



XXII RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2020



RAP 388 12.01.2021



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'art. 10 (*Attribuzioni*), lettera c), che attribuisce al CNEL il compito di predisporre rapporti sugli andamenti generali, settoriali e locali del mercato del lavoro, sugli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, procedendo ad un esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti, al fine di agevolare l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni; l'art. 16 (*Commissione dell'informazione*), comma 2, lettera c), che attribuisce alla Commissione dell'informazione il compito di svolgere direttamente tramite il personale del CNEL studi e ricerche, anche comparative, in materia di mercato del lavoro, di contratti collettivi, di retribuzioni e di condizioni di lavoro; l'art. 17 (*Archivio dei contratti e banca di dati*), comma 5, che attribuisce al CNEL il compito di elaborare, sulla base della documentazione disponibile nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro e nella propria banca dati sul mercato del lavoro, sui costi e sulle condizioni di lavoro, i rapporti di cui all'articolo 10, lettera c);

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale stipulato tra il CNEL e l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) il 6 dicembre 2017, e in particolare l'art. 2 (*Finalità*), che indica tra gli obiettivi della collaborazione l'analisi del mercato del lavoro italiano e della contrattazione collettiva, con la realizzazione di approfondimenti tematici sull'assetto del mercato del lavoro configurato dalle più recenti riforme, anche al fine della predisposizione del rapporto annuale CNEL sulle dinamiche e sulle caratteristiche del mercato del lavoro;

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale stipulato tra il CNEL e l'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche (INAPP) il 6 dicembre 2017, e in particolare l'art. 2 (*Finalità*), che indica tra gli obiettivi della collaborazione l'analisi del mercato del lavoro italiano e della contrattazione collettiva, con la realizzazione di approfondimenti tematici sull'assetto del mercato del lavoro configurato dalle più recenti riforme;

VISTO l'accordo quadro stipulato tra il CNEL e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) il 12 dicembre 2017, e in particolare l'art. 2 (*Finalità e oggetto*), che definisce l'avvio di una comune attività di studio e analisi in materia di competitività del sistema produttivo, mercato del lavoro, nonché in materia di sviluppo degli indicatori di

benessere equo e sostenibile e del loro impatto sulla realtà nazionale;

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale stipulato tra il CNEL e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 24 aprile 2018, e in particolare l'art. 2 (*Finalità*), che disciplina la collaborazione anche mediante la condivisione di dati rilevanti, in materia di mercato del lavoro italiano e dinamiche della contrattazione collettiva del settore privato, con particolare riferimento al secondo livello (aziendale e territoriale), adotta l'unito rapporto sul mercato del lavoro 2017;

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale stipulato tra il CNEL e l'INPS il 20 giugno 2018, e in particolare l'art. 2 (*Finalità*), concernente lo scambio fra i dati presenti nell'archivio dei contratti collettivi di lavoro istituito presso il CNEL e le informazioni che l'INPS trae dal modello *Uniemens* trasmesso mensilmente dalle aziende;

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale stipulato tra il CNEL e l'Università Cattolica del Sacro Cuore (febbraio 2019) e in particolare l'art. 2 (*Oggetto*) concernente la promozione di indagini, studi, e conferenze finalizzati a valutare lo stato dell'arte, gli sviluppi prevedibili e l'impatto economico e sociale dell'invecchiamento attivo, e a progettare linee di intervento e politiche attive di *Age Management* volte a garantire la sostenibilità dell'occupazione in età avanzata e a facilitare la transizione al pensionamento;

VISTE le convocazioni della Commissione informazione e lavoro per le sedute 15 e 28 gennaio, 25 marzo, 1° aprile, 3 giugno, 8 luglio, 24 settembre, 13 ottobre, 17 novembre, 3 e 17 dicembre 2020, e i relativi verbali;

VISTI la convocazione di un tavolo tecnico composto specificamente per la trattazione delle questioni inerenti al capitolo 4 (Contrattazione decentrata) in data 5 giugno, 2 luglio, 14, 24 e 30 luglio, 16 settembre, 1, 22 e 27 ottobre e 1° dicembre 2020, e i verbali delle relative sedute;

VISTI la convocazione di un tavolo tecnico composto specificamente per la trattazione delle questioni inerenti al capitolo 6 (Sostegno al reddito) in data 8 giugno, 29 luglio, 16 settembre, 2, 22 e 27 ottobre e 2 dicembre 2020, e i verbali delle relative sedute;

PRESO ATTO del dibattito avvenuto nella seduta della Commissione informazione e lavoro in data 17 dicembre 2020, e dell'approvazione, nella stessa seduta, del XXII Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020;

VISTO il verbale dell'Assemblea 17 dicembre 2020;

VISTA la convocazione dell'Assemblea per la seduta 12 gennaio 2021 con l'indicazione, all'ordine del giorno, dell'esame e della ratifica del XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2020;

SENTITO il Segretario Generale, Cons. Paolo Peluffo,

ADOTTA

l'unito "XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2020".

F.to Prof. Tiziano TREU





RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2020



SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu	11
Capitolo 1	
La crisi del Covid-19 e l'impatto sul mercato del lavoro	29
Capitolo 2	
L'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro visto con gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile - BES.....	55
Capitolo 3	
Immigrati e mercato del lavoro in Italia al tempo della pandemia	69
Capitolo 4	
Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19.....	87
Capitolo 5	
Le misure di contrasto alla povertà per la crisi sanitaria.	115
Capitolo 6	
Sostegno al reddito e Covid-19	149
Capitolo 7	
Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future.....	169
Capitolo 8	
Alcune riflessioni sull'occupazione femminile: partecipazione e formazione in epoca Covid-19	193
Capitolo 9	
Giovani e lavoro ai tempi del coronavirus	213
Capitolo 10	
Un progetto per il nuovo archivio della contrattazione collettiva.....	227
Capitolo 11	
Entità e impatto sull'occupazione dei fondi europei. Incentivi alle imprese per l'assunzione: evidenze sulla sostenibilità dell'occupazione	243

Capitolo 12	
Il lavoro dei disabili	279
Capitolo 13	
Politiche attive del lavoro	333
Capitolo 14	
Invecchiamento attivo e emergenza Covid-19.....	373
Capitolo 15	
Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale	387





Introduzione

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

Il mercato del lavoro durante il COVID, diversità e interdipendenze.

Questo rapporto, come gran parte delle analisi economiche sociali di questo anno, ci presenta, per svariate ragioni, un quadro non solo inconsueto ma del tutto eccezionale.

Anzitutto per l'impatto sconvolgente della crisi su tutto il mondo del lavoro e delle imprese, i cui aspetti sono rappresentati nei vari capitoli del testo.

La pandemia si è rivelata un acceleratore di tendenze al cambiamento già presenti negli ultimi anni. Tuttavia, l'accelerazione è talmente 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.

La 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. L'importanza di questi nessi sarà indicata nel nostro rapporto.

Il primo capitolo del rapporto indica i caveat metodologici con cui vanno considerati gli indicatori principali del quadro: dal tasso di disoccupazione a quello di inattività, alle ore lavorate che sono direttamente influenzati dalla crisi e dai provvedimenti di urgenza adottati dal governo, in primis il massiccio ricorso alla CIG e il divieto di licenziamenti, alla crescita della platea degli inattivi, in cui sono rifluiti molti disoccupati.

Caveat simili riguardano gli indicatori della dinamica salariale su cui ha pesato la crisi della domanda di lavoro e lo stesso calcolo dell'inflazione che risulta soggetto a incertezze inusuali.

Ma la pandemia, oltre a cambiare i fondamentali del mercato del lavoro, ha messo a rischio la salute e la vita delle persone in tutto il mondo e sta modificando in modo non ancora del tutto percepibile i comportamenti dei singoli e delle collettività.

Ancora più a fondo ha seminato disorientamento e incertezze influenzando in profondità il benessere fisico e mentale di milioni di persone.

Ha provocato reazioni divaricate fra Paesi e gruppi sociali, accrescendo le tensioni già aggravate dalle difficoltà economiche e dalla angoscia del futuro.

All'emergenza provocata dal contagio e dalle condizioni di salute, si è aggiunta la emergenza economica e sociale con effetti destinati a essere duraturi, anche se incerti. La diversità di questa crisi e la pervasività delle sue implicazioni incidono anche sul modo di analizzare le questioni del lavoro, non solo perché il lavoro è al centro della vita sociale ed economica, ma perché hanno accentuato le connessioni fra i vari aspetti delle vicende economiche e sociali.

Oggi meno che mai le questioni del lavoro, anche quelle su aspetti specifici non possono leggersi e affrontarsi in modo separato dal contesto, non solo quello macroeconomico nazionale e internazionale, ma anche quello sociale, ambientale e in questi mesi sanitario.

La interdipendenza opera nelle due direzioni, non solo perché le scelte e le performan-

ce in campo sanitario sono risultate prevalenti nell'incidente sull'andamento attività economiche, ma anche in senso inverso perché si è resa più evidente la relazione fra le determinanti personali e socioeconomiche rispetto a salute e benessere. Lo stringersi delle relazioni fra diversi campi della economia e della vita mette in atto un intreccio di influenze che accresce la complessità della attuale realtà e pone sfide inedite alla analisi e alle policies.

Questa interdipendenza ci chiede di integrare i nostri metodi di analisi superando barriere disciplinari e schemi ideologici del passato; ancora più a fondo, ci spinge ad aprire la mente su categorie e ipotesi nuove.

I contenuti del rapporto: tendenze dell'occupazione, nesso tra tecnologie e lavoro, disuguaglianze, ammortizzatori, le politiche attive e contrattazione collettiva.

La impostazione del rapporto riflette l'esigenza di allargare la visuale e l'ambito delle nostre tematiche, tenendo conto dell'impatto della emergenza pandemica su tutte le questioni considerate.

Il primo capitolo analizza l'impatto del Covid 19 sul lavoro nel quadro macroeconomico italiano e negli scenari europeo e internazionale, discutendo le diverse reazioni dei sistemi nazionali alla crisi e, per quanto riguarda l'Italia, l'impatto sui vari settori e tipi di lavoro, mostrando sia le tendenze comuni a quelle dei Paesi vicini, sia le nostre particolarità, specie per quanto concerne la situazione occupazionale.

In questo quadro, riassumo i contenuti di un gruppo di capitoli che presenta una serie di approfondimenti riguardanti aspetti del mondo del lavoro non sempre presenti nelle analisi in materia, ma legati alla attività e alle riflessioni del CNEL.

Il capitolo 2, in particolare, offre una lettura dell'impatto del COVID 19 sul mercato del lavoro effettuata attraverso gli indicatori BES. Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile, del cui utilizzo il CNEL è stato precursore, consentono di analizzare la qualità del lavoro e i diversi andamenti territoriali del lavoro e dell'occupazione.

Il capitolo 3 considera i principali aspetti quantitativi e qualitativi del lavoro degli immigrati e la diversa incidenza della crisi sui vari gruppi di soggetti e di famiglie; compresi gli esiti delle regolarizzazioni intervenute nel periodo è di cui il CNEL si è stato sostenitore.

Il capitolo 8 analizza come la crisi abbia colpito in modo particolare la occupazione femminile, avanzando ipotesi per il dopo COVID e indicando il deficit italiano nei percorsi di studio STEM delle donne.

Il capitolo 9 presenta le gravi condizioni occupazionali delle giovani generazioni nel quadro del più ampio problema della denatalità segnalando, inoltre, la drammatica insufficienza degli investimenti nella educazione e nelle politiche di attivazione del lavoro e dando conto di progetti italiani ed europei necessari a correggere queste carenze.

Il capitolo 15 si occupa del lavoro irregolare; da sempre presente in Italia e riproposto alla attenzione anche dall'emergenza COVID. Il capitolo analizza le diverse manifestazioni e distribuzione della irregolarità sia nel lavoro dipendente sia in quello autonomo, i rapporti tra lavoro irregolare e occupazione regolare e i fattori che influenzano queste tendenze, rilevando come esse dipendano non solo dalla crisi ma dalle debolezze del nostro sistema sociale e politico.

Il capitolo 12 analizza un tema poco considerato e anche esso acuitizzato dalla crisi:

l'inserimento al lavoro dei soggetti con disabilità, illustrandone i profili quantitativi e qualitativi, le opportunità dallo Smart working anche oltre la crisi, la evoluzione della normativa in materia e le relative criticità nonché le buone pratiche e i possibili miglioramenti.

Anche il capitolo 14 tratta un tema usualmente trascurato, nonostante sia sempre più attuale, quello del lavoro degli anziani e dell'invecchiamento attivo. Rifacendosi, in particolare, ad analisi e a dati europei significativi anche per il nostro Paese. Si rileva che la diversità delle situazioni nazionali anche in tale fenomeno è correlata alla efficienza del settore sanitario e che, in generale, la popolazione anziana ha pagato il prezzo più alto in termini di vite umane; viceversa essa è stata relativamente protetta nelle condizioni di vita, pur avendo avuto meno possibilità di mantenersi in attività con il lavoro a distanza, e manifestando un accentuato bisogno di investimenti in sicurezza, in attività di cura e, come tutti, in formazione.

Un secondo gruppo di capitoli si allarga a considerare i provvedimenti relativi alle politiche del lavoro, attive e passive, alla formazione professionale, e al contrasto alla povertà, temi più che mai al centro dell'attualità a seguito della emergenza COVID.

Il capitolo 6 presenta la particolarità e il pregio di esser redatto da un gruppo di consiglieri CNEL ed esperti rappresentanti delle parti sociali. Esso contiene una analisi dei molteplici interventi per il sostegno al reddito dei lavoratori sviluppatosi dal febbraio del 2010 diretti a contrastare le conseguenze della pandemia, mettendone in luce la frastagliata disciplina, i contenuti e le criticità. Oltre a fornire una utile guida alla comprensione di questa complessa normativa, offre indicazioni per una riforma del sistema, alcune condivise dai partecipanti, altre con specificazioni e integrazioni da parte delle varie organizzazioni.

Il capitolo 5 offre una lettura ragionata del reddito di cittadinanza e del reddito di emergenza, istituti, questi, che hanno subito entrambi un duro *test* durante il *lockdown*, un *test* più che è significativo per la tenuta del nostro modello di *welfare*. Questa prova mette in rilievo non poche criticità di tali istituti: dal labirinto dei requisiti di accesso alle prestazioni, alla pleora delle procedure, alla incertezza e contraddittorietà degli obiettivi che ne hanno limitato la efficacia.

Il capitolo 13, preparato a cura del coordinamento tecnico delle Regioni, contiene una analisi dettagliata della evoluzione normativa delle strutture dedicate alle politiche attive e alla formazione professionale, segnalando le innovazioni recenti nelle loro funzioni e il recente potenziamento degli organici dei centri per l'impiego; senza, peraltro, dimenticare di denunciare i ritardi nell'attuazione del disegno riformatore e la persistente debolezza del sistema nel fornire i servizi previsti, da quelli essenziali universalmente dovuti, a quelli specialistici e personalizzati. L'analisi segnala, infine, la necessità non solo di impegnare ulteriori risorse, specie professionali, ma di integrare dati e competenze ora dispersi fra enti diversi e di valorizzare istituti come l'assegno di ricollocazione e il fondo nuove competenze.

Un capitolo nuovo analizza entità e uso dei fondi europei contenenti incentivi alle imprese per le assunzioni. un insieme imponente di risorse a disposizione specie del mezzogiorno, che fra il 2015 e 2019 ha beneficiato un gran numero di aziende e di lavoratori di quei territori e finanziato fra l'altro le assunzioni della garanzia giovani. Si rileva che I contratti incentivati manifestano una buona tenuta nel tempo, ma non aiutano a correggere le tendenze del mercato, in particolare i divari di genere che vanno

a scapito della occupazione femminile, e producono effetti non univoci sulle decisioni delle imprese relative alle assunzioni.

Un terzo gruppo di capitoli è dedicato alla contrattazione collettiva.

Il capitolo 4, redatto ad opera di un gruppo di lavoro di consiglieri CNEL ed esperti, analizza alcuni macro -temi della contrattazione collettiva decentrata in tempo di Covid, mostrando come questa abbia esercitato importanti funzioni gestionali nel mitigare il rischio da contagio, mediante piani di sicurezza sul lavoro e di riorganizzazione interna (flessibilità di orario di lavoro, turni, indennità, lavoro agile, nuove tecnologie applicate in azienda, piani di rilancio e agibilità sindacali, uso della bilateralità) mettendo inoltre in luce punti di forza e criticità di questa contrattazione. Ne risulta un giudizio largamente positivo di queste esperienze e sperimentazioni, anche in vista del dopo Covid.

Oltre a trattare i suddetti argomenti, il rapporto ha introdotto un ampliamento tematico, in realtà da tempo necessario, riguardante le diverse forme del lavoro autonomo e professionale, la cui varietà tipologica è esplorata in profondità al capitolo 7.

Il testo si è avvalso delle analisi condotte dalla consulta ad hoc costituita nel CNEL e sfociate nella presentazione di un disegno di legge contenente primi provvedimenti di sostegno al reddito per questi lavoratori, i cui contenuti sono largamente confluiti nella normativa appena approvata dal Parlamento (Legge 30 dicembre 2020 1978).

Il capitolo 10, a cura degli uffici del CNEL competenti in materia, riporta il costante lavoro di aggiornamento dell'archivio CNEL dei contratti collettivi, segnalando la rilevante novità legislativa che affida al nostro Consiglio la assegnazione a questi contratti di un Codice Unico secondo criteri concordati con INPS e ministero del lavoro. Due sono i dati di maggiore rilievo: la persistente frammentazione dei contratti nazionali, pur se i contratti prevalenti nei principali settori coprono l'89% dei dipendenti e il ritardo crescente nei rinnovi contrattuali (che riguarda il 77% del totale per oltre 10 milioni di lavoratori).

Emergenza sanitaria e occupazione: impatto e reazioni diversificate.

Le vicende del mercato del lavoro sono state dominate quest'anno, come molte della nostra esistenza, da due questioni che hanno sovrastato tutte le altre, la protezione della salute dal contagio e la continuità del reddito e della occupazione.

Queste due questioni hanno impegnato la maggior parte delle decisioni pubbliche, delle attività delle parti sociali e delle azioni personali, e hanno avuto risposte diverse, modificatesi nel tempo a seconda dello svolgersi degli eventi e tuttora incerte.

Ne danno testimonianza anche le nostre analisi e i relativi dati che, pur più volte aggiornati, non riescono a fornire informazioni né tanto meno previsioni affidabili anche solo per il prossimo anno che tutti sentiamo essere decisivo.

La gravità della emergenza sanitaria ha messo in primo piano la protezione della salute dal contagio, che ha condizionato tutti i provvedimenti del periodo e limitato in larga misura la continuazione delle attività produttive.

Le reazioni dei governi e delle parti sociali, di cui parlerò più avanti, hanno contribuito a modificare molti aspetti della vita economica e sociale, comprese le modalità del lavoro (il massiccio ricorso allo Smart working è uno dei fenomeni più eclatanti) con conseguenze che sono destinate a durare

Una prima indicazione comune alle varie rilevazioni, non solo italiane, conferma che

L'impatto della crisi ha alterato in profondità il funzionamento del mercato del lavoro come della economia, ma ha avuto un impatto diversificato per settori, per territori e per gruppi sociali, allargando divergenze e diseguaglianze storiche

Inoltre, le fratture provocate da questa pandemia seguono linee diverse da quelle presenti in altre crisi, perché non sono correlate con gli usuali parametri economici.

Infatti, l'incidenza sulle attività produttive e sul lavoro, pur essendo diffusa e per molti versi trasversale, non varia a seconda dei settori tradizionali né dipende dalle caratteristiche patrimoniali o di efficienza delle imprese, bensì è legata alle connotazioni strutturali e organizzative che determinano la maggiore o minore esposizione di ciascuna realtà al rischio di contagio. Infatti, gli impatti più gravi si sono verificati non nelle attività manifatturiere, ma in settori ad alta intensità di relazioni personali come il turismo, la ristorazione, le attività di cura, e i servizi in genere.

L'impatto della pandemia nei vari Paesi, e spesso nei diversi territori, ha mostrato differenze legate principalmente alla capacità dei sistemi sanitari di affrontare la emergenza, la cui efficacia ha contribuito a limitare la durata degli interventi più restrittivi come il lockdown. È questa una conferma della necessità di mettere in atto politiche e interventi coordinati in due settori storicamente divisi come sanità e lavoro.

Tale necessità è riconosciuta anche da varie organizzazioni internazionali le quali suggeriscono di considerare i principi generali e le pratiche dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e delle direttive europee sulla salute nei luoghi di lavoro, non come regole isolate, ma come componenti integranti della programmazione del lavoro e della sua organizzazione nei diversi contesti ove si svolge.

Questo è un insegnamento fondamentale che ci deve guidare non solo nelle scelte da fare nel corso della pandemia, ma per ripensare la configurazione dei luoghi e delle modalità del lavoro alla luce dei principi fondamentali stabiliti per la garanzia della sicurezza e salute delle persone che lavorano.

Questi principi hanno un ambito di applicazione che comprende gran parte delle decisioni pubbliche e private susseguitesi nel corso dell'anno, perché esse sono tutte segnate dall'obiettivo di prevenire e contrastare il diffondersi della epidemia e di proteggere imprese e lavoratori dai contraccolpi sulle attività economiche.

Il ruolo delle CIG e le persistenti diseguaglianze del nostro mercato del lavoro.

Fra questi interventi, un ruolo cruciale nella protezione dei lavoratori dal lockdown è stato svolto dall'utilizzo della CIG che nel corso dell'anno è stato esteso, non solo in Italia, alla generalità dei dipendenti contribuendo a ridurre l'impatto della crisi sulla occupazione e sul reddito di milioni di lavoratori.

In parallelo con gli ammortizzatori per i dipendenti, interventi altrettanto progressivi e generalizzati sono stati diretti a proteggere le attività produttive con diversi provvedimenti di sostegno (prestiti e aiuti a fondo perduto) alle imprese e alle varie categorie di lavoratori autonomi.

La pandemia ha messo in evidenza non poche falle nel nostro sistema di protezione sociale, sia negli ammortizzatori (CIG e Naspi) nonostante la riforma del 2015 avesse provveduto a una loro estensione, sia nel più recente reddito di cittadinanza che doveva fornire un aiuto economico ai poveri e, in ipotesi, ad aiutare quelli abili al lavoro a trovare occupazione.

Per altro verso gli interventi in ambedue le direzioni, di sostegno ai lavoratori e alle

imprese, hanno risentito della pressione della emergenza e in parte delle difficoltà implementative delle PA, cosicché si sono succeduti in modo spesso disordinato con ritardi applicativi, solo in parte diminuiti nel tempo, che ne hanno ridotto la efficacia. Ma un limite anche più grave degli interventi del governo, rilevato non solo dal CNEL, sta nel fatto che essi non sono riusciti a cogliere la opportunità della crisi per impostare una sia pur iniziale razionalizzazione degli strumenti di sostegno, (degli ammortizzatori come degli incentivi e degli aiuti alle imprese) in vista di possibili riforme ancora una volta solo annunciate.

Inoltre, le reazioni al COVID messe in atto hanno segnalato una criticità di fondo, cioè il fatto che l'ampliamento delle misure di sostegno economico predisposte, nonostante la notevole mole di risorse impiegate, è riuscito solo in parte a ridurre la gravità dell'impatto della crisi su lavoratori e imprese.

Lo testimoniano il crollo dei principali indicatori economici, dal PIL, al reddito delle famiglie, alla occupazione e disoccupazione, alla chiusura di migliaia di imprese, e d'altra parte la persistente negatività dei dati, che dopo la ripresa segnalata a cavallo dell'estate, hanno ripreso a peggiorare e presentano prospettive alquanto incerte e allarmanti per il 2021.

Il quadro presentato al capitolo primo segnala, al di là della relativa tenuta della occupazione, molteplici elementi indicativi delle debolezze e delle distorsioni del nostro mercato del lavoro: caduta del numero delle ore lavorate, crescita dei tassi di inattività, specie fra giovani e donne, e nelle aree del Mezzogiorno, blocco delle assunzioni, mancati rinnovi dei contratti a termine nonostante l'allentamento delle causali, calo senza precedenti del lavoro autonomo, stagnazione dei salari e ritardi senza precedenti nel rinnovo dei contratti collettivi nazionali.

Gli stessi dati mostrano che questa crisi, come e più di altre, ha allargato le disegualianze, colpendo in particolare i settori e i gruppi più deboli e acuendo le tendenze visibili da tempo alla polarizzazione, anzi alla frammentazione, del mondo del lavoro. Il fatto che queste tendenze divaricanti non siano state corrette se non in piccola parte dai provvedimenti di sostegno di questo anno, pur ispirati a una logica universalistica, rende evidente che esse sono radicate in caratteri strutturali del nostro mercato del lavoro e a monte nel nostro modello di sviluppo che ha portato a una economia stagnante da anni con bassa produttività e insufficiente tasso di partecipazione al lavoro. Di questa indicazione dovremo tenere conto per impostare le nostre politiche pubbliche, non solo quelle del lavoro, ma quelle economiche e sociali quando si sarà superata la pandemia, auspicabilmente nei prossimi mesi e a partire da una riforma del sistema fiscale.

Per questo, come ha più volte ricordato anche il CNEL, è necessario affrontare i problemi evidenziati dalla pandemia alle loro radici, con un deciso cambio di rotta nelle principali scelte che ci aspettano in modo da cogliere le opportunità offerte dal nuovo corso europeo e delle ingenti risorse del Next generation EU.

Ripensare gli istituti di sostegno al reddito: una base comune di tutele.

I contributi di questo rapporto forniscono elementi di analisi e di proposta per ripensare alcune linee di *policy* in materia di lavoro alla luce della esperienza della crisi.

Il test della crisi ha confermato la necessità di rispondere alle necessità di protezione manifestate dal mondo del lavoro con una revisione complessiva del sistema degli

ammortizzatori sociali, non solo la CIG ma la NASPI, e non solo per i lavoratori dipendenti. Questa è una esigenza avvertita anche da altri paesi europei; non a caso la Unione Europea è per la prima volta intervenuta in questa materia con il cd regolamento SURE e con la proposta di una assicurazione europea contro la disoccupazione. In tutti i paesi europei gli istituti di sostegno al reddito, costruiti in passato su una base contributiva e sul presupposto di percorsi di lavoro stabili, si sono rivelati inadeguati a rispondere ai bisogni di protezione dei lavoratori dipendenti e autonomi che operano in mercati variabili spesso con attività atipiche e precarie e che, anche sono inseriti in rapporti a tempo indeterminato, incorrono frequentemente in interruzioni del lavoro.

Per questo molti legislatori, quello italiano solo in parte, hanno attuato riforme volte a correggere il sistema contributivo, introducendo, negli ammortizzatori come nelle pensioni, elementi solidaristici finanziati dalla fiscalità generale, per sostenere il reddito e la contribuzione nei periodi di carenza di lavoro.

Per altro verso la trasversalità delle nuove tecnologie digitali e la interdipendenza crescente fra varie attività hanno spinto a superare la impostazione settoriale del welfare tradizionale, che era legata alle strutture dell'industrialismo, e ad affermare una impostazione universalistica dei vari istituti di tutela del lavoro, come quella indicata in Italia nel 1997 dalla *Commissione Onofri*.

Le parti sociali, riprendendo posizioni già espresse dal CNEL, hanno condiviso la necessità di una riforma organica che proceda verso una garanzia di sostegno al reddito per le sospensioni e riduzioni dell'attività lavorativa di tutti i lavoratori dipendenti, compresi quelli delle microimprese, con una nuova attenzione ai lavoratori autonomi, quanto meno per le fasce deboli della categoria.

Si è anche sottolineata la esigenza di semplificare le procedure per rendere più agevolmente accessibili gli ammortizzatori sociali, non solo quelli previsti per affrontare la crisi pandemica, ma quelli da ripensare nel futuro.

Le parti hanno sottolineato che tale impostazione universalistica deve peraltro tener conto delle specificità e delle differenze fra diversi settori produttivi e di lavoro. Come ricomporre la base universalistica delle tutele con le diverse esigenze dei vari settori rispetto alla durata e alla intensità del sostegno e con le relative modalità di finanziamento, è un punto cruciale che dovrà essere sciolto dalla auspicata riforma, sulla base di una consultazione di tutte le parti interessate.

In realtà questo è un problema che riguarda non solo gli istituti di sostegno al reddito, ma l'intero assetto del welfare, comprese le prestazioni previdenziali dove si sono avanzate proposte di articularle su due livelli: il primo dei quali, di base comune, è rivolto alla generalità dei lavoratori e finanziato dal fisco integrato da prestazioni ulteriori finanziate in via contributiva.

Ancora più in generale si è avanzata la esigenza, non solo in Italia, di affermare una base comune di tutele relative a tutte le persone che lavorano a prescindere dal tipo di contratto cui sono legate, sia pure con modulazioni riferibili ai vari tipi di lavoro. Si tratta di una ipotesi di statuto dei lavori, espressa in varie modalità anche sul piano legislativo, mirante a adattare l'assetto di tutele incentrato sul tipo storico di lavoro subordinato, alla multiforme tipologia delle prestazioni attuali, comprese quelle emergenti nella economia digitale.

Di questa problematica il CNEL ha cominciato ad occuparsi in relazione alle specifi-

che fattispecie dei lavoratori su piattaforma e in particolare sui riders, che sono considerate, con un approccio simile, anche dal legislatore italiano. La nostra riflessione ha dedicato inoltre una prima analisi all'accordo triangolare di recente concluso fra le parti sociali e la commissione europea sulla regolazione del lavoro digitale.

Questa intesa europea è un altro segno della rinnovata attenzione della comunità per le materie sociali annunciata nel 2016 dal pilastro dei diritti sociali; ed è significativo che per queste forme di lavoro, destinate a crescere nel futuro, si indichi la contrattazione collettiva, piuttosto che la legge, come forma di regolazione adatta alla loro novità e variabilità.

Una analoga indicazione proviene dalla recente proposta di direttiva europea sul salario minimo adeguato, sulla quale il CNEL ha riferito in una audizione alla commissione affari europei della Camera dei deputati. La proposta segnala come i vari stati membri abbiano adottato due strade diverse per garantire la adeguatezza dei salari: una via che attribuisce alla legge il compito di fissare retribuzioni minime per tutti i lavoratori dipendenti e una via che affida la realizzazione di tale garanzia alla contrattazione collettiva. Ed è significativo che anche qui la commissione afferma di voler rispettare le tradizioni di relazioni industriali dei vari paesi e indica la preferenza per la soluzione contrattuale rispetto alla via legislativa, in ottemperanza a tali tradizioni e al principio di sussidiarietà.

Funzionamento e limiti degli istituti di reddito minimo al test della pandemia.

Ma per tornare al tema delle protezioni sul mercato, gli attuali ammortizzatori sociali si sono rivelati insufficienti a tutelare i lavoratori, specie i più deboli, dai rischi che minacciano il lavoro e il reddito; e proprio la presa d'atto di tale insufficienza è alla origine della diffusione in quasi tutti i paesi e da ultimo in Italia di varie forme di reddito minimo.

Anche per questo istituto la pandemia ha rappresentato un duro stress test. Per un verso ha confermato la sua necessità, che è volta a colmare un vuoto nel sistema di welfare italiano, ma ha anche reso evidenti alcune criticità già emerse nella fase di prima sperimentazione.

Tali criticità sono analizzate nel capitolo 5 del nostro rapporto, come già in altre prese di posizioni del CNEL: dalla complessità dei requisiti di accesso al beneficio, un vero labirinto che ne scoraggia la fruizione specie da parte di persone prive di sufficienti conoscenze o di assistenza, alla inadeguatezza (o iniquità) della scala di equivalenza che sfavorisce relativamente i nuclei familiari più numerosi, ai requisiti di residenza molto stringenti che escludono dal sostegno soprattutto i cittadini extracomunitari, alla definizione dei requisiti patrimoniali per l'accesso che non è attenta alle effettive condizioni di disagio dei nuclei familiari

Il rapporto, oltre ad avanzare possibili correzioni di tali criticità, segnala ancora una volta la necessità di superare gli interventi di urgenza attuati nella crisi quali il reddito di emergenza. E pone la questione di come tutelare allo scadere del REM, in presenza di un quadro economico probabilmente ancora negativo, le persone bisognose prive di tutela da parte del nostro sistema di protezione sociale.

Gli autori ricordano che in altri paesi europei durante la crisi si sono allentati i requisiti di accesso e velocizzate le procedure per ottenere i trasferimenti di reddito minimo già esistenti e si domandano se sia stato opportuno adottare invece da noi uno stru-

mento *ad hoc* come il REM, quasi a ritenere non correggibili i difetti dell'impianto del reddito di cittadinanza.

La domanda è pertinente e richiederà una risposta che indichi, anche sulla base della esperienza della crisi, i miglioramenti necessari agli istituti di contrasto alla povertà che sono ormai una componente essenziale del nostro sistema di protezione sociale.

Il lavoro autonomo e professionale: tipologie e esigenze di tutela.

La crisi sanitaria e poi quella economica hanno colpito duramente non solo il lavoro dipendente, ma anche le diverse forme di lavoro autonomo e professionale. Queste hanno pagato un prezzo particolarmente alto in termini di occupazione e di perdita di reddito, mostrando la eterogeneità e la fragilità delle condizioni di lavoro e reddituali di queste categorie.

In questo caso, gli interventi di emergenza del governo hanno fornito a tali lavoratori un ristoro solo parziale, e hanno sollecitato la necessità di prevedere un sistema di tutela adeguato ai loro bisogni, pur nella prospettiva della universalità della protezione civile che si sta affermando non solo in Italia.

Il capitolo 7, oltre ad analizzare i contenuti e i problemi dei provvedimenti già assunti di tutela nel rapporto di lavoro, come l'equo compenso per i professionisti, e la normativa della legge 81 /2017 per il lavoro autonomo non imprenditoriale segnala la necessità di allargare gli interventi alle protezioni sul mercato del lavoro prospettando la costruzione di un sistema di welfare specifico per il lavoro autonomo professionale, quale avviato in altri paesi europei. Tale necessità è implicitamente riconosciuta dal regolamento europeo SURE che include anche i lavoratori autonomi fra i destinatari delle risorse per il sostegno al reddito in questa fase emergenziale.

Il riconoscimento del carattere imprenditoriale dell'attività professionale da parte della giurisprudenza europea (ma alquanto discusso in Italia) è stato deciso in base ai principi della concorrenza iscritti nei trattati comunitari, ma non può essere inteso come una preclusione a valutare la posizione economica di questi lavoratori sul mercato al fine di predisporre rimedi alla debolezza della loro capacità reddituale.

Semmai la posizione di (relativa) autonomia di tali lavoratori può suggerire, come si è riconosciuto in altri paesi e proposto anche da noi, che tali rimedi siano graduati per tenere conto delle condizioni economiche e dei caratteri organizzativi dei diversi tipi di lavoro autonomo e professionale, nonché della perdita effettiva di reddito rispetto a cui occorre intervenire.

In tale direzione è intervenuto il legislatore italiano, anzitutto con la legge 81/2017, che ha riconosciuto una serie di tutele per i casi di maternità, gravidanza, malattia infortunio. Da ultimo la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio dello Stato per il 2021), articolo 1, commi 20 e ss., ha allargato l'intervento, sulla traccia indicata da una proposta di legge del CNEL, istituendo uno strumento di garanzia del reddito per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata dell'INPS, che prevede un sostegno al reddito nei casi in cui tali lavoratori, siano impediti dal continuare la loro attività e subiscano perdite oltre certi limiti ai loro redditi.

Il sistema di welfare storicamente riservato al lavoro dipendente si è così aperto ad alcune categorie del variegato mondo del lavoro autonomo e professionale.

Questa strada andrà proseguita, con le variazioni del caso, anche per i professionisti iscritti alle casse private di previdenza, e il rapporto suggerisce di dare seguito alla

norma della legge 81/2017 che prevedeva una delega in tema di protezioni sociali dei professionisti iscritti alle Casse.

Nuovi obiettivi e strumenti per le politiche attive.

Le indicazioni del rapporto condivise dalle parti sociali, nell'auspicare la introduzione di una rete universale di sostegno al reddito, hanno sottolineato la necessità che questa rete sia accompagnata da investimenti e progetti di sviluppo per una ripresa quantitativa e qualitativa della occupazione e da strumenti capaci di attivare le persone per integrarle nel mercato del lavoro e nella società.

La storica debolezza del nostro sistema di servizi all'impiego ha costituito un limite al pieno perseguimento dell'obiettivo di migliorarne le capacità delle persone di avere una presenza attiva nel mercato del lavoro. Questo obiettivo è tanto più essenziale oggi in quanto deve essere perseguito in un contesto di alta variabilità delle condizioni produttive e del lavoro, indotta dalle accelerate innovazioni tecnologiche.

I servizi all'impiego pubblici e privati devono misurarsi non solo con le funzioni di incrocio fra domanda e offerta, in passato entrambe relativamente stabili e prevedibili, ma con la gestione di mercati del lavoro transizionali, cioè con la necessità di fornire sostegno economico, di orientamento e di formazione continua a lavoratori esposti a frequenti cambiamenti di lavoro e professionali.

Tali funzioni inoltre dovranno essere svolte per lavoratori con caratteristiche professionali e umane diverse dal passato, non solo per i dipendenti ma per i vari tipi di lavoro autonomo e professionale, specie per le nuove professioni connesse alle mutate esigenze delle imprese e allo sviluppo tecnologico.

Questi nuovi obiettivi saranno decisivi per affrontare le grandi transizioni del prossimo futuro, indicate dall'Europa, quelle della economia verde, della diffusione del digitale, cui va aggiunta la transizione generazionale.

Dopo la sospensione di molte attività durante la pandemia, il nostro sistema di politiche attive è chiamato a misurarsi con queste nuove sfide, perché solo così potrà dare un contributo al futuro della occupazione, alla sua sostenibilità e alla sua qualità.

La priorità è di dare effettiva attuazione, senza ulteriori ritardi, agli impegni, indicati nel nostro rapporto, di potenziamento infrastrutturale e professionale assunti d'intesa fra stato e regione prima dello scoppio della pandemia. Come Il CNEL ha già segnalato è importante che le risorse siano investite in modo equilibrato sul territorio, d'intesa con le regioni, e che intervengano a sostenere le aree e i gruppi più colpiti dalle crisi per favorirne in modo efficace la ricollocazione e la riconversione.

Affrontare questi compiti, senza precedenti per dimensione e complessità, richiederà una fattiva collaborazione fra stato e regioni come fra servizi pubblici e agenzie private, con il superamento di contrasti e divisioni che hanno finora ostacolato il buon funzionamento del sistema.

Oltre a rafforzare strutture e professionalità dei servizi pubblici all'impiego, sarà necessario mettere a punto strumenti adatti a sostenere i compiti di gestione delle transizioni e di riallocazione delle persone fra settori e fra professioni, favorendo lo spostamento di lavoratori dai settori della economia tradizionale a quelli innovativi capaci di produrre occupazione durevole.

La digitalizzazione del mercato del lavoro, anche con l'utilizzo della tecnologia *blockchain*, può consolidare l'utilizzo in rete dei dati, ora spesso dispersi fra i vari isti-

tuti e presso soggetti privati, garantendo finalmente una conoscenza diffusa e tempestiva delle mutevoli tendenze del lavoro.

Oltre alle tecniche digitali servono altri strumenti sperimentati solo in parte, che vanno rivisti e rafforzati, quali in particolare il contratto di ricollocazione e il contratto di espansione. Entrambi questi strumenti ora rivisitati dalla recente legge di bilancio, richiedono un coinvolgimento diretto delle imprese e delle organizzazioni sindacali e vanno impiegati in stretta integrazione con le prospettive di riconversione e innovazione produttive da programmare nel nostro Paese.

Essi dovranno sostenere, oltre al rinnovamento del mix produttivo e delle competenze, anche il ricambio generazionale, favorendo il passaggio di consegne fra una popolazione anziana da mantenere attiva e i giovani da inserire nelle nuove professioni. Il contratto di espansione può combinare un uso mirato degli ammortizzatori e della formazione in azienda per permettere una staffetta generazionale e forme di pensionamento graduale, invece del puro e semplice prepensionamento, con risultati più utili sia alla occupazione e al benessere delle persone sia alla produttività delle imprese e del Paese.

Istruzione e formazione permanente alla prova della società tecnologica.

Il rapporto sottolinea come la formazione in generale e quella professionale in specie costituisca il principale strumento di politica attiva e analizza gli impegni assunti negli ultimi anni da stato e regioni per rafforzare la filiera istruzione -formazione professionale come le persistenti criticità del nostro sistema.

La formazione è l'ambito per eccellenza su cui occorre tornare a investire anche alla luce delle sollecitazioni europee che indicano come la scarsa produttività e la debole crescita dell'Italia siano prioritariamente attribuibili alle inefficienze delle nostre strutture di formazione del capitale umano.

Su questi temi il CNEL si è espresso più volte indicando la necessità di puntare ad obiettivi ambiziosi in grado di allineare gli standard dei vari gradi di formazione alle medie europee.

Ha altresì rilevato come, al fine di evitare dispersione di risorse e di capitalizzare gli investimenti per imprese e lavoratori, sia necessario mettere in atto, come già deciso in altri paesi, sistemi affidabili di certificazione e di tracciamento digitale tali da garantire la qualità della formazione e la spendibilità delle competenze maturate.

Al riguardo è ancora da sottolineare che non solo l'utilizzo, ma la stessa finalizzazione e concezione della formazione professionale, devono essere ripensati per misurarsi con le nuove frontiere delle innovazioni tecnologiche e della conoscenza.

Le migliori pratiche internazionali confermano che l'insegnamento del futuro dovrà saper combinare in modo nuovo la acquisizione di competenze tecniche e specialistiche con l'arricchimento delle conoscenze di base e con lo sviluppo delle capacità personali; perché queste sono capacità che le macchine intelligenti non possono replicare (per ora) e che continueranno a essere richieste anche in ambienti ad alta intensità tecnologica.

Così la formazione nelle sue diverse accezioni e nel corso della vita umana sarà decisiva per mettere in grado i lavoratori e le persone di intercettare le opportunità del futuro digitale. Anzi, si è giunti ad affermare che l'apprendimento è "il cuore della attività produttiva" o la "nuova forma di lavoro" necessario per sostenere le persone nelle

fasi della transizione digitale

Per dare modo alle persone e ai lavoratori di beneficiare del progresso apportato dalle tecnologie, gli investimenti tecnologici dovranno essere accompagnati da una parallela formazione e crescita della cultura digitale, finalizzando a questo obiettivo anche le risorse del fondo per le nuove competenze, anche esso rivisitato dalla recente legge di bilancio.

Questo obiettivo richiede non solo un riorientamento delle tecniche e dei contenuti formativi, ma un raccordo di questi con le mutazioni del lavoro nella fabbrica intelligente. Per altro verso il nuovo impegno nella formazione dovrà trovare corrispondenza in forme organizzative delle imprese che sappiano usare bene le tecnologie e valorizzare le competenze delle persone.

Occupazione e questione giovanile: potenziale da mettere a valore.

Il rapporto del CNEL ha dedicato due approfondimenti specifici al lavoro dei giovani e alla occupazione femminile, non solo perché giovani e donne sono stati i più colpiti dalla crisi in atto, ma perché siamo convinti e non da oggi che investire nelle energie di donne e giovani è una condizione essenziale per recuperare i ritardi storici del nostro Paese e per rilanciare il suo sviluppo economico e civile

Valorizzare e mobilitare queste componenti della nostra popolazione ora grandemente sottoutilizzate è la risposta principale nello scenario post-pandemia per alimentare quei percorsi di crescita indicati dalla strategia europea che sono necessari (anche) per rendere sostenibile il nostro welfare e la riduzione del debito pubblico.

Lo scarso investimento nelle nuove generazioni, come indica il nostro rapporto, è il principale nodo che limita le possibilità del Paese, privandolo delle loro competenze e sensibilità, riducendo le loro prospettive di contribuire al futuro comune e così aggravando il circolo negativo fra denatalità e invecchiamento della popolazione, che riduce le risorse da distribuire con conseguente aumento delle diseguaglianze.

Se non si inverte questa tendenza non solo si pregiudicano le prospettive economiche del Paese, ma si rischia di alterare in profondità il patto fra le generazioni che è un elemento costitutivo dell'assetto sociale, della sua equità e stabilità.

Su questo versante più che mai occorre superare le misure difensive e di mera assistenza per mettere le nuove generazioni nelle condizioni di affacciarsi al mondo del lavoro con una formazione allineata alle richieste della economia e società digitale.

Il momento presente offre opportunità da non perdere, a cominciare dalle risorse e dai progetti messi a disposizione dall'Europa per sostenere una ripresa sostenibile. Per questo bisogna prendere sul serio (a partire dal nome) i programmi Next generation Eu.

Non a caso le principali raccomandazioni dell'Unione riguardano anzitutto la modernizzazione e il rafforzamento della istruzione e della formazione professionale necessari per convergere verso gli standard comunitari. Le direzioni principali sono bene individuate: dare seguito a progetti avviati anche in Italia (da Forma), che concentrano l'impegno formativo anche col ricorso all'apprendistato sugli under 25 che hanno lasciato precocemente la scuola e sui NEET under 30 con diploma; valorizzare la transizione scuola lavoro diffondendola con pieno coinvolgimento della scuola e delle imprese; promuovere le competenze necessarie non solo per le aziende digitali ma anche per i nuovi servizi richiesti nell'organizzazione sociale post COVID.

La esperienza del programma 'garanzia giovani' suggerisce di migliorarlo non di abbandonarlo, in conformità con il rilancio che ne ha fatto l'Europa e seguendo le priorità indicate dal nostro rapporto.

Si tratta di mettere a valore il grande potenziale espresso dai giovani che, secondo i dati rilevati, hanno una buona consapevolezza dei cambiamenti del lavoro e delle potenzialità offerte dalle innovazioni digitali.

A questo obiettivo devono contribuire le politiche pubbliche ma anche le aziende, che sono chiamate a rinnovarsi nella loro organizzazione e nelle strategie per saper utilizzare al meglio, e non frustrare, il capitale umano delle nuove generazioni.

Ma il potenziale delle nuove generazioni non si valorizza solo con incentivi economici e neppure solo intervenendo sulle politiche del lavoro per promuovere una buona occupazione. Richiede misure più ampie, atte a promuovere la autonomia personale e le capacità dei giovani di affrontare il futuro

Alcune di queste sono da tempo sperimentate con successo in altri paesi e proposte anche in Italia, e andrebbero attuate subito: iniziative per promuovere l'autonomia abitativa dei giovani e delle giovani coppie, anche con politiche per avere affitti sostenibili, interventi a sostegno di attività imprenditoriali e professionali autonome (non solo agevolazioni fiscali ma politiche del credito attente a valutare le potenzialità dei giovani), attribuzione di dotazioni personali di risorse come previsto in Francia di cui i giovani possano disporre per avviarsi nella vita adulta.

L'occupazione e la parità di genere: un valore per lo sviluppo del Paese.

Il *Rapporto* conferma che la attuale crisi sanitaria, come altre precedenti, ha avuto effetti particolarmente penalizzanti sulla occupazione femminile. Ma le disparità delle donne nella occupazione come nelle condizioni retributive e di lavoro risalgono nel tempo e sono state solo in parte corrette dai provvedimenti di promozione della parità succedutisi nel tempo in Italia come in Europa.

Il fatto è che tali disparità hanno radici profonde non solo nelle strutture economiche, ma nei costumi e negli stereotipi storici presenti nelle nostre società. Per questo siamo convinti che la parità di genere non può perseguirsi solo con interventi normativi e neppure solo con incentivi monetari, ma richiede di essere sostenuta con azioni sistematiche anzitutto di carattere culturale ed educativo, nella scuola, nelle pratiche pubbliche, nelle istituzioni e anche all'interno delle aziende.

In tale direzione può contribuire la proposta del CNEL di promuovere per legge la diffusione nelle aziende e negli enti pubblici del rapporto periodico sulla situazione del personale secondo le disposizioni del codice delle pari opportunità fra uomo e donna, in modo da promuovere e diffondere al pubblico un monitoraggio delle pratiche in atto e verificarne la distanza o l'avvicinamento rispetto agli obiettivi della parità.

Allo stesso fine vanno rafforzate e rese strutturali misure promozionali come le azioni positive per la occupazione femminile e gli strumenti, a cominciare dalle consigliere di parità, che possono sostenere la posizione delle donne nelle pratiche aziendali e nel mercato del lavoro.

Inoltre, il rapporto sottolinea come la minore frequenza con cui le ragazze scelgono percorsi di studio nelle materie STEM rispetto ai maschi (frequenza peraltro inferiore per entrambi agli standard europei) ha conseguenze penalizzanti sia nel breve sia nel medio- lungo periodo, perché sono proprio i settori STEM che presentano le maggiori

prospettive di crescita e le posizioni di lavoro più richieste e meglio remunerate.

Tutti i dati confermano che la condizione della donna lavoratrice è penalizzata soprattutto dalla difficile conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. È questa difficoltà che contribuisce a mantenere la quota di occupazione femminile (meno del 50%) al di sotto delle medie europee. Tale dato si è aggravato nel corso della pandemia senza che il ricorso allo Smart working abbia giovato a correggerlo, perché esso è stato limitato dall'aggravio di compiti familiari, specie sulle donne con figli impediti di frequentare le scuole.

Per lo stesso motivo si spiegano il crollo della occupazione femminile e la crescita del tasso di disoccupazione in occasione della maternità per le donne indotte a lasciare il lavoro per prendersi cura dei figli.

Su questa base il CNEL ha più volte sottolineato come per promuovere la occupazione femminile non bastino politiche di incentivazione economica alle assunzioni, ma serva anzitutto allargare la offerta di servizi, non soltanto asili nido, ma scuola a pieno tempo e servizi per gli anziani, nonché promuovere forme organizzative del lavoro più favorevoli alla conciliazione.

La imprenditoria femminile si è dimostrata particolarmente dinamica negli anni più recenti, aperta alle innovazioni digitale e alle giovani generazioni e ha contribuito in misura prevalente all'incremento del mondo imprenditoriale italiano.

Questi dati, nel confermare 'il valore economico delle donne' indicano che la parità di genere non risponde solo a motivi di giustizia nei confronti delle donne, ma è un obiettivo che interessa lo sviluppo del Paese. Anche per questo merita di essere pienamente riconosciuto in tutte le politiche pubbliche e nelle scelte degli attori economici privati, che sono chiamate a stimolare il pieno apporto femminile alla crescita e alla competitività del Paese.

L'impatto della pandemia non ha solo aggravato in misura particolare le condizioni occupazionali di giovani e donne, ma ha evidenziato aspetti generali di debolezza del nostro mercato del lavoro, a cominciare dal basso tasso di occupazione combinato con vaste aree di inattività della popolazione adulta. Abbiamo più volte rilevato che queste debolezze non possono superarsi con interventi emergenziali come quelli approvati nel corso del 2020, ma neppure con incentivi monetari alle assunzioni ancorché strutturali.

I limiti di queste politiche di incentivazione sono mostrati da varie esperienze passate non solo italiane e sono indirettamente confermati dalle indicazioni del nostro rapporto circa l'utilizzo dei fondi europei contenenti incentivi alle imprese per le assunzioni specie nel sud, che indicano come tali incentivi abbiano prodotto effetti non univoci sulle decisioni delle imprese relativi ai loro programmi di occupazione.

In realtà il CNEL ha ribadito più volte che il contrasto alle debolezze del nostro mercato del lavoro coinvolge le scelte complessive di politica economica del Paese, in primis la qualità e le direzioni dello sviluppo, presuppone cioè che tutte queste scelte abbiano come orientamento specifico e coerente quello di promuovere la crescita della occupazione nelle sue varie forme, e di una occupazione di qualità (*decent work* secondo gli obiettivi dell'OIL).

Le sollecitazioni europee a privilegiare investimenti nelle due transizioni epocali in atto, quella digitale e quella ambientale, offrono una occasione senza precedenti per cambiare le direzioni di crescita migliorando il mix occupazionale del nostro Paese e

accrescendo la intensità occupazionale in molti settori sia tradizionali come quelli di cura, sia emergenti come quelli della green economy.

La nostra capacità di innovare le politiche economiche e del lavoro in queste direzioni sarà messa alla prova già nel 2021 quando dovranno essere superati i provvedimenti di emergenza di sostegno al lavoro e alle imprese, comprese le casse integrazioni in deroga e il blocco dei licenziamenti.

La contrattazione decentrata per la gestione della sicurezza e della organizzazione del lavoro nella pandemia.

La terza parte del nostro rapporto, riguarda vari aspetti della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali e dedica una attenzione particolare alla contrattazione decentrata sviluppatasi nei principali settori della economia privata in risposta ai problemi posti da COVID 19 nei luoghi di lavoro.

La tendenza più evidente evidenziata dalle parti che hanno steso il capitolo segnala che tale contrattazione decentrata ha esercitato in alcune macroaree tematiche dei rapporti di lavoro una serie di funzioni gestionali finalizzate a mitigare il rischio da contagio pandemico e a salvaguardare per quanto possibile la continuità operativa delle imprese.

Tale obiettivo è stato perseguito in primo luogo mediante piani per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro negoziati ai vari livelli, fino agli accordi interconfederali di vertice, in specie quello del 24 aprile 2020 tradotto in dpcm e quindi provvisto di efficacia vincolate generale.

Inoltre la contrattazione, questa volta essenzialmente decentrata, ha allargato i suoi contenuti a un'ampia serie di contenuti gestionali dei rapporti di lavoro e alla organizzazione interna delle aziende, quali flessibilità di orario di lavoro, turni e relative indennità, lavoro agile, formazione dedicata, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma anche, con ulteriore ampliamento, nuove tecnologie applicate in azienda sia in funzione anti COVID sia in vista di piani di rilancio produttivo.

Questo intervento della contrattazione di secondo livello nello svolgimento di attività non solo di regolazione ma anche di gestione congiunta di aspetti centrali della organizzazione del lavoro rappresenta una novità rispetto alle prassi e agli orientamenti usuali. La pressione della emergenza ha rappresentato una spinta decisiva per arricchire la contrattazione di contenuti e di procedure partecipative, mostrando che l'orientamento partecipativo è ritenuto essenziale dalle parti per affrontare temi cruciali di interesse comune e per trovare punti di equilibrio fra la necessità di proseguire le attività fondamentali e quella di garantire la sicurezza delle persone sul lavoro.

Non per niente le parti riconoscono che la tenuta degli accordi e la osservanza dei regolamenti si basano non solo sulle regole ma in definitiva sulla responsabilità e sul coinvolgimento continuo dei lavoratori.

Questi accordi sono frutto della emergenza, ma riprendono contenuti e procedure (comitati misti e gruppi di lavoro bilaterali su vari temi della organizzazione del lavoro, strumenti per la informazione e la consultazione stabile dei lavoratori) già sperimentati in recenti accordi di tipo partecipativo stipulati in aziende caratterizzate da un clima di relazioni industriali solido e reattivo.

Il giudizio delle parti sul ruolo svolto da questa contrattazione è positivo, per il mo-

tivo che essa ha permesso ai lavoratori e alle imprese non solo di non sentirsi soli nell'affrontare la emergenza, ma anche di agire collettivamente per rispondere alla crisi sanitaria, occupazionale ed economica in atto.

Se, come auspica il rapporto, la contrattazione dovrà mantenersi centrale per affrontare la gestione della organizzazione del lavoro anche nel futuro, le novità partecipative sperimentate nell'emergenza dovranno estendersi e consolidarsi.

Il nuovo archivio CNEL della contrattazione e il codice unico dei contratti.

Il capitolo decimo del rapporto continua la serie di report periodici diffusi da un decennio sui contenuti dell'archivio del CNEL riguardanti la contrattazione collettiva nazionale.

I dati aggiornati testimoniano di una frammentazione del panorama negoziale italiano da tempo rilevata e persino accentuata rispetto a pochi anni fa: al 30 giugno 2020 sono registrati 935 contratti di settore vigenti (erano 868 nel 2017) in controtendenza rispetto al settore pubblico, dove i comparti di contrattazione sono passati dagli 11 del 2016 ai 4 odierni.

L'obiettivo dell'archivio è di definire una sorta di "carta di identità" dei singoli contratti, che è stabilita, pur in carenza di criteri precisi sulla rappresentatività degli agenti negoziali, in base a una serie di parametri essenziali, a cominciare da un inquadramento il meno approssimativo possibile del settore produttivo cui ciascun contratto

La codifica dei contratti da tempo in corso è ora orientata dalla legge 120/2020, che, riprendendo una proposta del CNEL, attribuisce allo stesso CNEL il compito di svolgere tale attività, d'intesa con INPS e Ministero del lavoro, unificando le attuali diverse procedure e attribuendo un codice alfanumerico unico a ciascun contratto.

Tale codificazione unificata rappresenta un contributo importante per l'accertamento univoco della identità dei contratti, perché è destinata a essere utilizzata da tutti gli operatori del mercato del lavoro nell'interfaccia con le PA e perché dovrà condurre alla integrazione di tutti i dati nella anagrafe unica nazionale di questi contratti.

I dati recenti dell'Archivio CNEL contengono informazioni preziose sullo stato e sui contenuti della contrattazione. Gli 856 contratti vigenti risultano applicati da 1.516.060 imprese a 13.272.629 lavoratori dipendenti. Ma si precisa che un numero molto ridotto di CCNL disciplina la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro: infatti, i 60 CCNL prevalenti nei dodici settori ove sono disponibili i dati sui lavoratori coperti, si applica al 89% di tutti i lavoratori dipendenti; mentre i restanti 796 contratti nazionali risultano applicati solo all'11% della platea dei dipendenti come ricavabile dalle dichiarazioni allegate ai CCNL depositati.

Questo ultimo dato ridimensiona alquanto il grado di dispersione contrattuale, anche se resta il fatto che nei 796 contratti minori presumibilmente rientrano quelli a più elevato rischio di dumping e che in non pochi settori specie dei servizi la erosione della copertura contrattuale risulta ancora elevata riducendo molto la effettiva protezione dei contratti.

Non viene meno quindi la esigenza, sottolineata non solo dal CNEL, di definire e applicare criteri univoci di rappresentatività delle parti della contrattazione e di rafforzare la efficacia dei contratti, con modalità da definire di intesa con le parti secondo indicazioni indicate anche dalla recente proposta di direttiva europea sui salari minimi adeguati.

Riflessioni conclusive.

Il rapporto del CNEL ha mostrato come il nostro mercato del lavoro continui a presentare più ombre che luci in un contesto tuttora segnato da profonde incertezze.

Nonostante i motivi di speranza alimentati dalla disponibilità dei vaccini anti COVID, gli effetti dirompenti della pandemia sembrano destinati a prolungarsi per un tempo non prevedibile.

Per questo le analisi del rapporto, e anche questa introduzione, evitano di dare indicazioni conclusive. Segnalano tuttavia che l'impatto della emergenza su tutti gli aspetti della nostra vita personale, economica e sociale ha agito come fattore sia di innovazione sia di accelerazione di cambiamenti in atto, a cominciare dalla diffusione delle tecnologie digitali nello svolgimento del lavoro a distanza.

Hanno evidenziato temi finora sottovalutati e dovranno stimolarne un ripensamento non superficiale: su come affrontare la gravità delle diseguaglianze che percorrono le nostre economie e società, su come rimediare alla fragilità di situazioni individuali e collettive che si credevano garantite, su come integrare nella progettazione sociale e nella pratica i principi della salute con le politiche del lavoro, come dare seguito alle esigenze prepotentemente emerse nei mesi del COVID, di universalizzare il welfare, più in generale come affrontare la tensione fra crescita economica, coesione sociale e tutela dell'ambiente.

Si tratta di questioni attinenti alle direzioni fondamentali che vogliamo dare al nostro futuro e che sono destinate a durare oltre la pandemia. Per questo sarebbe un grave errore, il più grave, pensare di archiviarle, ritornando al *business as usual*.

Le difficili esperienze di quest'anno hanno aumentate le incertezze e pesato sulle nostre vite, ma hanno fornito motivi di riflessione, se non risposte definite.

Il nostro rapporto ne ha tratto spunto per indicare qualche pista di analisi e di policy sui temi critici del lavoro, del welfare e della qualità dello sviluppo, tutti da approfondire nel futuro.

Oltre a quelle appena accennate, ne riprendo altre due che mi sembrano centrali.

Le vicende della crisi hanno messo in luce il contributo delle parti sociali e dei lavoratori, a cominciare da quelli della sanità, a contenere gli effetti del contagio, contemperando le misure di difesa e di prevenzione con le esigenze della continuità del lavoro. Ma hanno sottolineato la importanza, e insieme i limiti, delle misure messe in atto dal Governo e dalle istituzioni pubbliche.

La pandemia, fra i suoi portati principali, ha stimolato interventi senza precedenti della mano pubblica nella economia e nella società, in Italia come nella gran parte dei paesi, compresi quelli tradizionalmente dediti a politiche liberiste.

Anche voci non sospette di questi paesi (da ultimo *l'Economist*) indicano che le risorse pubbliche senza precedenti stanziare per contrastare i disagi e le povertà accresciute dalla crisi, hanno contribuito a cambiare gli orientamenti generali verso l'intervento pubblico e le aspettative dei cittadini su quello che il governo può fare per loro.

Questo è un lascito della pandemia che apre, o riapre, questioni di fondo relative al ruolo dello Stato nella economia e nella società, su cui occorrerà riflettere finiti gli interventi di emergenza.

Le misure pubbliche e private messe in atto, spesso con inedite convergenze, per contrastare l'epidemia sono ora messe alla prova nell'affrontare la fase del rilancio del Paese. La stessa urgenza e capacità di mobilitazione collettiva manifestate nel difen-

dere la salute pubblica e privata dal COVID, sono necessarie per vincere la sfida della ripresa e del pieno utilizzo delle risorse del *Next generation EU* nelle direzioni richieste dall'Europa.

Anche su questo punto andrà fatta una riflessione alla luce delle esperienze vissute nel corso di questo anno difficile.

Gli ambiziosi obiettivi di carattere economico indicati dalla transizione digitale e ambientale devono essere accompagnati da misure altrettanto ambiziose per la innovazione sociale e nel modo del lavoro.

La integrazione fra queste due componenti di *policy*, economica e sociale, è necessaria per rispondere alle esigenze di interdipendenza fra i diversi aspetti della realtà odierna che abbiamo segnalato. Ma è anche una condizione essenziale affinché la transizione epocale in atto sia effettivamente *giusta* (*just transition*, come sottolineano i documenti europei), cioè perché non si limiti a innovare nelle scelte della economia ma sappia aiutare le persone a sostenere l'impatto delle novità economiche e tecnologiche e a beneficiarne.

L'urgenza di rafforzare le misure sociali di accompagnamento alle persone nelle transizioni è testimoniata dalle ricerche, comprese recenti analisi condotte dal Censis per il CNEL, ove si mostra come le prospettive di ripresa sociale e personale dalle ferite della pandemia siano più complesse dei processi di mera ricostruzione economica e richiedano quindi misure altrettanto complesse di protezione e di promozione umana. La possibilità di praticare effettivamente la "giustizia" delle transizioni che ci aspettano andrà verificata in concreto e dipenderà da noi, dal modo con cui gli obiettivi segnalati dalle direttive europee verranno tradotti in progetti concreti: un punto questo su cui verremo giudicati.

Capitolo 1

La crisi del Covid-19 e l'impatto sul mercato del lavoro



Capitolo 1

La crisi del Covid-19 e l'impatto sul mercato del lavoro

Marina Barbini, Fedele De Novellis

REF Ricerche

La crisi del Covid-19 colpisce il mondo del lavoro

Il 2020 è stato per l'economia mondiale un anno drammatico, segnato dagli effetti della pandemia del Covid-19.

L'attività economica ha evidenziato ampie oscillazioni legate alla diffusione dell'epidemia. Nella maggior parte dei paesi si sono osservate delle cadute profonde nei livelli produttivi, soprattutto nelle settimane dei *lockdown* dei mesi primaverili, seguite da un recupero significativo, anche se parziale, nelle settimane delle riaperture. La fase di ripresa si è protratta sino all'inizio dei mesi autunnali, ma il quadro per la parte finale dell'anno e l'inizio del 2021 è nuovamente segnato da profonde incertezze legate alla necessità di contenere la nuova ondata dell'epidemia. In generale, le prospettive per l'economia mondiale restano condizionate alla disponibilità su larga scala di nuovi farmaci o di un vaccino, sulla cui tempistica non vi sono ancora valutazioni concordi. Dato questo quadro, una quantificazione definitiva dei costi economici e sociali della crisi del 2020 sarà possibile solo quando l'emergenza sanitaria potrà dirsi superata. Al momento sono possibili solo valutazioni sugli effetti di breve periodo, comunque importanti per caratterizzare le modalità di trasmissione di questo tipo di *shock* al mercato del lavoro, e gli effetti delle misure di politica economica adottate dai governi.

La crisi ha accomunato la maggior parte delle economie, pur evidenziando impatti differenziati a seconda dei paesi. Si è trattato di uno *shock* simmetrico a livello internazionale, con uno sfasamento temporale molto breve, di poche settimane, legato ai tempi di propagazione dell'epidemia.

La Cina è stata investita pienamente dallo *shock* a inizio anno, mentre i paesi europei hanno avvertito le conseguenze solamente da fine marzo.

Differenze nell'evoluzione dell'epidemia hanno caratterizzato invece i mesi estivi e la fase di ripresa dei contagi a partire dall'autunno, risultata più intensa nei paesi europei. La Cina è riuscita a prevenire la seconda ondata.

Dal punto di vista economico, l'impatto dell'epidemia nei diversi paesi ha mostrato differenze legate principalmente alla capacità dei diversi sistemi sanitari di affrontare l'emergenza, limitando la durata degli interventi più pervasivi, come i *lockdown*. Tra i maggiori paesi europei la migliore capacità di gestione della pandemia ha caratterizzato la Germania, che è riuscita a contenere la diffusione del virus con misure meno restrittive rispetto agli altri paesi, e quindi con perdite di prodotto più contenute. Una buona capacità di contenimento dell'epidemia, con costi nel breve meno pronunciati, ha caratterizzato diverse economie del sud-est asiatico, che erano più preparate ad affrontare una emergenza di questo tipo anche a seguito della passata esperienza della Sars del 2003, oltre che per ragioni di tipo culturale, che concorrono a spiegare una maggiore capacità di autodisciplina nel rispetto delle limitazioni ai comportamenti.

L'uscita dai *lockdown* ha poi portato nei mesi estivi a recuperi significativi dell'attività economica in molti paesi, con aumenti del prodotto in genere proporzionali all'inten-

sità della precedente caduta. Vale a dire che i paesi dove le misure di restrizione erano state più intense, e le cadute del prodotto più pronunciate, hanno poi registrato dei recuperi maggiori. Il recupero della fase delle riaperture è stato anche assecondato da diverse misure di politica monetaria e fiscale di segno fortemente espansivo, adottate nella maggior parte delle economie avanzate, e che hanno favorito la normalizzazione dei livelli della domanda.

Confrontando quindi i livelli del PIL del terzo trimestre con quelli di fine 2019, si osserva come la maggior parte dei paesi abbia recuperato buona parte delle perdite della prima metà dell'anno, mantenendo un *gap* dai valori pre-crisi dell'ordine del 4-5 per cento. L'unica economia che è tornata al di sopra dei livelli produttivi pre-crisi è quella cinese.

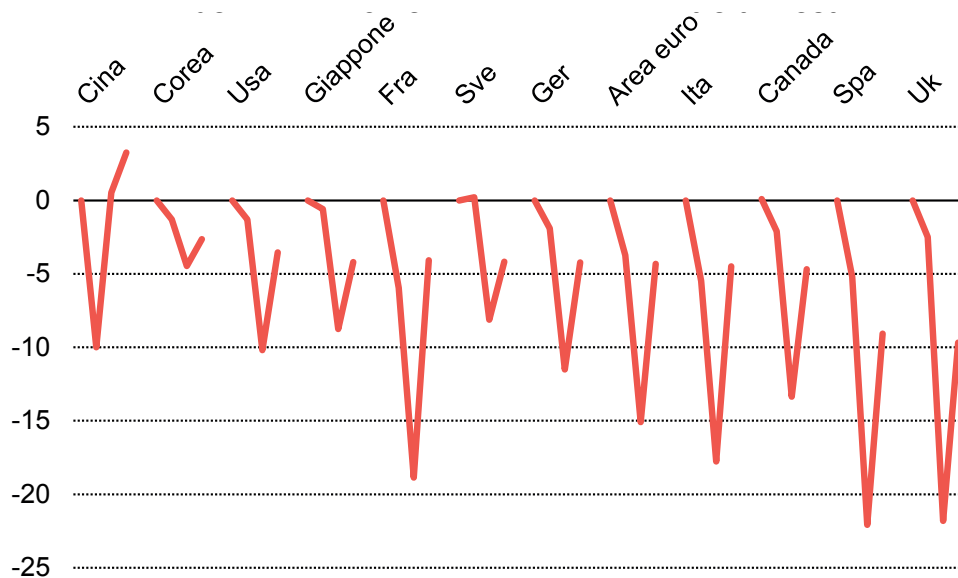
La distanza dai livelli pre-crisi risulta molto simile nelle maggiori economie dell'area euro: Francia, Germania e Italia registrano perdite di prodotto intorno al 4 per cento, a fronte di un maggiore ritardo in Spagna, dove le perdite nel terzo trimestre erano del 9 per cento.

Nel complesso, quindi, alla luce dei risultati emersi sino al trimestre estivo si può affermare che, a fronte di uno *shock* all'attività economica la cui intensità non ha precedenti storici se si escludono i periodi bellici, i recuperi del periodo *post-lockdown* nella maggior parte dei paesi sono stati più accentuati di quanto atteso. All'interno di questo quadro generale, la *performance* dell'economia italiana ha costituito una sorpresa ancor più positiva in termini relativi. Il 2020 è difatti uno dei pochi anni che non ha visto la *performance* dell'economia italiana registrare un ritardo rispetto alle altre maggiori economie avanzate.

La nuova ondata dell'epidemia che si è affermata dal mese di ottobre rende però probabile una nuova contrazione dell'attività economica globale nel corso dei mesi finali dell'anno e vi sono ampie incertezze sulle tendenze dei primi mesi del 2021.

Se la crisi del Covid ha avuto impatti nel complesso relativamente omogenei fra i di-

Figura 1 - Il PIL delle maggiori economie nei primi tre trimestri del 2020



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche. Var % cumulate rispetto al quarto trimestre 2019

versi paesi, molto marcate sono state invece le differenze nell'intensità di tale *shock* a livello settoriale.

L'attività economica è crollata soprattutto in alcuni segmenti dei servizi privati maggiormente interessati dai provvedimenti di separazione fisica. Settori come il trasporto aereo e ferroviario, gli spettacoli, le manifestazioni fieristiche, gli eventi sportivi e più in generale tutti i servizi legati al turismo, dal comparto alberghiero alla ristorazione, hanno attraversato una grave recessione, con perdite di *output* di entità eccezionale.

Tale andamento costituisce un tratto peculiare della crisi attuale. Difatti, solitamente la variabilità dell'attività economica nei servizi è inferiore a quella dell'industria. Questo perché le fluttuazioni cicliche della domanda sono in genere più ampie per quei prodotti il cui acquisto può essere differito senza far venire meno il servizio che tali beni erogano: questo è il caso soprattutto dei beni di consumo durevoli, come l'auto o i mobili, per ciò che riguarda i consumi; lo stesso vale per la domanda delle imprese rispetto ad alcune tipologie di macchinari quando ci si aspetta che la domanda non aumenti abbastanza da saturare i nuovi impianti. Non a caso, beni di consumo durevoli e beni di investimento tendono a esibire di solito oscillazioni della domanda e della produzione molto ampie.

L'intensità della crisi dei settori dei servizi ha implicazioni molto serie in termini di occupazione, dato che in genere i settori come la ristorazione, il comparto alberghiero o il piccolo commercio presentano un contenuto di occupazione elevato. Si tratta non solo di comparti a bassa intensità di capitale, nei quali quindi vi sono più ore lavorate per unità di valore aggiunto, ma anche di settori che impiegano frequentemente lavoro a tempo parziale o stagionale, per cui il numero di occupati per ora lavorata è alto. Inoltre, i pur bassi redditi *pro-capite* distribuiti in questi settori sono importanti, perché rappresentano frequentemente il sostentamento delle famiglie dei ceti economicamente più deboli.

Peraltro, va anche ricordato che, quanto più le crisi sono concentrate settorialmente, tanto più risulta difficile la ricollocazione della manodopera in esubero. Nella fase attuale le perdite stanno colpendo in misura maggiore lavoratori in alcuni casi caratterizzati da competenze basse, o in altri molto specifiche, e quindi non facilmente ricollocabili in altri settori. Si pensi, a puro titolo di esempio, alle professionalità di un cuoco o di un pilota di aereo: nel momento stesso in cui queste persone cercano una ricollocazione in un altro settore, tutte le loro competenze si trovano di fatto ad essere non utilizzabili. Le difficoltà sono acute anche dal fatto che queste stesse professionalità hanno subito uno *shock* avverso in tutti i paesi, il che limita ulteriormente le opportunità per chi è disposto a cambiare città o nazione per trovare un nuovo impiego. Inoltre, la concentrazione di diverse attività dei servizi in alcuni grandi centri urbani, dove il controllo della diffusione del virus è meno semplice, tende a accentuare l'eccesso di offerta di lavoratori *unskilled* (addetti ai servizi alla persona, alle pulizie e altre mansioni di servizi), e soprattutto di tutto il personale di quelle attività che hanno visto cadere la domanda a seguito dell'aumento dello *smartworking*. Le nuove modalità di lavoro hanno ridotto la presenza nei quartieri dove sono concentrati gli uffici.

Su questi aspetti sono importanti gli impatti di breve periodo, ma lo saranno ancor più quelli di medio termine. La riorganizzazione dei processi di produzione attraverso il lavoro da casa probabilmente si protrarrà almeno in parte anche dopo la fine dell'epidemia, e questo porterà a una trasformazione del tessuto produttivo che porterà alcu-

ni settori a una contrazione di tipo permanente della loro attività: si pensi agli effetti sulla ristorazione e sulle attività commerciali, con conseguenze sulla struttura sociale dei centri urbani.

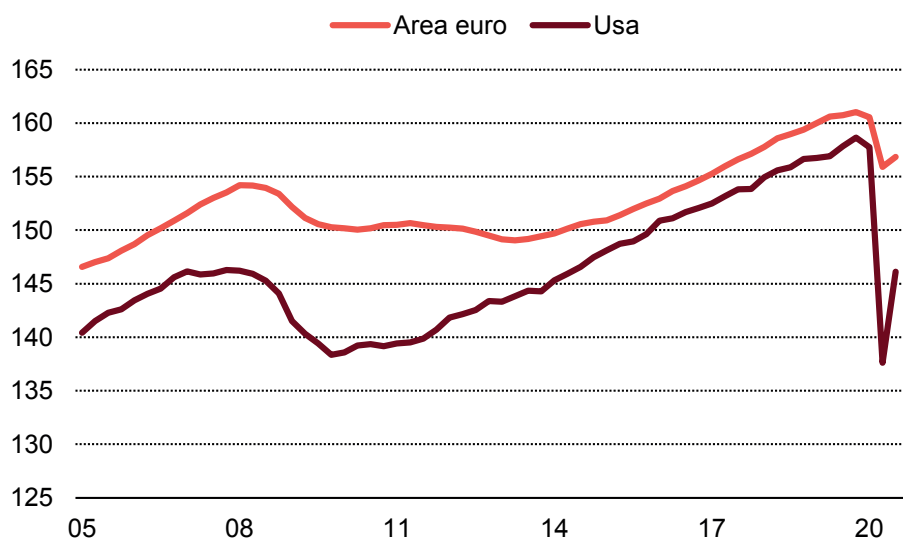
Per una fotografia delle conseguenze di questa crisi sul mercato del lavoro occorrerà quindi non solo attendere di coglierne gli esiti a regime, ma anche analizzarne gli effetti con grande grado di dettaglio, proprio perché questi saranno molto diversi a seconda dei segmenti del mercato del lavoro.

Le statistiche sull'occupazione per ora fanno necessariamente riferimento solamente all'impatto di breve della crisi. Data peraltro la peculiarità dei comportamenti innescati dalla pandemia, i dati non forniscono neanche una rappresentazione adeguata delle condizioni del mercato del lavoro in aggregato. Questo innanzitutto perché vi è un ampio numero di paesi che ha adottato politiche basate su schemi di occupazione a orario ridotto, che permettono di ridurre le ore lavorate senza interrompere il rapporto di lavoro, per cui i lavoratori continuano a essere registrati come occupati anche nei periodi in cui non lavorano, o lavorano poche ore, percependo l'integrazione al reddito fornita dallo Stato.

Vi è quindi un andamento del numero degli occupati molto diverso fra i paesi che hanno utilizzato questo tipo di strumenti, la maggior parte delle economie dell'area euro, e i paesi che, come ad esempio gli Stati Uniti, erogano prevalentemente sussidi di disoccupazione, che per essere percepiti dai lavoratori hanno invece come pre-condizione proprio l'interruzione del rapporto di lavoro.

Questo aspetto naturalmente influenza l'andamento del numero di occupati nelle diverse economie, rendendo i dati non omogenei. Basti mettere a confronto, come nel grafico seguente, il crollo dell'occupazione Usa che anche dopo il rimbalzo del terzo trimestre registrava più di 10 milioni di occupati in meno rispetto a prima della crisi, mentre nell'area euro la caduta si arrestata a "solo" tre milioni e mezzo di occupati.

Figura 2 - Numero di occupati: confronto Usa - Area Euro



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e Eurostat

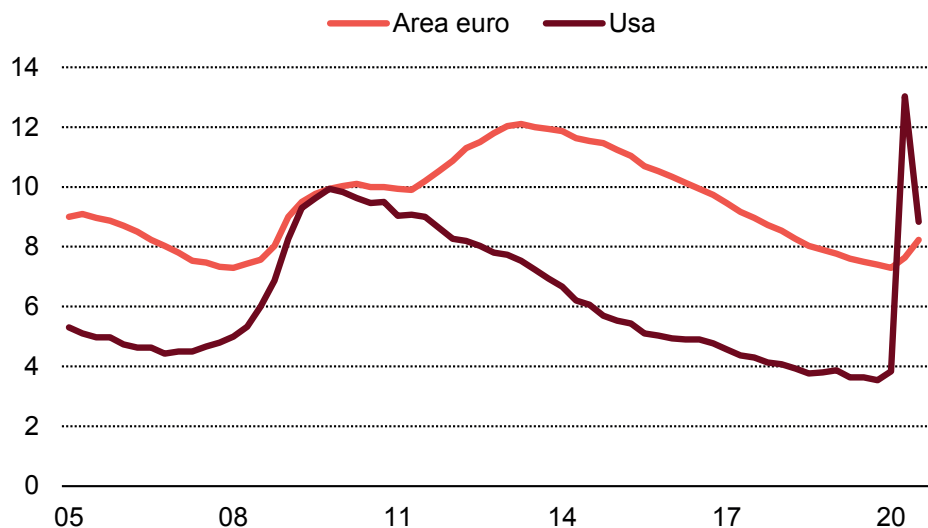
Poco significative sono anche le misure delle condizioni del mercato del lavoro basate sul numero dei disoccupati. Entra qui in gioco anche la questione dello scoraggiamento: è possibile che alcuni lavoratori non cerchino neanche un lavoro perché il peggioramento delle condizioni economiche è stato tale da interrompere l'attività di ricerca. Questi lavoratori, non effettuando azioni di ricerca attiva del lavoro, possono essere classificati fra gli inattivi e questo incide sulla quantificazione del numero di disoccupati, ridimensionandola. Anche da questo punto di vista contano diversi aspetti istituzionali: ad esempio, i paesi dove si erogano sussidi di disoccupazione incentivano il lavoratore a palesare la propria condizione di disoccupato, proprio per ottenere il sussidio.

Per queste ragioni il tasso di disoccupazione Usa è aumentato molto di più rispetto alle altre maggiori economie nonostante la recessione negli Stati Uniti non sia stata più grave rispetto agli altri paesi.

Dalla crisi del mercato del lavoro ai timori di deflazione

La crisi ha quindi reso complessa l'estrazione di una misura delle condizioni di forza relativa del mercato del lavoro da indicatori sintetici come il tasso di disoccupazione. D'altra parte era da tempo, da ben prima della crisi del Covid-19, che si era aperto il dibattito sui limiti degli indicatori tradizionali nel misurare le condizioni di mercati del lavoro che si sono trasformati in maniera sostanziale nel corso degli ultimi anni. I fattori di cambiamento strutturale sono stati diversi. Conta l'aumento del numero dei lavoratori con contratti temporanei, la maggiore diffusione del *part-time*, il ruolo specifico degli immigrati, soprattutto nel caso degli irregolari, l'allungamento della vita lavorativa e la maggiore incidenza dei lavoratori anziani, i cambiamenti legati alle nuove tecnologie e i rispettivi effetti su orari e condizioni di lavoro, si pensi alla *gig economy* e allo *smartworking*.

Figura 3 - Tasso di disoccupazione: confronto Usa - Area Euro



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e Eurostat

In tali condizioni, anche un tasso di disoccupazione molto basso può essere oggi compatibile con un mercato del lavoro debole. È sufficiente che un numero elevato di persone risulti occupato, ma a condizioni che ne rendono lo *status* non molto distante di fatto da quello del disoccupato: si pensi ad esempio a quanti lavorano saltuariamente, o per poche ore la settimana, ai rapporti di lavoro irregolari, ai lavoratori stranieri che non hanno il permesso di soggiorno. La diffusione del *part-time*, da strumento di conciliazione si trasforma in utilizzo estremamente flessibile degli orari, così come la flessibilità delle forme contrattuali può essere in alcuni casi motivo di estrema precarietà e incertezza per il lavoratore, quando comporta frequenti interruzioni del rapporto di lavoro; la mancanza della cittadinanza diviene motivo per la perdita delle tutele. Di fatto oggi in molti paesi la figura dell'occupato si è molto allontanata da quella tradizionale, strutturata su un rapporto di lavoro di lungo periodo basato su una serie di garanzie ben definite e trasversali ai diversi tipi di impiego.

Conseguenza di ciò sono anche le straordinarie condizioni di moderazione salariale che abbiamo visto negli anni passati, anche nelle economie che erano state attraversate da una fase di ripresa del ciclo economico più robusta; basti qui pensare che, se si esclude il gruppo dei paesi periferici europei, che aveva attraversato un'altra recessione nel 2012, l'economia mondiale prima della crisi del Covid-19 veniva da una fase di crescita iniziata nella seconda metà del 2009; il ciclo attuale era cioè iniziato per molti paesi da più di dieci anni, risultando quindi uno dei cicli economici più lunghi della storia.

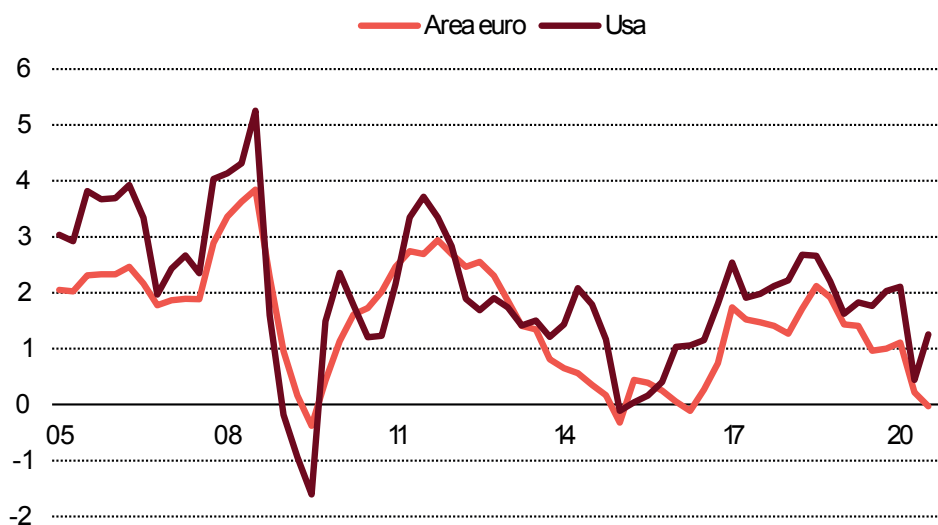
Da un lato la moderazione salariale degli anni scorsi segnala come tassi di disoccupazione bassi possano essere compatibili con la presenza di un eccesso di offerta ancora ampio nel mercato del lavoro. È anche una conseguenza della perdita di potere di mercato delle imprese, e della maggiore difficoltà che queste incontrano nel traslare a valle eventuali aumenti dei costi. Le imprese sono sottoposte a pressioni concorrenziali più intense a seguito dei processi di apertura dei mercati in atto da alcuni decenni e delle conseguenze dell'innovazione tecnologica, soprattutto grazie al ruolo crescente di *internet* e, da alcuni anni, all'aumento delle vendite *on-line*, che favoriscono la comparazione dei prezzi aumentando, in definitiva, l'elasticità della domanda al prezzo. Quest'ordine di considerazioni è stato da tempo oggetto di attenzione da parte delle autorità di politica economica. Recentemente, la Federal Reserve ha annunciato importanti revisioni nella propria strategia. L'innovazione sta nel fatto che la banca centrale americana ritiene di non potere indicare esplicite misure dell'evoluzione delle condizioni del mercato del lavoro per orientare le attese sulla propria politica: *"The maximum level of employment is a broad-based and inclusive goal that is not directly measurable and changes over time owing largely to nonmonetary factors that affect the structure and dynamics of the labor market. Consequently, it would not be appropriate to specify a fixed goal for employment ..."* (Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy, 27 agosto 2020).

La Fed ha posto in discussione anche altri elementi della propria strategia, in particolare segnalando l'esigenza di intervenire per contrastare rischi di deflazione dell'economia Usa. È stata annunciata la possibilità di intendere gli obiettivi d'inflazione in senso "simmetrico". Questo comporta che la Fed non contrasterebbe un'inflazione per un certo periodo superiore al 2 per cento, se questo dovesse verificarsi successivamente a una fase in cui l'inflazione si è posizionata per un periodo esteso al di sotto di tale valore.

Il 30 settembre scorso quindi anche la Presidente Lagarde è intervenuta ricordando che dall'inizio del 2020 è in corso il processo di revisione della strategia della Bce in termini di definizione degli obiettivi d'inflazione, e in particolare adottando misure in grado di aumentare l'inflazione attesa in modo da conseguire, nel contesto attuale di tassi d'interesse molto bassi, una riduzione del livello dei tassi d'interesse a lungo termine reali. La questione da affrontare, nelle parole della Lagarde è quindi *"whether central banks should commit to explicitly make up for inflation misses when they have spent quite some time below their inflation goals. If credible, such a strategy can strengthen the capacity of monetary policy to stabilise the economy when faced with the lower bound. This is because the promise of inflation overshooting raises inflation expectations and therefore lowers real interest rates"*. Sarà da vedere in che misura questo tipo di analisi si tradurrà in cambiamenti nella strategia della Bce, e soprattutto quale sarà il tipo di resistenze che saranno opposte dal mondo tedesco all'ipotesi di un cambiamento degli obiettivi d'inflazione.

Questo dibattito rende conto di come vi sia piena consapevolezza del fatto che una delle conseguenze degli effetti distruttivi della crisi del Covid-19 possa risultare in una pressione al ribasso su prezzi e salari a livello internazionale. Una fase di spinte deflazionistiche, che sarebbero esasperate anche dal fatto che molte economie emergenti hanno registrato dall'inizio della crisi ampie svalutazioni dei rispettivi tassi di cambio, generando spinte al ribasso sulle dinamiche dei prezzi e salari delle economie avanzate.

Figura 4 - Tasso d'inflazione: confronto Usa - Area Euro



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e Eurostat

Le tendenze in Italia

Le dinamiche in atto a livello internazionale definiscono il contesto generale all'interno del quale si sono affermate le tendenze del mercato del lavoro italiano.

Al pari degli altri paesi, anche l'Italia ha sperimentato forti oscillazioni dell'attività economica e della domanda di lavoro riflettendo la tempistica delle misure di restrizione legate all'epidemia. E anche in Italia le diverse misure dell'andamento dell'*input* di lavoro hanno mostrato andamenti divergenti, in funzione delle peculiarità dei comportamenti indotti dalle misure di restrizione.

Tabella 1

IL MERCATO DEL LAVORO NEL 2020 - QUADRO DI SINTESI				
var %a/a	19 IV	20 I	20 II	20 III
Pil	0.1	-5.6	-17.9	-4.7
Unità di lavoro	0.3	-5.6	-19.5	
Ore lavorate	0.0	-8.1	-22.0	
Occupati	0.5	-0.2	-3.6	
Produttività del lavoro*	0.1	2.7	5.3	
Redditi per unità di lavoro	1.1	0.5	3.1	
Retribuzioni per unità di lavoro	1.0	0.4	2.7	
Prezzi al consumo	0.3	0.3	-0.1	-0.5
Retribuzioni reali	0.7	0.1	2.9	
dati da RcfI				
Occupati	0.5	-0.2	-2.7	-1.9
Forze di lavoro	-0.7	-1.6	-4.3	-1.7
Disoccupati	-10.2	-13.5	-19.1	-0.6
variabili in livello				
Tasso di disoccupazione	9.5	9.1	8.5	9.7
Tasso di inattività (16-64)	34.6	35.1	36.8	35.5
*Pil per ora lavorata				
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat				

Vi sono quindi diversi *caveat* di ordine metodologico che influenzano la lettura dei dati. In estrema sintesi gli aspetti principali che hanno caratterizzato gli andamenti in aggregato possono essere sintetizzati evidenziando alcuni punti principali.

Un primo aspetto è rappresentato dall'andamento della domanda di lavoro. La marcata contrazione del PIL dei primi due trimestri dell'anno, e il recupero significativo osservato nei mesi estivi, sono seguiti da vicino dall'andamento delle unità di lavoro e da quello delle ore lavorate. Entrambe queste variabili nei primi due trimestri dell'anno si contraggono più di quanto non sia accaduto al PIL; non si è quindi osservata la consueta contrazione di natura ciclica della produttività che si verifica normalmente nel corso delle recessioni per effetto dei ritardi nei tempi di adeguamento delle ore lavorate rispetto all'andamento della produzione. Questo è stato in parte un riflesso della natura della crisi, che si è prodotta con una rapidità maggiore e con effetti mediatici nettamente amplificati rispetto alle altre fasi di crisi, innescando la pronta reazione delle imprese.

D'altra parte il crollo delle ore lavorate è stato assecondato dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali, e soprattutto all'utilizzo della Cig. La Cig ha favorito il *labour hoarding* da parte delle imprese, che hanno difatti potuto ridurre le ore lavorate senza contrarre allo stesso tempo il numero di occupati, dato anche il contestuale divieto dei licenziamenti. Lo scollamento fra andamento delle ore lavorate e del numero degli occupati è però anche un segnale della presenza di occupazione in eccesso. Tale eccesso dovrebbe comunque essersi ampiamente ridimensionato nel terzo trimestre.

La relativa tenuta del numero di occupati si è anche accostata nel corso dell'anno a una contrazione marcata dell'offerta di lavoro. Questo fenomeno, che come abbiamo visto è stato osservato anche in altri paesi, è risultato piuttosto marcato nel caso italiano, tanto da portare a stimare nel periodo del *lockdown* addirittura una contrazione del numero di disoccupati. L'effetto prevalente in questo caso è quello della registrazione di molti disoccupati all'interno della platea degli inattivi. La caduta del tasso di disoccupazione osservata in questo periodo rappresenta quindi a tutti gli effetti un'anomalia statistica.

Circa gli indicatori della dinamica salariale, la crisi della domanda di lavoro dovrebbe con buona probabilità avere pesato sui salari, al netto degli effetti positivi che potrebbero essere emersi nel caso di alcune categorie particolari per le quali potrebbe essersi determinata una difficile reperibilità a seguito della stessa epidemia. Nel complesso, comunque, il segnale che si coglie dai dati di contabilità nazionale è quello di una accelerazione delle retribuzioni riconducibile in buona misura agli effetti della contabilizzazione della Cassa integrazione. La Cig rientra difatti all'interno delle monte retribuzioni di contabilità nazionale mentre le ore di Cig sono scomutate dal calcolo delle Unità di lavoro dipendenti.

Nella tabella 1 è anche indicato l'andamento dei salari reali. Oltre alla crescita relativamente anomala di questa variabile dovuta all'andamento del numeratore, vanno ricordati alcuni elementi di incertezza nel calcolo del denominatore, cioè l'inflazione. Nel periodo del *lockdown* difatti anche la stima dell'inflazione presenta margini di incertezza, legati in questo caso al fatto che il paniere dei consumi si è profondamente modificato. In particolare, per alcuni beni, la domanda è crollata, e questo ha fatto diminuire i prezzi, anche se evidentemente il beneficio per il consumatore dei prezzi inferiori è modesto se i volumi acquistati sono più bassi.

Le misure adottate per salvaguardare l'occupazione

Come visto, le tendenze del 2020 hanno riflesso non solo l'evoluzione dell'attività economica, ma anche le misure adottate per contrastare la crisi. Si è trattato di interventi adottati a più riprese, man mano che si delineava il quadro dal punto di vista della situazione sanitaria e dei rispettivi costi economici. Per questo gli interventi sono stati scaglionati nel corso dell'anno, e nuove misure si annunciano anche per la prima parte del 2021.

La logica seguita dalla maggior parte degli interventi è stata comunque quella di potenziare gli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, in modo tale da preservare il più possibile i redditi delle famiglie e la capacità produttiva per la successiva fase della ripresa economica.

Questa strategia è stata rafforzata dal contestuale temporaneo divieto per tutti i datori di lavoro di avviare procedure per la riduzione del personale (licenziamenti collettivi) e di licenziare per giustificato motivo oggettivo (licenziamenti individuali, anche plurimi) e dall'estensione dei termini per la richiesta delle indennità di disoccupazione.

Il primo intervento in ordine di tempo è stato il cosiddetto decreto Cura Italia, convertito nella legge n. 27/2020, che ha stabilito, tra le altre misure, specifici interventi diretti a salvaguardare occupazione e lavoratori, per un totale di circa 10 miliardi di euro. Per i lavoratori dipendenti, il decreto ha integrato gli strumenti già esistenti di sostegno al reddito, semplificando molti aspetti applicativi in termini di settori, dimensioni di azienda e limiti di utilizzo e introducendo nuove forme di tutela per fronteggiare la crisi. In particolare, sono stati finanziati trattamenti di Cassa integrazione salariale in deroga per datori di lavoro operanti nei settori esclusi dall'applicazione dei vigenti strumenti di sostegno al reddito, ed è stato potenziato e semplificato l'accesso alla Cassa integrazione ordinaria e ai trattamenti erogati dai Fondi di solidarietà, introducendo la causale specifica "COVID-19" utilizzabile per un periodo massimo di nove settimane (in deroga, quindi, ai limiti vigenti previsti dal d.l. n. 148/2015).

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, sono state destinate risorse per finanziare un'indennità di 600 euro erogata dall'INPS per il mese di marzo a liberi professionisti titolari di partita IVA e ai lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. Tra le indennità *una tantum* rientra anche l'istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza volto a tutelare quei lavoratori le cui strutture previdenziali non prevedevano interventi di sostegno o i cui contorni erano residuali, frammentati o incerti (ad esempio i lavoratori domestici). Secondo quanto riportato dall'INPS, queste misure hanno raggiunto oltre 4 milioni di beneficiari.

A maggio è stato approvato il decreto Rilancio, convertito nella legge n. 77/2020, che ha confermato ed esteso le misure del Cura Italia. È stata infatti confermata la dotazione originaria di 9 settimane per quanto riguarda i trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19, ed è stata prevista la possibilità, esclusivamente per le aziende che avevano già completamente utilizzato le prime 9 settimane, di richiederne ulteriori 5 con la medesima causale. Con questo provvedimento le settimane complessivamente fruibili di Cig sono quindi salite a 14 entro la fine di agosto.

È stato inoltre prorogato il periodo di divieto di licenziamenti individuali e collettivi per giustificato motivo oggettivo.

Per agevolare la prosecuzione dei rapporti a termine, il decreto ha poi sospeso l'obbligo di apposizione della causale per giustificarne la proroga oltre i 12 mesi, in deroga

quindi al precedente decreto Dignità.

Per i lavoratori autonomi è stata rinnovata, negli stessi termini, l'indennità di 600 euro per il mese di aprile; per maggio sono stati invece previsti importi differenziati ed elementi di condizionalità legati all'effettivo calo dell'attività e dei ricavi o dei redditi da lavoro connessi. Inoltre ai lavoratori autonomi sono stati destinati benefici fiscali a parziale copertura dei costi fissi e, per le attività più piccole, dei mancati ricavi.

In un contesto di scarse prospettive occupazionali, è stata infine estesa la durata del sussidio di disoccupazione (la Naspi) per tutti coloro che ne hanno terminato il godimento a marzo o ad aprile. Ai lavoratori dipendenti domestici, stagionali, intermittenti o in somministrazione, che hanno un accesso limitato alla Naspi a causa della frammentarietà delle carriere, sono stati destinati sussidi di importo e durata variabili. Infine, per i nuclei familiari meno abbienti che avevano percepito redditi nulli o molto contenuti in aprile e che non accedono ad altri strumenti di sostegno, è stato introdotto un sussidio di due mesi denominato Reddito di emergenza, con requisiti di eleggibilità meno stringenti rispetto al Reddito di cittadinanza: in particolare vi possono accedere anche i cittadini stranieri residenti da meno di 10 anni.

Il decreto n. 104/2020 (il cosiddetto decreto Agosto) ha ulteriormente esteso la durata dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19 fino a un massimo di diciotto settimane (da fruire nel periodo compreso tra il mese di luglio e dicembre 2020), e ha prorogato il divieto di licenziamento, al momento in vigore fino al 20 marzo 2021, facendo però una distinzione: in caso di ricorso agli ammortizzatori sociali il divieto si applica fino all'esaurimento delle 18 settimane di Cig, mentre per le aziende che non chiedono gli ammortizzatori è valido fino alla fine di dicembre.

La novità rispetto ai precedenti decreti è che a fianco delle misure volte a sostenere il reddito in caso di interruzione dell'attività lavorativa, sono stati introdotti anche interventi che mirano a stimolare nuova occupazione. Si tratta sostanzialmente di sgravi contributivi a favore delle imprese che non ricorrono alla cassa integrazione Covid-19; che effettuano assunzioni a tempo indeterminato; oppure a tempo determinato nel settore turistico; e infine per quelle imprese che assumono personale in aree del paese particolarmente svantaggiate (cosiddetta "decontribuzione Sud"). Lo scopo in questo caso è di allontanare i datori di lavoro da un ricorso passivo alle integrazioni salariali, sostenendo uno sforzo imprenditoriale in direzione di nuove assunzioni e della ripresa delle attività produttive.

Infine tra i vari provvedimenti, è stato semplificato il rinnovo dei contratti a termine: dall'entrata in vigore del decreto e fino a fine anno è infatti possibile stipulare un nuovo contratto a tempo determinato ovvero prorogare un contratto a termine in essere venendo meno all'obbligo di prevedere una motivazione all'assunzione; ed è anche stata prevista una deroga al numero massimo di proroghe consentite, che passano da quattro a cinque.

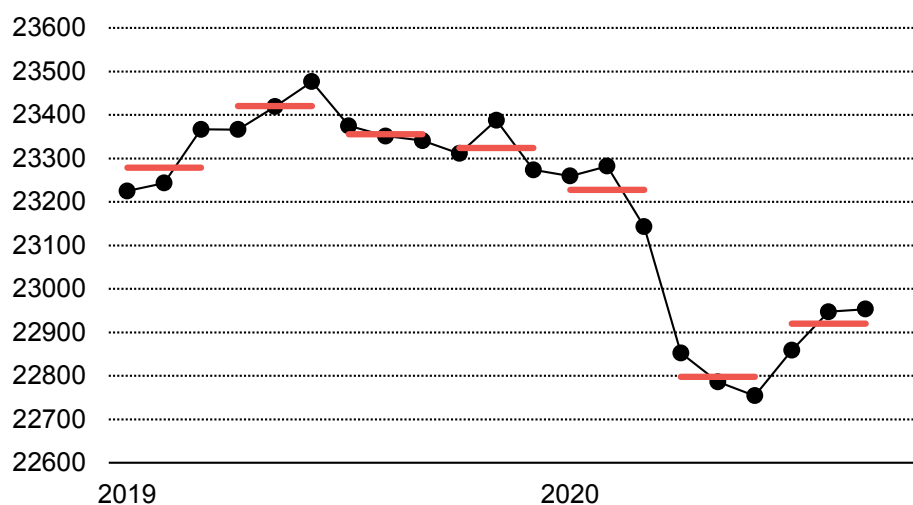
L'impatto della crisi sanitaria sull'occupazione

L'emergenza sanitaria ha comportato l'inizio di una fase totalmente inedita per il mercato del lavoro, segnata – come abbiamo visto – dalla centralità degli interventi governativi finalizzati al contrasto del diffondersi dell'epidemia e dei contraccolpi generati nelle attività economiche e nei redditi familiari.

Le forti oscillazioni osservate nel corso dei mesi, rendono evidentemente insufficiente il quadro delineato dai dati di contabilità nazionale, disponibili al momento della stesura di questo rapporto sino al secondo trimestre. E d'altra parte i dati della rilevazione sulle forze lavoro risentono dei *caveat* di natura metodologica che abbiamo già sottolineato, pur consentendo di cogliere il profilo mensile di diverse variabili, informazione essenziale in un momento di ampia variabilità dei dati.

I dati evidenziano che il sopraggiungere dell'epidemia ha cominciato a determinare un forte calo del numero di occupati a partire dal mese di marzo, che è proseguito ad aprile quando si è determinato un buco occupazionale di alcune centinaia di migliaia di unità. A giugno, secondo i dati destagionalizzati, esso era quantificabile in oltre 700 mila unità rispetto allo stesso mese dell'anno prima. Queste perdite sono state parzialmente recuperate tra luglio e agosto, grazie al miglior andamento della pandemia e alla ripresa dei livelli di attività innescatasi da giugno: i dati segnalano che nei mesi estivi il calo degli occupati si è praticamente dimezzato, anche se già nel mese di settembre questo recupero ha rallentato rispetto ai due mesi precedenti.

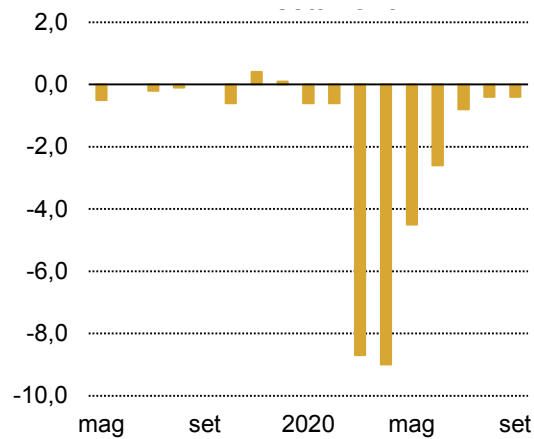
Figura 5 - Occupati



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili

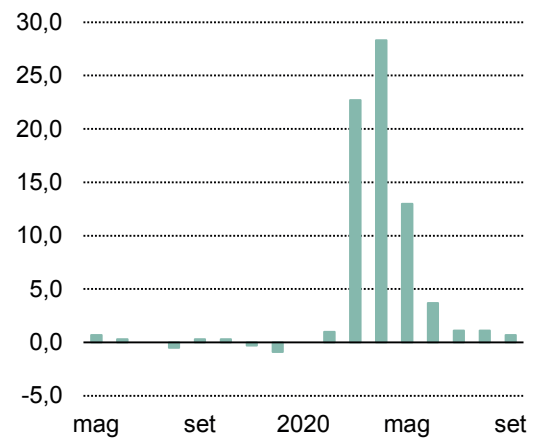
Alcuni segnali incoraggianti, di un ritorno verso la normalità del sistema produttivo in estate, arrivano anche dai dati ISTAT sulle ore settimanali effettivamente lavorate e sulla quota di occupati assenti nella settimana di riferimento, che a partire dai mesi estivi sono quasi ritornati sui livelli del 2019. Il numero di ore lavorate settimanalmente nel mese di settembre, calcolate sul complesso degli occupati, è di poco inferiore a quello registrato nello stesso mese dello scorso anno e il *gap* si riduce anche per i dipendenti.

Figura 6 - Ore pro-capite lavorate nella settimana



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT;
Var. tend. assolute

Figura 7 - Occupati assenti nella settimana



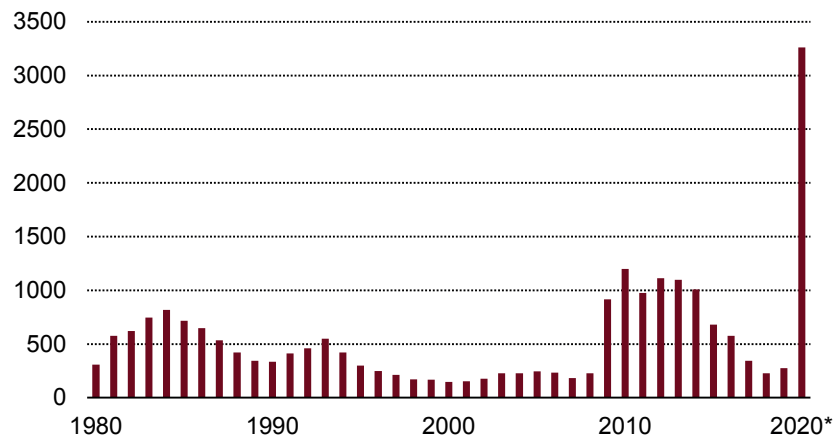
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT;
Var. tend. in punti %

Il ruolo cruciale della Cig

Il ricorso alla cassa integrazione ha superato largamente nel corso del *lockdown* quello della crisi del 2008, quando già era stato particolarmente intenso, anche grazie all'eccezionale estensione di questo strumento a tutte le imprese, indipendentemente dal settore produttivo e dal numero di addetti. Secondo i dati dell'INPS le ore di CIG (considerando tutte le componenti: ordinaria, straordinaria, in deroga, e i fondi di solidarietà) complessivamente autorizzate tra gennaio e settembre sono risultate pari a circa 3 miliardi, un valore eccezionalmente elevato nel confronto storico, pari a due volte e mezzo il numero di ore autorizzate nel 2010, l'anno sotto questo profilo più pesante per le conseguenze della crisi finanziaria internazionale esplosa nel 2008.

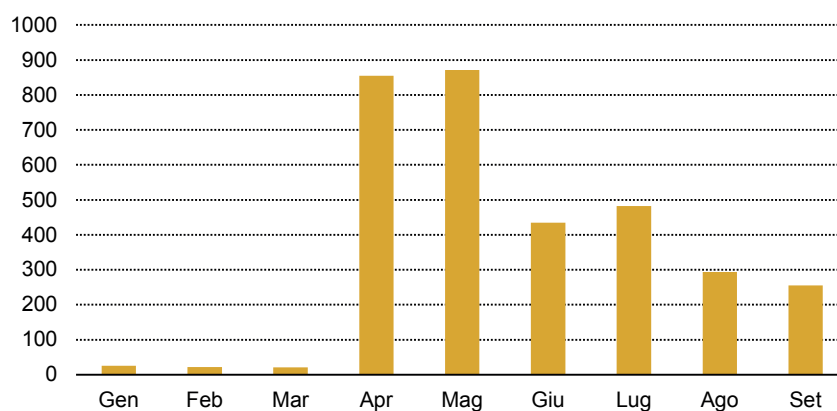
Tabella 2

ORE AUTORIZZATE DI CIG PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO E VAR %					
	2010	2019	2020*	19/10	20/19 (gen-set)
Cig O	342	105	1531	-69.2	2087.1
Cig S	485	153	132	-68.5	14.8
Fondi di solid.	-	17	1002	-	7607.7
Cig D	373	1	594	-99.7	59300.0
Cig Tot.	1200	276	3259	-77.0	1537.7
Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps; mln di ore; *gennaio-settembre					

Figura 8 - Ore autorizzate di CIG


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; Cig Totale (comprensiva dei Fondi di Sol); mln di ore; *gen-sett

L'effetto dei provvedimenti normativi adottati in materia di integrazione salariale durante l'emergenza ha cominciato ad avere un forte impatto in termini di ore autorizzate a partire dal mese di aprile 2020, nel quale sono state autorizzate complessivamente 855 milioni di ore; il mese di maggio presenta valori simili, mentre nei mesi successivi il livello delle ore autorizzate si è dimezzato pur mantenendosi su valori molto consistenti.

Figura 9 - Ore autorizzate di CIG Anno 2020, gennaio-settembre


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; Cig Totale (comprensiva dei Fondi di Sol); mln di ore;

Secondo quanto riportato dall'INPS, considerando l'insieme delle ore autorizzate con causale specifica Covid-19, i settori che hanno fatto maggior ricorso a questi strumenti sono stati quello del commercio, dei trasporti, del terziario professionale, dell'alloggio e della ristorazione, il settore delle costruzioni e dei servizi alla persona. Il settore della metalmeccanica da solo ha richiesto il 14 per cento delle ore.

Circa la distribuzione delle ore dal punto di vista territoriale, oltre il 60 per cento delle ore totali sono state autorizzate nelle regioni del Nord, dove si concentra la maggior parte delle attività produttive e dove inizialmente le restrizioni e le chiusure sono state più pesanti.

Tabella 3

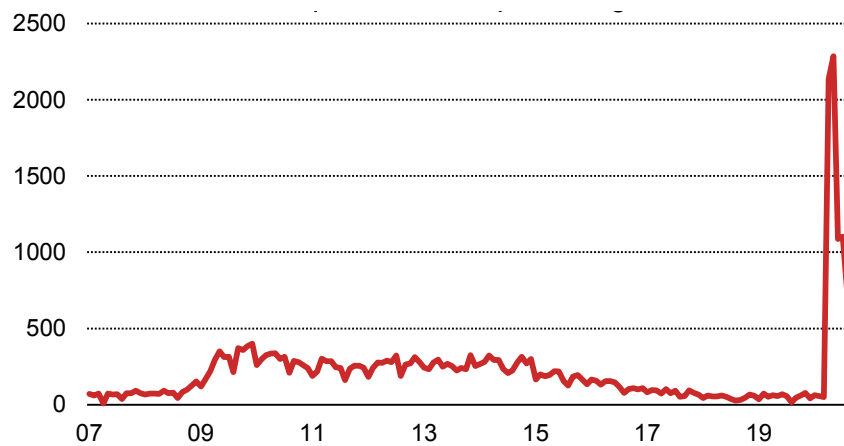
ORE AUTORIZZATE DI CIG PER AREA GEOGRAFICA E VAR %					
	2010	2019	2020*	19/ 10	20/ 19 (gen-set)
Nord	795	127	2018	-84.0	22516
Centro	179	65	631	-63.4	1250.8
Mezzogiorno	36	83	610	132.8	824.2
Italia	1010	275	3260	-72.8	1537.9
Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps; mln di ore; *gennaio-settembre					
Dati comprensivi dei Fondi di Solidarietà					

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; Cig Totale (comprensiva dei Fondi di Sol); mln di ore; *gen-sett

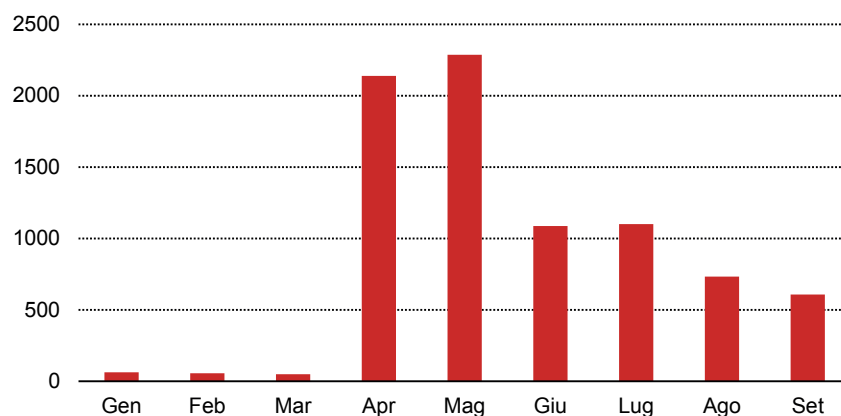
Di grande importanza risulta ovviamente l'effettivo utilizzo delle integrazioni salariali da parte delle imprese rispetto a quanto autorizzato dall'INPS, in quanto permette di stimare il numero di addetti momentaneamente sospesi dall'attività produttiva¹, e quindi sostanzialmente i posti di lavoro "a rischio". Generalmente nei periodi di crisi le aziende tendono a chiedere autorizzazioni di ore superiori al reale fabbisogno, e questo sarebbe accaduto anche nel corso del 2020.

Dai dati risulta che il mese di maggio è stato quello con il maggior numero di lavoratori in cassa integrazione, con un picco di quasi 2.3 milioni di equivalenti occupati a tempo pieno interessati. A partire da giugno, il numero dei lavoratori momentaneamente sospesi dall'attività produttiva si è parzialmente ridimensionato.

1. In particolare, la procedura seguita per giungere a tale risultato è quella di dividere il dato mensile sulle ore effettivamente utilizzate dalle imprese per il corrispondente numero di ore medie lavorate, ottenendo così una stima del numero di equivalenti occupati collocati in cassa integrazione.

Figura 10 - Equivalenti occupati in CIG*


* calcolati su n. ore utilizzate di Cig (comprensiva dei Fondi di Sol);
 Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; migliaia

Figura 11 - Equivalenti occupati in CIG - Anno 2020, gennaio-settembre*


* calcolati su n. ore utilizzate di Cig (comprensiva dei Fondi di Sol);
 Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; migliaia

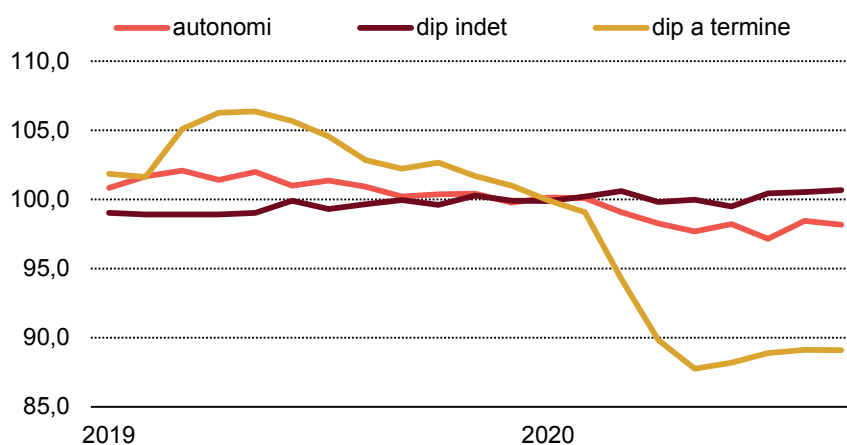
Le perdite di occupazione si sono concentrate sui contratti a termine

In caso di grave crisi, come quella che stiamo attraversando, chi paga per primo un prezzo occupazionale più alto sono i precari e in particolare quei lavoratori a termine che hanno durate di lavoro brevi. Infatti, per la parte di anno fin qui trascorsa, la diminuzione dell'occupazione si è quasi totalmente concentrata sui dipendenti a termine (-362 mila, pari a -11.8 per cento in un anno), e in parte ha continuato a coinvolgere gli indipendenti, proseguendo in questo caso una tendenza in atto ormai da più di un decennio (-142 mila, -2.7 per cento), a fronte di un lieve aumento dei dipendenti per-

manenti, protetti dalle misure eccezionali assunte dal governo.

Se si pone pari a 100 il livello di occupazione mediamente raggiunto nel periodo immediatamente precedente al diffondersi della crisi da Covid-19, ovvero quello osservato tra dicembre 2019 e febbraio 2020, i dati evidenziano una variazione leggermente positiva per i dipendenti a tempo indeterminato, e una contrazione molto ampia per i dipendenti a termine, oltre a una flessione per gli indipendenti.

Figura 12 - Occupati per posizione



Indice Dic '19 - Feb 20 = 100

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Del resto l'area dei rapporti di lavoro a termine (determinati, apprendistato, intermittente) rappresenta un insieme che, per le sue intrinseche caratteristiche di flessibilità, è particolarmente sensibile alle dinamiche congiunturali e quindi, nelle fasi recessive, molto vulnerabile. Un fenomeno analogo si era osservato anche nel 2008, ma nella crisi attuale sta assumendo dimensioni maggiori perché da allora il ricorso al tempo determinato da parte delle imprese è fortemente aumentato. Si ricorda infatti che nel corso del 2016 e del 2017 gli occupati a tempo determinato avevano subito una fortissima espansione in gran parte attribuibile alle liberalizzazioni introdotte dalla riforma Poletti.

L'andamento di questa componente dell'occupazione è imputabile prevalentemente al crollo delle assunzioni, ma anche al fatto che molti contratti a termine in scadenza non sono stati rinnovati, colpendo in modo evidente la parte più debole dell'occupazione, un dato che purtroppo è destinato ad aumentare ancora con le future scadenze dei contratti in essere.

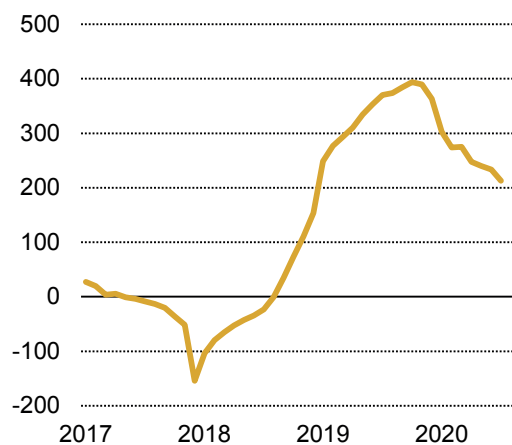
I dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS confermano il forte calo delle posizioni di lavoro causato dalla pandemia. Tra gennaio e luglio di quest'anno sono state create circa 926 mila posizioni in meno rispetto allo stesso periodo del 2019. Il calo è dovuto interamente alla marcata flessione delle assunzioni (soprattutto a tempo determinato) che ha interessato quasi tutti i settori; le cessazioni invece non sono aumentate, registrando un andamento meno dissimile da quello del 2019, in parte a causa

della stessa contrazione delle assunzioni e soprattutto per effetto del blocco temporaneo dei licenziamenti e per l'estensione della cassa integrazione.

Il ricorso ai contratti a termine ha subito una vera e propria caduta, con un saldo che nel periodo esaminato è risultato negativo per 112 mila unità, il più basso di sempre. Tutti i flussi hanno subito una flessione sull'omologo periodo del 2019: -40 per cento le assunzioni, -22 per cento le cessazioni, -29 per cento le trasformazioni.

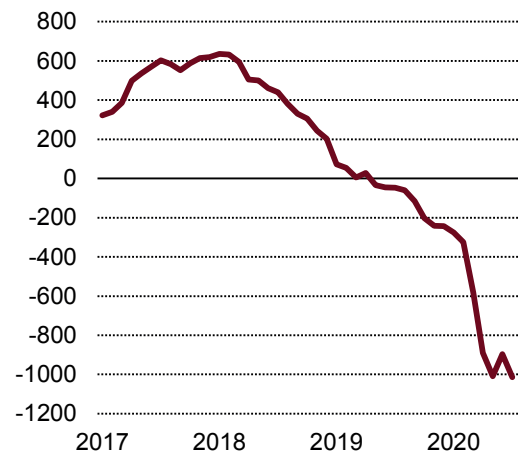
I contratti a tempo indeterminato hanno invece continuato a registrare un saldo positivo, seppure con un evidente rallentamento della fase espansiva che stava caratterizzando questa tipologia contrattuale prima della crisi sanitaria. In questo caso le 155 mila posizioni lavorative in meno che si osservano nel 2020 rispetto all'anno precedente sono l'esito di una flessione tanto dei flussi di ingresso (assunzioni e trasformazioni) che delle cessazioni.

Figura 14 - Contratti permanenti, Saldo



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; Anno mobile, migliaia.

Figura 15 - Contratti a termine, Saldo



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS; Anno mobile, migliaia.

Si ampliano le disuguaglianze nel mercato del lavoro

La pandemia da Covid-19 si è innestata su una situazione sociale caratterizzata da forti disuguaglianze, più ampie di quelle esistenti al momento della grande crisi del 2008. Già lo scorso anno i principali indicatori del mercato del lavoro mostravano diversi elementi di criticità, con un aumento delle disuguaglianze territoriali, generazionali e per titolo di studio rispetto al 2008.

A partire da questa considerazione si deve aggiungere il fatto che la crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria non sta avendo un impatto omogeneo fra le diverse categorie di lavoratori, ma sta colpendo maggiormente settori dell'economia che godono di scarsa protezione e i lavoratori più giovani, acuendo in questo modo le iniquità che da anni caratterizzano il nostro mercato del lavoro.

Da una prospettiva settoriale, il costo della crisi si è riversato quasi completamente sul settore dei servizi, il più esposto alle misure di *lockdown*. I dati relativi al secondo trimestre dell'anno indicano che a fronte di settori come quello dell'agricoltura, della manifattura, dei servizi professionali, informatici, oltre a tutto il settore pubblico, che risultano solo moderatamente colpiti, le perdite più significative si sono concentrate nel settore alberghiero e della ristorazione, nel settore del commercio, e in quello dei servizi alle famiglie. Si tratta di settori che presentano un contenuto di occupazione elevato, e dove frequentemente si ricorre a rapporti di lavoro caratterizzati da una scarsa stabilità; pertanto, sono anche meno protetti dal sistema degli ammortizzatori sociali. Una quota significativa dei lavoratori occupati in questi settori, peraltro, è poco qualificata e caratterizzata da bassi livelli di istruzione. Rispetto al quarto trimestre 2019 le figure professionali poco qualificate hanno registrato un calo del 7.8 per cento, che si confronta con una caduta pari al -2.8 per cento per il totale degli occupati, mentre gli occupati con un basso livello di istruzione sono diminuiti del 3.5 per cento, a fronte di una variazione solo leggermente negativa tra i laureati.

Tabella 4

LE VARIAZIONI DELL'OCCUPAZIONE PER SETTORE					
	Val. ass. II 20	Variazioni assolute		Variazioni %	
		II 20 / IV 19	II 20 / II 19	II 20 / IV 19	II 20 / II 19
Agricoltura	862	-82	14	-8.7	1.7
Industria in s.s.	4676	-151	-24	-3.1	-0.5
Costruzioni	1329	-26	11	-1.9	0.9
Commercio	3141	-146	-168	-4.5	-5.1
Alberghi e ristoranti	1322	-90	-250	-6.4	-15.9
Trasporto e magazz.	1091	-82	-77	-7.0	-6.6
Informaz. e comunicazione	635	24	56	4.0	9.7
Attività finanz e assic.	654	3	-33	0.4	-4.8
Attività immob, servizi alle impr e altro	2579	-35	-99	-1.3	-3.7
Amm. pubblica	1177	13	-38	1.1	-3.1
Istruzione, sanità ed altri serv.soc	3597	30	-64	0.8	-1.7
Altri servizi collettivi e personali	1651	-129	-170	-7.2	-9.3
Totale	22713	-671	-841	-2.9	-3.6

Elaborazioni REFCerche su dati Istat, Microdati RcfI

Tabella 5

LE VARIAZIONI DELL'OCCUPAZIONE TRA DIVERSE CATEGORIE DI LAVORATORI					
	Val. ass.	Variazioni assolute		Variazioni %	
	II 20	II 20 / IV 19	II 20 / II 19	II 20 / IV 19	II 20 / II 19
<i>Area</i>					
Nord	11885	-334	-366	-2.7	-3.0
Centro	4882	-89	-144	-1.8	-2.9
Mezzogiorno	5945	-247	-331	-4.0	-5.3
<i>Titolo di studio</i>					
Fino licenza media	6832	-250	-315	-3.5	-4.4
Diploma	10415	-383	-447	-3.5	-4.1
Laurea e oltre	5466	-38	-79	-0.7	-1.4
<i>Figure professionali</i>					
high-skilled	8296	-21	-127	-0.2	-1.5
medium-skilled	9957	-328	-558	-3.2	-5.3
low-skilled	4217	-358	-165	-7.8	-3.8
Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, Microdati RcfI					

La specializzazione settoriale della crisi sta anche avendo maggiori ripercussioni sui giovani e sulle donne.

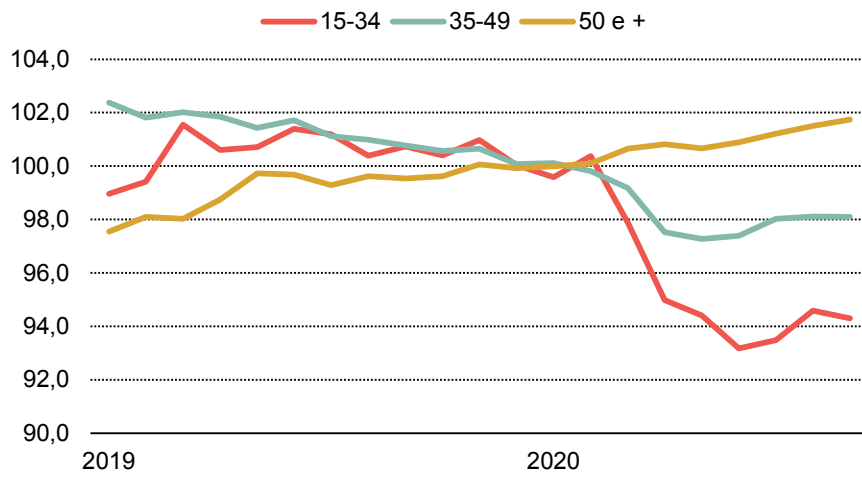
A livello anagrafico, la prima ondata di Covid-19 ha rallentato nello specifico la categoria degli *under 35*, eliminando gran parte della crescita accumulata nei sei anni precedenti e accentuando la frattura con gli *over 50*. La crisi che stiamo attraversando, in termini di occupazione, ha per il momento risparmiato chi ha più di 50 anni, e ha colpito prevalentemente i giovani: i dati mensili più recenti indicano che questi ultimi hanno finora subito una perdita di 5.7 punti percentuali, a fronte invece di una crescita degli occupati *over 50* (+1.7 punti percentuali). Il tasso di occupazione tra i più giovani si è ridotto in pochi mesi di 2 punti percentuali passando dal 41.5 al 39.4 per cento, mentre tra le persone sopra i 50 anni è leggermente salito da 32.6 al 32.9 per cento.

Il risultato è che il divario tra le due generazioni è diventato ancora più ampio con la pandemia. I giovani scontano il fatto di essere particolarmente rappresentati nei comparti produttivi più colpiti dalle limitazioni governative, e di avere con maggiore frequenza contratti di lavoro precari e non tutelati.

La stessa cosa vale per le donne, per le quali il tasso di occupazione ha registrato un calo superiore a quello degli uomini. Rispetto al periodo pre-crisi l'occupazione femminile si è ridotta di quasi 2 punti percentuali, mentre il calo per gli uomini è stato inferiore (un punto percentuale).

Nel complesso dunque gli effetti della crisi occupazionale dovuta all'emergenza sanitaria, almeno secondo i dati più recenti, si sono in prevalenza diffusi sulle componenti più vulnerabili del mercato del lavoro, sulle posizioni lavorative meno tutelate e nell'area del Paese che già prima dell'emergenza mostrava le condizioni occupazionali più difficili, il Mezzogiorno: in quest'area l'occupazione si è ridotta del 5.3 per cento tra il secondo trimestre 2020 e lo stesso periodo del 2019, mentre al Centro-nord il calo è stato di circa il 3 per cento.

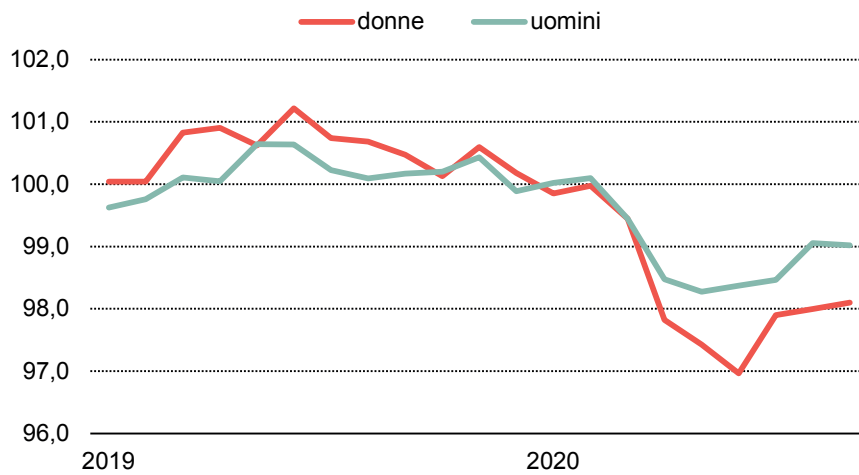
Figura 16 - Occupati per età



Indice Dic '19 - Feb 20 = 100

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Figura 17 - Occupati per genere



Indice Dic '19 - Feb 20 = 100

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Occupati, disoccupati, inattivi

La crisi sanitaria ha condizionato le azioni di ricerca di lavoro, provocando nei mesi colpiti dal *lockdown* l'anomala discesa dei disoccupati e il contemporaneo aumento degli inattivi. Tra marzo e aprile, nonostante la caduta dell'occupazione, si è registrata una marcata diminuzione della disoccupazione (-484 mila rispetto ai primi due mesi dell'anno, pari al -18.3 per cento), associata a un eccezionale aumento dell'inattività (+707 mila, +5.3 per cento).

Per comprendere questa dinamica, occorre considerare le due condizioni necessarie per essere classificato come disoccupato secondo la definizione armonizzata a livello europeo:

- aver intrapreso almeno un'azione di ricerca di lavoro nell'ultimo mese;
- essere disponibile a iniziare a lavorare entro due settimane.

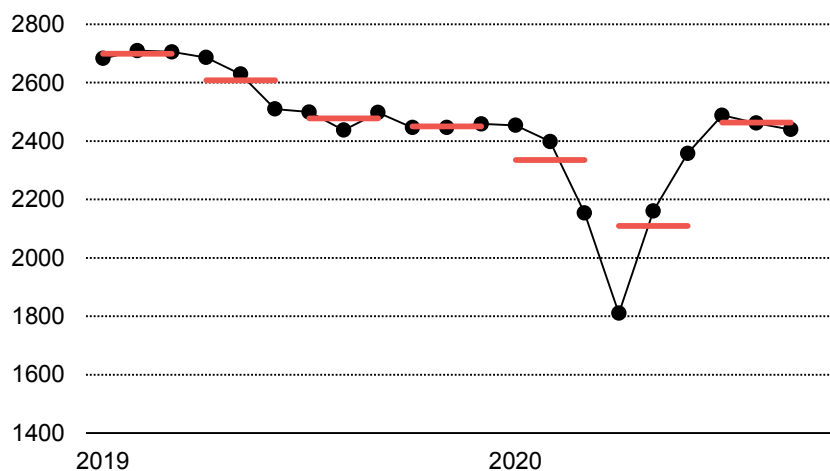
Le difficoltà imposte dal *lockdown* hanno ostacolato, se non reso impossibile, il verificarsi di queste condizioni attraverso più effetti: scoraggiamento, maggiori carichi familiari (soprattutto per le donne con figli piccoli a casa a seguito della chiusura delle scuole), impossibilità di lavorare in molti settori, limitazioni negli spostamenti. Ne è derivato un comportamento di attesa o sospensione della ricerca di impiego che si è tradotto in un calo dei disoccupati e in un aumento degli inattivi, in particolare di quelli più distanti dal mercato del lavoro, cioè coloro che non cercano e non sono disponibili a lavorare nel breve periodo. L'aumento dell'inattività avrebbe nascosto nei mesi a ridosso dell'emergenza le tracce di una disoccupazione presente, ma non espressa, data l'impossibilità di condurre ricerche attive di lavoro: non a caso, in quei mesi è cresciuto sensibilmente il numero di soggetti che ha giustificato l'inattività con "altri motivi", nell'80 per cento dei casi ricondotti all'emergenza sanitaria.

Conseguentemente si è verificata una riduzione del tasso di disoccupazione, in controtendenza rispetto alle fasi recessive del passato e che rappresenta quindi un'anomalia dovuta all'eccezionalità dell'emergenza in corso. Ad aprile, in termini destagionalizzati, l'indicatore è sceso al 7.3 per cento, diminuendo di 3 punti percentuali nel confronto annuale.

Dopo il crollo nel periodo marzo-aprile, la partecipazione al mercato del lavoro ha ripreso a normalizzarsi. Il numero delle persone in cerca di occupazione è risalito in maggio ed è progressivamente ritornato intorno ai valori pre-crisi nei mesi estivi. Il tasso di disoccupazione si è potata a settembre al 9.6 per cento.

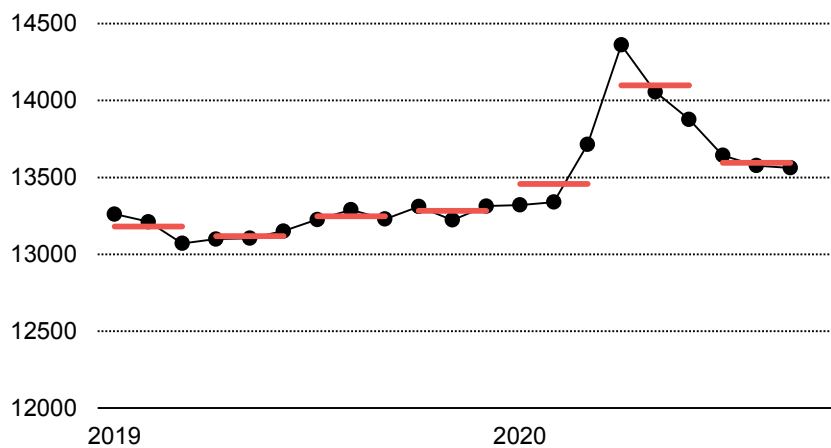
Si è contestualmente avviato il riassorbimento dell'inattività, che tuttavia risulta ancora ampiamente superiore ai valori precedenti la crisi sanitaria (+237 mila rispetto a quanto si registrava tra dicembre e febbraio). Secondo i dati più recenti, a crescere con maggiore intensità sarebbero però le forze lavoro potenziali e anche questo potrebbe costituire un primo segnale di riattivazione delle non forze lavoro a seguito della graduale riapertura dei settori produttivi.

Figura 18 - Disoccupati



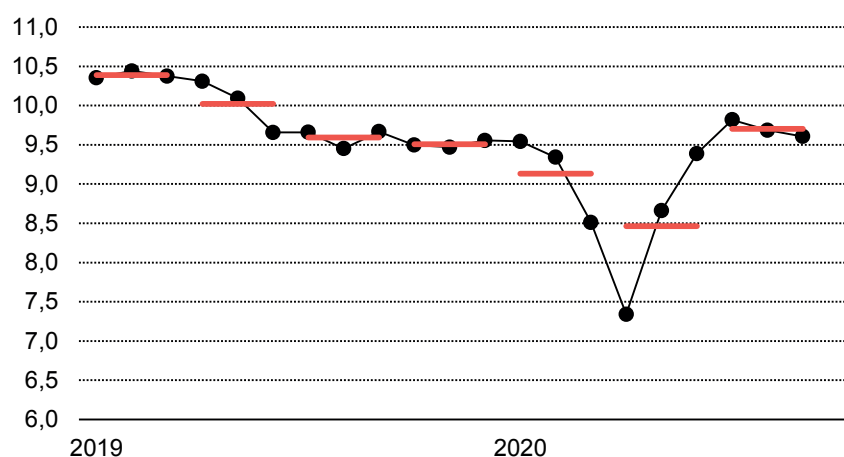
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Figura 19 - Inattivi



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Figura 20 - Tasso di disoccupazione



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT mensili.

Considerata la gravità della crisi attuale, risulta comunque chiaro che il tasso di disoccupazione risulta oggi un indicatore non adeguato a descrivere le condizioni del mercato del lavoro. Inoltre, il tasso di disoccupazione è misurato conteggiando quanti lavoratori sono senza lavoro indipendentemente da quante ore di lavoro hanno effettivamente prestato nel periodo di riferimento. Ovvero, dal momento che i lavoratori in cassa integrazione sono considerati occupati a tutti gli effetti (anche se a zero ore), il tasso di disoccupazione non ne risulta influenzato. I cassintegrati rappresentano però un'ampia fascia di sottoccupati o disoccupati parziali.

Più in generale, l'esperienza del *lockdown* sembra confermare come vi sia un problema nella costruzione delle statistiche del mercato del lavoro, legato al fatto che i criteri utilizzati per assegnare lo *status* di disoccupato a una persona sono troppo stringenti. E questo è vero nel caso italiano più che in quello di altri paesi, probabilmente anche a causa del fatto che i divari, soprattutto di tipo territoriale, sono nel nostro caso particolarmente elevati.

Capitolo 2

L'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro visto con gli indicatori di Benessere equo e sostenibile - Bes



Capitolo 2

L'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro visto con gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile - Bes

Adolfo Morrone,
Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo

Ilaria De Benedictis,
Borsista CNEL

1. Introduzione

Già alla fine del 2019 l'ISTAT aveva identificato diversi segnali di stagnazione per l'economia italiana, sottolineando diverse problematiche dal punto di vista strutturale¹. A gennaio e febbraio 2020, tuttavia, si erano notati timidi spunti di ripresa, soprattutto in tema di produzione industriale e commercio estero, ma il Covid-19 che ha colpito alla fine di febbraio ha quasi bloccato gli scambi internazionali e la domanda estera per le nostre imprese.

Attualmente il quadro economico internazionale si presenta particolarmente complesso poiché l'emergenza sanitaria ha generato uno shock globale di eccezionale intensità. Ad aprile 2020 l'*International Monetary Fund* (IMF) aveva previsto una contrazione della crescita globale pari al -3 per cento (Imf, April 2020). Tuttavia, nella prima metà del 2020, la pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto sulle attività economiche più negativo di quanto l'IMF aveva previsto nel rapporto di aprile, e quindi a giugno 2020 l'IMF ha rivisto le sue stime affermando che la pandemia produrrà un rallentamento nella crescita globale del -4,9 per cento nel 2020 e che si prevede che la ripresa sia più graduale di quanto precedentemente previsto.

L'Italia, come altri paesi, ne ha risentito in maniera diretta. Il volume del commercio mondiale di beni, in forte rallentamento nel 2019, ha inizialmente registrato un brusco calo nel primo trimestre 2020 (-2,5 per cento congiunturale) e un vero e proprio crollo in aprile (-12 per cento). Nell'area dell'euro il PIL è sceso in termini congiunturali del 3,6 per cento nel primo trimestre (ISTAT, 2020). Tra marzo e aprile 2020 i flussi commerciali dell'Italia con l'estero hanno registrato una brusca contrazione rispetto a febbraio: l'export è caduto del 45,8 per cento, l'import del 32,3 per cento. A maggio, con la progressiva ripresa delle attività internazionali, si è osservato un miglioramento, sebbene di entità molto diversa per export (+35,0 per cento) e import (+5,6 per cento). Tale recupero, peraltro, ha solo attenuato la generale flessione del trimestre marzo-maggio 2020, che ha visto le esportazioni diminuire del 29,0 per cento e le importazioni ridursi del 27,7 per cento rispetto al trimestre precedente (ISTAT, luglio 2020).

La crisi determinata dall'emergenza sanitaria ha investito l'economia italiana in una fase caratterizzata da una prolungata debolezza del ciclo. Lo scorso anno il PIL è cresciuto unicamente dello 0,3 per cento e il suo livello è rimasto appena al di sotto di quello registrato nel 2011, alla vigilia dell'ultima recessione. Nel primo trimestre 2020, il blocco parziale delle attività in marzo ha determinato effetti rilevanti, con una contrazione congiunturale del PIL del 5,3 per cento e cadute ancora più marcate dei consumi privati (-6,6 per cento) e degli investimenti (-8,1 per cento) (ISTAT, 2020).

L'Italia è stata uno dei paesi dell'OCSE maggiormente colpiti dalla ricaduta economica di

1. https://www.istat.it/it/files//2019/05/Previsioni_mag19_fin1r.pdf

Covid-19: tenendo conto sia dell'effetto del minor numero di lavoratori occupati, soprattutto a causa del massiccio ricorso alla cassa integrazione, sia dell'effetto del numero minore di ore lavorate dagli occupati a causa del tempo parziale involontario o perché costretti a lavori di breve durata, l'Italia ha registrato uno dei maggiori cali di ore lavorate tra tutti i paesi OCSE per i quali sono disponibili dati (-28 per cento nei primi tre mesi della crisi) (OECD, 2020). Partendo da questo quadro generale, l'obiettivo di questo capitolo è di illustrare gli effetti del Covid-19 sul mercato del lavoro a livello regionale utilizzando gli indicatori BES per i quali esistono stime aggiornate che tengano conto dell'impatto dell'epidemia. Il primo paragrafo analizza l'andamento delle serie storiche a livello nazionale, il secondo paragrafo si concentra sull'impatto nei territori mentre il terzo paragrafo analizza l'impatto del Covid-19 sulle disuguaglianze per sesso, età e titolo di studio.

2. Un quadro generale sul mercato del lavoro

Per fornire un quadro dell'impatto dell'emergenza Covid-19 sul mercato del lavoro è necessario utilizzare gli indicatori per i quali si dispone di aggiornamenti mensili o trimestrali. Questo limita di molto il numero di indicatori BES che possono essere utilizzati in questo capitolo e in alcuni casi è necessario ricorrere a delle *proxy*. Inoltre, anche per gli indicatori disponibili esiste un *trade-off* tra la tempestività del dato e il livello di disaggregazione territoriale.

Gli indicatori che verranno utilizzati in questo capitolo sono il tasso di occupazione sulla popolazione di 15-64 anni, il tasso di disoccupazione sulla popolazione di 15 anni e più, il tasso di inattività sulla popolazione di 15-64 anni, e gli infortuni sul lavoro². Per i primi tre indicatori - tasso di occupazione, tasso di disoccupazione e tasso di inattività - si farà riferimento a due serie di dati: i dati mensili destagionalizzati che ci permettono di avere la situazione più aggiornata ma che sono disponibili solo a livello nazionale e i dati trimestrali, aggiornati al secondo trimestre del 2020. I dati trimestrali a loro volta si distinguono in dati trimestrali destagionalizzati che sono quelli citati nei comunicati stampa dell'ISTAT ma che sono disponibili solo a livello di ripartizione geografica, e infine i dati trimestrali non destagionalizzati, che ci permettono di analizzare la situazione a livello regionale.

Il presente paragrafo analizza esclusivamente la situazione nazionale utilizzando i dati mensili e i dati trimestrali destagionalizzati, mentre i paragrafi successivi si concentrano sulle differenze territoriali utilizzando i dati trimestrali non destagionalizzati. Bisogna considerare, tuttavia, che con i dati a disposizione non è possibile valutare in alcun modo gli effetti della seconda ondata perché i dati mensili, a fine novembre 2020, sono disponibili solo fino a settembre 2020 e i dati trimestrali sono fermi al II trimestre 2020.

Sulla base della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT, che include tutte le forme di lavoro autonomo e alle dipendenze, nel primo trimestre 2020 l'occupazione stimata al netto degli effetti stagionali era pari a 23 milioni 236 mila unità. Il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria nel corso del primo trimestre ha portato a un rallentamento della crescita del numero di occupati in termini tendenziali (+0,2 per cento, +52 mila) e a un calo in termini congiunturali (-0,4 per cento, -101 mila). Nella media del secondo trimestre 2020 le dinamiche del mercato del lavoro risentono, ancor più che nello scorso trimestre, delle notevoli perturbazioni indotte dall'emergenza sanitaria. L'*input* di lavoro, misurato dalle ore lavorate, registra una forte dimi-

2. Gli indicatori utilizzati corrispondono rispettivamente agli indicatori n. 1, n. 2 e n. 7 del dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita del *framework* del Bes.

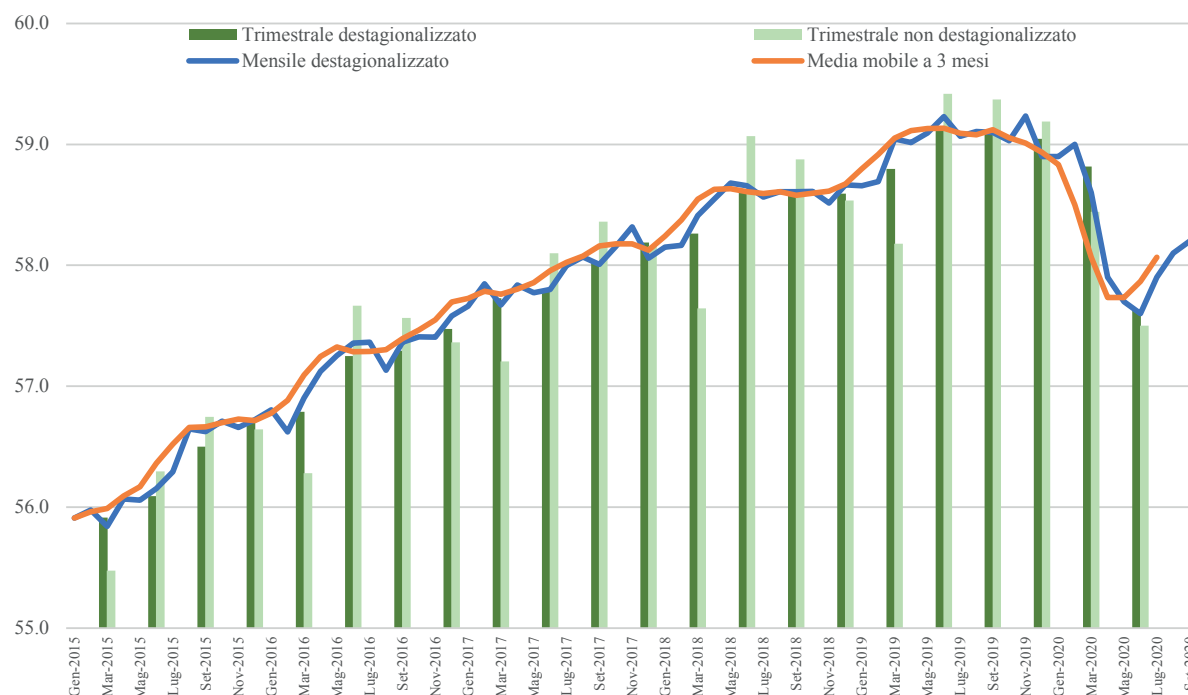
nuzione rispetto sia al trimestre precedente (-13,1 per cento) sia allo stesso periodo del 2019 (-20,0 per cento).

Il tasso di occupazione mensile destagionalizzato risulta del 57,6 per cento a giugno 2020 un punto percentuale in meno rispetto al dato di due mesi prima (marzo 2020) e un punto e mezzo in meno rispetto al dato di giugno 2019 (59,2 per cento). Il dato di settembre 2020 mostra una leggera ripresa (58,2 per cento) ma è comunque di circa un punto percentuale inferiore al dato di settembre 2019. Questo andamento è confermato dal dato trimestrale destagionalizzato che, a giugno del 2020, risulta pari a 57,6 per cento ossia 1,5 punti percentuali in meno rispetto al dato del II trimestre del 2019 quando aveva raggiunto il picco (59,1 per cento) (figura 1.1 e tab. 1.1). Rispetto al secondo trimestre 2019, il numero di occupati scende di 841 mila unità (-3,6 per cento in un anno): calano soprattutto i dipendenti a termine (-677 mila, -21,6 per cento) e continuano a diminuire gli indipendenti (-219 mila, -4,1 per cento) a fronte di un lieve aumento dei dipendenti a tempo indeterminato. Il calo occupazionale interessa sia gli occupati a tempo pieno sia quelli a tempo parziale, per i quali nel 63,9 per cento dei casi il *part time* è involontario. Diminuiscono, inoltre, gli occupati che hanno lavorato per almeno 36 ore a settimana (50,6 per cento, -13,8 punti), a seguito delle assenze dal lavoro e della riduzione dell'orario dovute all'emergenza sanitaria.

Nonostante il drastico calo registrato nel 2020, se si considera un arco temporale più ampio, si nota che il tasso di occupazione trimestrale destagionalizzato a giugno del 2020 è tuttavia molto più alto di quanto non fosse nel marzo del 2015 quando si attestava al 55,9 per cento.

Per valutare l'effetto del Covid-19 sul tasso di occupazione, non sono sufficienti i dati del secondo trimestre 2020 ma sarà necessario del tempo per verificare se, a partire da settembre, quando scadrà il divieto di licenziare e scadrà il blocco, con l'integrazione salariale ad esso

Figura 1.1 - Tasso di occupazione 15-64 anni. Dato mensile destagionalizzato, media mobile a tre mesi e dato trimestrale. Anni 2015-2020

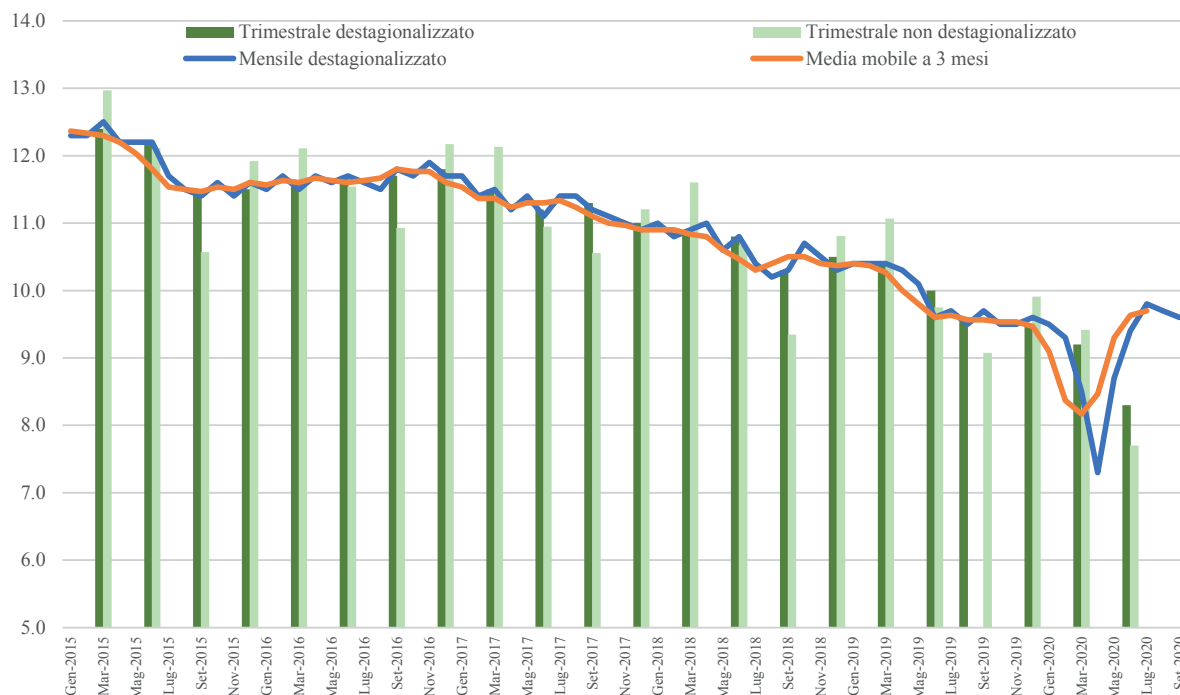


Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

connesso, si verificherà davvero la temuta ondata di licenziamenti che è stata prevista da molti analisti. Sarà, quindi, necessario aspettare almeno la fine del 2020 per poterne misurare gli effetti attraverso i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT.

A causa delle limitazioni nella possibilità di azioni di ricerca di lavoro, l'effetto della crisi ha determinato un aumento dell'inattività e, proprio come conseguenza della maggior rinuncia alla ricerca di un lavoro, anche un calo del tasso di disoccupazione che a marzo 2020 risultava dell'8,5 per cento e ad aprile è crollato al 7,3 per cento. Da maggio in poi però, la graduale riapertura delle attività lavorative ha favorito un recupero di ore lavorate e il riemergere della ricerca di lavoro e per conseguenza il tasso di disoccupazione è salito al 8,5 per cento e ha raggiunto il 9,4 per cento a giugno e il 9,6 per cento a settembre (figura 1.2 e tab. 1.1).

Figura 1.2 - Tasso di disoccupazione 15 anni e più. Dato mensile destagionalizzato, media mobile a tre mesi e dato trimestrale. Anni 2015-2020



Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

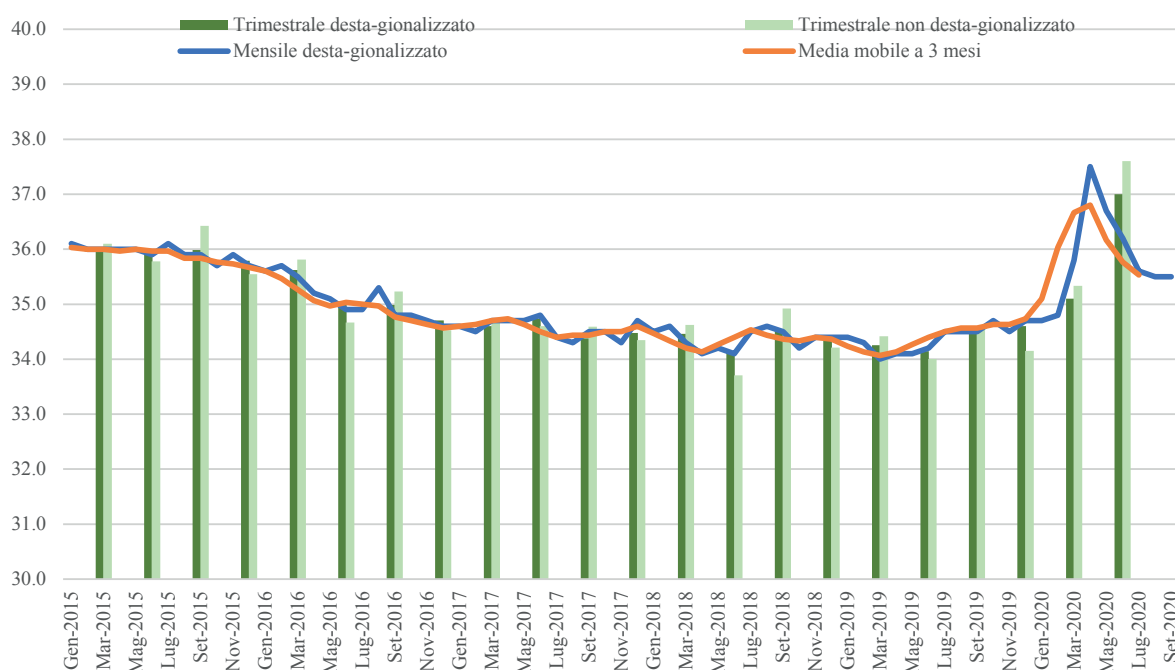
Tuttavia, secondo le previsioni dell'OCSE, bisogna attendersi ulteriori netti peggioramenti del tasso di disoccupazione nei prossimi mesi. Le previsioni dell'OCSE si basano su due scenari (con e senza una seconda ondata di pandemia più avanti nel 2020). Secondo il primo scenario, la disoccupazione in Italia potrebbe raggiungere il 12,4 per cento entro la fine del 2020, spazzando via quattro anni di lenti miglioramenti. Secondo l'OCSE la ripresa sarà molto graduale; il primo scenario prevede che nel 2021, man mano che l'economia italiana inizierà a ripartire, la disoccupazione dovrebbe ridursi gradualmente fino a raggiungere l'11 per cento alla fine del 2021, rimanendo quindi ancora ben al di sopra del livello precedente la crisi del Covid-19. In caso di una seconda ondata di pandemia in ottobre/novembre che obblighi a nuove misure restrittive, la disoccupazione potrebbe rimanere su livelli elevati ancora più a lungo e con un radicamento della disoccupazione di lunga durata (OECD, 2020).

Per avere un quadro più completo di quanto è accaduto al mercato del lavoro durante il *lockdown* è necessario considerare anche il tasso di inattività. Come è stato chiarito più volte dall'ISTAT in questi mesi il calo nel tasso di disoccupazione che si è registrato nel mese di aprile 2020 è stato dovuto soprattutto ad un aumento della quota di inattivi. Per essere considerati disoccupati, infatti, è necessario aver effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana dell'intervista altrimenti si è considerati inattivi. Durante il *lockdown* è infatti aumentata la quota di persone che, pur essendo senza lavoro, non hanno effettuato nessuna attività di ricerca in quanto considerata inutile vista la situazione nazionale. La quota di inattivi è aumentata, infatti, dal 34,7 per cento di gennaio 2020 al 37,7 per cento di aprile con un aumento di quasi due punti percentuali tra marzo e aprile 2020. Se si considerano i dati trimestrali il tasso di inattività a giugno del 2020 risulta di 3,6 punti percentuali in più rispetto al dato dello stesso trimestre del 2019. Il forte aumento dell'inattività è quasi del tutto dovuto agli altri motivi di inattività: in circa otto casi su dieci l'intervistato specifica di non aver cercato lavoro per motivi riconducibili all'emergenza sanitaria. Nel secondo trimestre 2020 torna a crescere il numero degli scoraggiati (+66 mila, +4,8 per cento in un anno), dopo venti trimestri di ininterrotto calo e la sostanziale stabilità nel primo trimestre 2020; in diminuzione, invece, quanti non hanno cercato lavoro per motivi familiari e quanti dichiarano di essere in attesa degli esiti di passate azioni di ricerca.

Emergono, tuttavia dei segnali positivi in quanto il tasso di inattività si è ridotto a partire da maggio attestandosi al 36,2 per cento a giugno e al 35,5 per cento a settembre (figura 1.3 e tab. 1.1).

Gli infortuni sul lavoro, accaduti e denunciati all'INAIL, nel primo trimestre del 2020 sono stati 114 mila (97 mila in occasione di lavoro e 17 mila in itinere), 16 mila denunce in meno (-12,6 per cento) rispetto all'analogo trimestre del 2019 e quelli con esito mortale sono stati

Figura 1.3 - Tasso di inattività 15-64 anni. Dato mensile destagionalizzato, media mobile a tre mesi e dato trimestrale. Anni 2015-2020



Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

163 (112 in occasione di lavoro e 51 in itinere), 49 in meno rispetto al primo trimestre del 2019. Nel complesso, il sostenuto calo degli infortuni sul lavoro è influenzato dall'eccezionale riduzione delle denunce del mese di marzo (-32,8 per cento), a seguito della progressiva sospensione di ogni attività produttiva considerata non essenziale per il contenimento dell'epidemia da Covid-19. A differenza degli altri comparti, la sanità-assistenza sociale e l'amministrazione pubblica (per gli organismi preposti alla sanità) hanno registrato un sensibile aumento delle denunce nel mese di marzo 2020 rispetto all'anno precedente. Le malattie professionali denunciate all'Inail e protocollate nel primo trimestre del 2020 sono state 14.101, in diminuzione di 1.799 casi (-11,3 per cento) rispetto all'analogo trimestre dell'anno precedente (tavola 1). Anche in questo caso, il forte calo è condizionato dalla progressiva sospensione delle attività produttive non essenziali nel periodo di *lockdown*.

3. L'impatto sui territori

Per effettuare una prima valutazione dell'impatto dell'emergenza Covid-19 sul mercato del lavoro a livello regionale si possono utilizzare i dati relativi al II trimestre 2020 che cominciano a mostrare le conseguenze delle misure restrittive sul mercato del lavoro. La tabella 1.1, che riporta il confronto tra i dati del II trimestre 2020 e del II trimestre 2019 per i tre indicatori considerati, mostra che il tasso di occupazione nel II trimestre del 2020 è diminuito di 1,9 punti

Tab. 1.1 - I principali indicatori del mercato del lavoro per regione e ripartizione geografica. Il trimestre 2019 e 2020.

	Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di inattività 15-	
	15-64 anni		15 anni e più		64 anni	
	T2-2019	T2-2020	T2-2019	T2-2020	T2-2019	T2-2020
Piemonte	66,1	64,1	7,2	7,1	28,6	30,9
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	69,1	65,6	7,0	5,5	25,7	30,5
Liguria	63,3	61,5	9,3	7,4	30,0	33,5
Lombardia	68,5	66,5	5,1	4,0	27,7	30,7
Trentino Alto Adige / Südtirol	70,6	68,3	4,4	4,6	26,0	28,3
Bolzano / Bozen	73,2	70,3	3,4	4,0	24,2	26,7
Trento	68,1	66,3	5,6	5,3	27,8	29,9
Veneto	67,9	65,9	5,6	4,7	27,9	30,8
Friuli-Venezia Giulia	67,2	66,4	5,9	5,5	28,5	29,6
Emilia-Romagna	71,3	68,7	4,8	4,6	25,0	27,9
Toscana	67,3	65,7	7,1	5,5	27,4	30,3
Umbria	64,5	62,6	8,6	5,9	29,4	33,3
Marche	64,9	64,4	9,3	4,7	28,3	32,3
Lazio	61,8	59,9	10,0	6,5	31,2	35,9
Abruzzo	57,5	57,2	10,8	6,5	35,4	38,8
Molise	54,4	53,5	13,4	5,2	36,8	43,4
Campania	41,8	39,8	19,8	16,7	47,6	52,0
Puglia	47,8	45,6	14,0	12,4	44,3	47,9
Basilicata	51,5	50,0	9,6	7,1	42,9	46,0
Calabria	41,9	39,8	21,0	19,2	46,5	50,4
Sicilia	41,7	39,6	20,0	15,6	47,7	52,9
Sardegna	54,3	51,7	14,6	10,6	36,2	42,0
Nord-ovest	67,4	65,4	6,1	5,1	28,2	31,0
Nord-est	69,4	67,2	5,2	4,7	26,7	29,4
Centro	64,1	62,4	8,9	5,9	29,5	33,5
Mezzogiorno	45,3	43,4	17,3	14,1	44,9	49,4
Italia	59,4	57,5	9,8	7,7	34,0	37,6

percentuali rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. In diminuzione il tasso di disoccupazione (circa 2 punti percentuali) ma questo dato dipende, come già spiegato in precedenza, dall'aumento degli inattivi che, infatti, mostrano un aumento di 3,6 punti percentuali rispetto al II trimestre del 2019.

La diminuzione del tasso di occupazione ha interessato tutta l'Italia distribuendosi in modo piuttosto omogenea tra le ripartizioni geografiche: il nord-est è la ripartizione maggiormente colpita con una diminuzione del tasso di occupazione di -2,2 punti percentuali, il nord-ovest e il mezzogiorno mostrano una riduzione di 2 punti percentuali mentre il centro è la ripartizione meno colpita con una riduzione del tasso di occupazione di 1,7 punti percentuali.

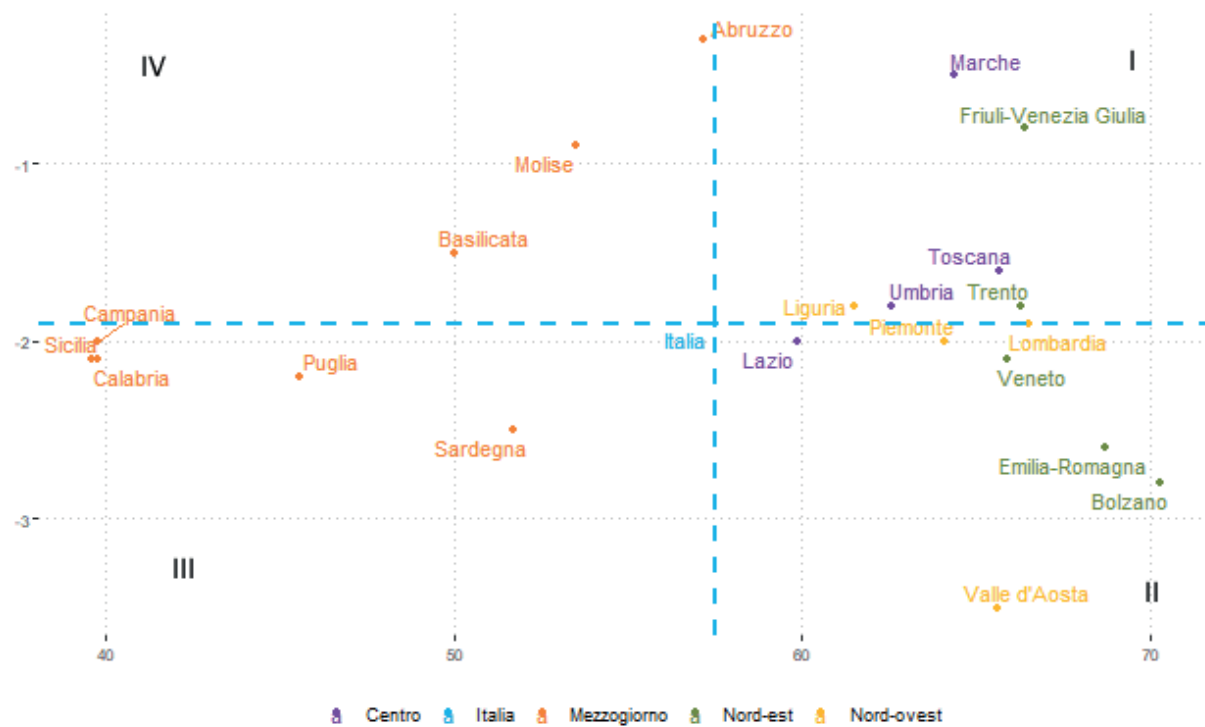
La figura 1.4 ci permette di analizzare allo stesso tempo il livello del tasso di occupazione nel II trimestre 2020 e la variazione rispetto allo stesso trimestre dello stesso anno. Il grafico è centrato sui valori medi dell'Italia; alla destra del grafico troviamo le regioni del Nord e del Centro che hanno classicamente tassi di occupazione più elevati rispetto alla media mentre alla sinistra le regioni del Mezzogiorno che hanno tassi di occupazione inferiori alla media Italia. Nel grafico, inoltre, troviamo in alto le regioni con una diminuzione del tasso di occupazione inferiore alla media Italia e in basso le regioni in cui l'impatto dell'emergenza Covid-19 è stata superiore alla media nazionale. In questo modo possiamo distinguere quattro gruppi di regioni: nel riquadro II la Valle d'Aosta (-3,5), la provincia autonoma di Bolzano (-2,8) e l'Emilia-Romagna (-2,6) ossia le regioni con alti tassi di occupazione che hanno subito un forte impatto dell'emergenza Covid-19 registrando una riduzione del tasso di occupazione superiore alla media. Nel riquadro I troviamo, invece, le Marche e il Friuli-Venezia Giulia che sono le regioni, con alti livelli di occupazione, che hanno subito una riduzione del tasso di occupazione inferiore alla media nazionale (rispettivamente -0,5 e -0,8 punti percentuali).

Alla sinistra del grafico troviamo, invece, le regioni del Mezzogiorno che tipicamente hanno livelli di occupazione inferiori alla media Italia. Anche tra queste regioni notiamo delle differenze nell'impatto dell'emergenza Covid-19 sul tasso di occupazione. Le regioni che hanno subito un impatto maggiore (riquadro III) sono la Sardegna (-2,5), la Puglia (-2,2), la Calabria (-2,1) e la Sicilia (-2,1). Nel riquadro IV troviamo invece le regioni con livelli di occupazione inferiore alla media nazionale che hanno resistito meglio all'emergenza: ossia l'Abruzzo (-0,3), il Molise (-0,9) e la Basilicata (-1,5).

Passando ad analizzare le differenze territoriali nel tasso di inattività si nota che, malgrado sia aumentato in tutte le regioni, l'aumento del tasso di inattività si è distribuito in modo diverso nei territori. In particolare, è il Mezzogiorno (+4,4) e il Centro (+4,0) ad aver registrato i maggiori incrementi nel tasso di inattività rispetto al II trimestre 2019. Nel Nord-ovest e nel Nord-est l'aumento del tasso di inattività è stato decisamente più contenuto (rispettivamente +2,8 e +2,6 punti percentuali).

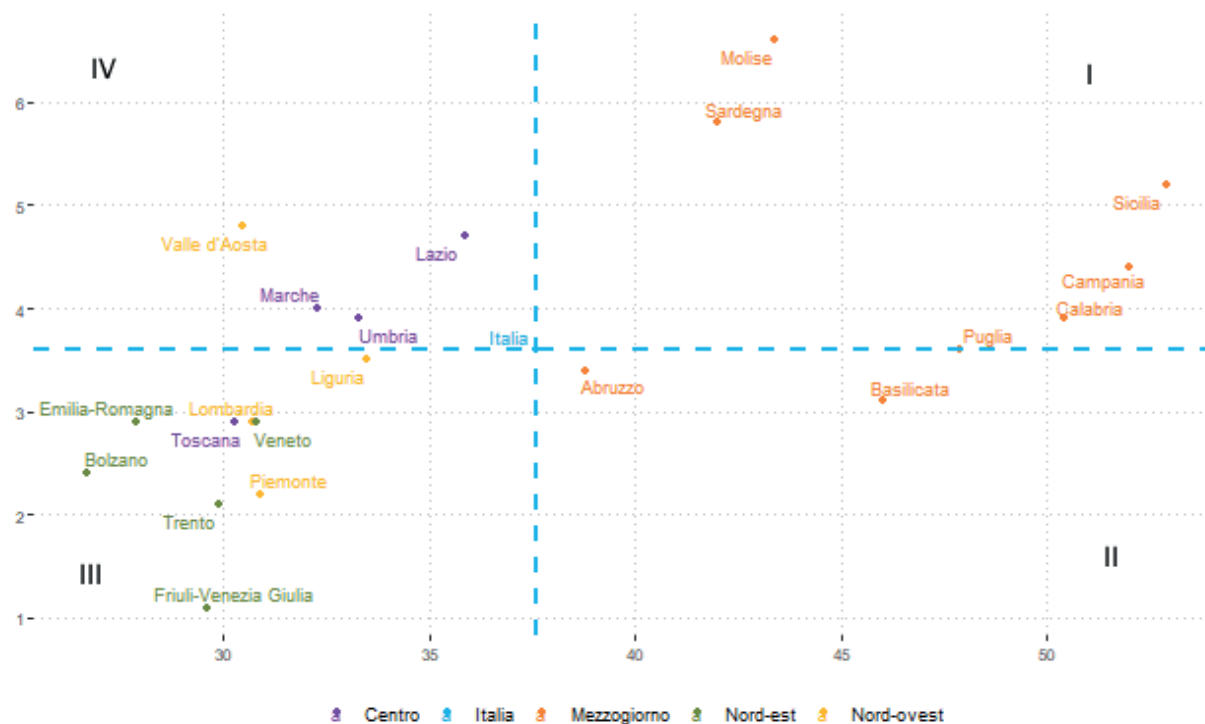
La figura 1.5 ci permette di dettagliare questa situazione riportando il livello del tasso di inattività nel II trimestre 2020 e la variazione rispetto allo stesso trimestre dello stesso anno. Anche in questo caso possiamo distinguere le regioni in quattro gruppi. Nel riquadro III abbiamo le regioni con tasso di inattività inferiore alla media nazionale che hanno registrato un aumento di tale tasso inferiore alla media. Sono soprattutto regioni del Nord e in particolare il Friuli-Venezia Giulia, la provincia autonoma di Trento e il Piemonte. Nel riquadro IV troviamo invece le regioni con bassi tassi di inattività che hanno però registrato un incremento di tale tasso superiore alla media. Sono tutte regioni del centro (Lazio, Marche e Umbria) ad eccezione della Valle d'Aosta. Infine, a destra del grafico troviamo le regioni con tassi di attività superiori alla media nazionale. Si tratta esclusivamente di regioni del Mezzogiorno. Tra queste nel riquadro

Figura 1.4 - Tasso di occupazione 15-64 anni nel II trimestre 2020 (asse delle x) e variazione rispetto al II trimestre 2019 (asse delle y)



Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

Figura 1.5 - Tasso di inattività 15-64 anni nel II trimestre 2020 (asse delle x) e variazione rispetto al II trimestre 2019 (asse delle y)



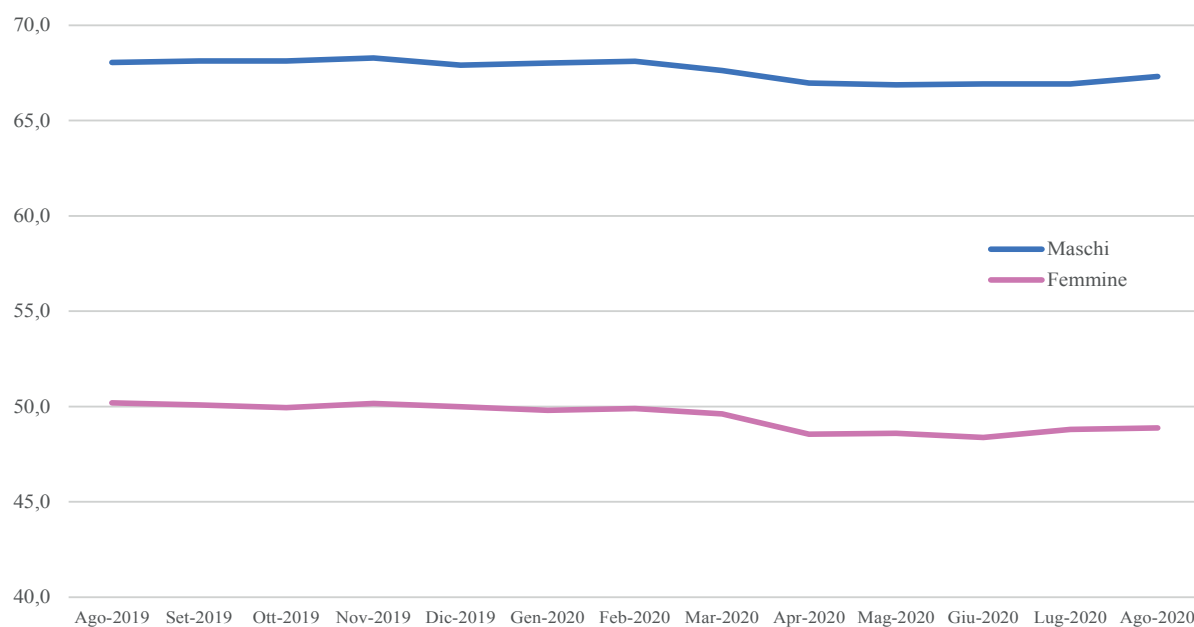
Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

Il troviamo solo Basilicata e Abruzzo, che hanno registrato incrementi del tasso di attività inferiori alla media Italia. Tutte le altre regioni del Mezzogiorno (riquadro I) hanno registrato incrementi molto forti del tasso di inattività. In particolare, spiccano il Molise e la Sardegna.

4. L'impatto sulle disuguaglianze

Analizzando lo scenario delle disuguaglianze di genere e dell'impatto di quest'ultimo all'interno del mercato del lavoro durante il periodo di *lockdown* possiamo vedere che, rispetto a luglio, nel mese di agosto per le donne aumentano di 0,1 punti sia il tasso di occupazione sia quello di inattività, a fronte di un calo della disoccupazione (-0,3 punti); tra gli uomini l'aumento del tasso di occupazione (+0,4 punti) e il calo di quello d'inattività (-0,4 punti), si associano alla sostanziale stabilità del tasso di disoccupazione. Su base annua tra agosto 2019 e agosto 2020, tuttavia, il tasso di occupazione scende -di 0,7 punti tra gli uomini e di quasi il doppio (1,3 punti) tra le donne (figura 1.6) e quello di inattività cresce rispettivamente di 0,4 e di 1,4 punti. La forbice si è, dunque, ulteriormente allargata penalizzando ancora una volta il genere femminile.

Figura 1.6 - - Tasso di occupazione per sesso (individui di 15-64 anni)



Fonte: ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro

Paragonando i dati forniti dall'ISTAT sulla disoccupazione nel primo trimestre 2019 con quelli dello stesso periodo nel 2020 essi evidenziano una differenza di genere più marcata. Come riportato nella tabella 1.3, è presente una differenza di genere a discapito degli uomini che registrano un valore percentuale in calo del 16 per cento contro il 9 per cento delle donne. Nel secondo trimestre, mesi che sono stati caratterizzati dalla forte crisi dovuta alla pandemia Covid-19, lo scenario si è capovolto riportando le donne in calo del 22 per cento contro il 20 per cento degli uomini. Questo effetto sul mercato del lavoro può essere causato dalla necessità di accudimento dei bambini da parte delle donne, che hanno dovuto rinunciare al proprio lavoro o hanno smesso di cercarne uno nuovo in conseguenza della chiusura delle scuole, ludoteche e altri ambienti ricreativi e di cura dei bambini costretti a restare con le proprie famiglie.

Tab. 1.2 - Disoccupazione: dati trimestrali destagionalizzati

	T1-2019	T1-2020	T2-2019	T2-2020	Diff % T1	Diff % T2
Maschi	1.426	1.195	1.378	1.103	-16,2	-20,0
Femmine	1.273	1.154	1.226	954	-9,4	-22,2
15-24 anni	477	416	460	372	-12,8	-19,2
25-34 anni	746	627	732	567	-16,0	-22,6
15-34 anni	1.223	1.042	1.192	938	-14,8	-21,3
35-49 anni	925	813	887	692	-12,0	-21,9
50-64 anni	537	484	507	418	-10,0	-17,6
15-64 anni	2.685	2.339	2.586	2.048	-12,9	-20,8
50 anni e più	552	493	525	427	-10,6	-18,7
15 anni e più	2.699	2.349	2.604	2.057	-13,0	-21,0

Tab. 1.3 - Occupati: dati trimestrali destagionalizzati

	T1-2019	T1-2020	T2-2019	T2-2020	Diff % T1	Diff % T2
Maschi	13.436	13.443	13.516	13.216	0,1	-2,2
Femmine	9.836	9.788	9.900	9.544	-0,5	-3,6
15-24 anni	1.057	1.057	1.100	963	0,0	-12,4
25-34 anni	4.076	4.048	4.080	3.870	-0,7	-5,1
15-34 anni	5.133	5.105	5.180	4.834	-0,6	-6,7
35-49 anni	9.558	9.324	9.525	9.134	-2,4	-4,1
50-64 anni	7.932	8.114	8.040	8.110	2,3	0,9
15-64 anni	22.623	22.543	22.745	22.077	-0,4	-2,9
50 anni e più	8.581	8.802	8.710	8.792	2,6	0,9
15 anni e più	23.272	23.231	23.416	22.760	-0,2	-2,8

Le differenze percentuali tra primo e secondo trimestre 2019-2020, fanno registrare un calo di occupati nelle donne che durante il *lockdown* ha raggiunto il -3,5 per cento rispetto agli uomini che hanno invece raggiunto un calo del 2,2 per cento.

Una tale crisi del mercato del lavoro dovuta alla pandemia non ha fatto altro che colpire le fasce di età più deboli che così sono escluse dal mercato e il sesso femminile.

Le precedenti crisi affrontate hanno colpito maggiormente l'industria e quindi gli uomini. Ora invece sono i servizi e i lavori precari a subire le conseguenze del *lockdown*, di conseguenza le donne. Per questo le donne pagano il prezzo più alto della crisi in quanto impegnati a ricoprire ruoli e a svolgere lavori più precari. La triste realtà che viene sempre messa in luce in situazioni come questa post Covid-19 non è altro che lo specchio di un ritardo culturale profondo esistente nel nostro Paese e anche nella classe politica ed è per questo che si rende necessaria un'azione mirata alla riduzione di questa forbice che si sta aprendo sempre più tanto da rientrare negli obiettivi dell'agenda 2030 come goals numero 5. Le donne non sono un soggetto svantaggiato. Sono la metà del mondo, la battaglia per l'uguaglianza di genere non può essere più solo un punto di un programma politico aggiunto ma deve essere al centro di azioni concrete creando vantaggi economici, sociali e culturali per l'intero paese. Oggi più che mai alla luce delle conseguenze è fondamentale ridurre il divario per dare la possibilità alle donne di alleggerire il carico di lavoro di cura gratuito che grava sulle loro spalle costringendole a scegliere tra la cura della casa/famiglia e la loro carriera.

Bibliografia

- Cafarelli, A., Cameran, M., Pettinicchio, A., (2020), *Gender pay gap e performance aziendale*, Economia & Management. International Monetary Fund, (April 2020), World economic outlook. The great lockdown, Washington, DC, Imf, [<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Introduction>].
- International Monetary Fund, (June 2020), World economic outlook update, Washington, DC, Imf, [<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>].
- Istat, (luglio 2020), *Le imprese esportatrici durante l'emergenza sanitaria ed economica*, ISTAT, Roma, [https://www.istat.it/it/files/2020/07/Report_impresesportatrici_covid_impreses.pdf].
- ISTAT, 2020, Rapporto annuale 2020. La situazione del paese, ISTAT, Roma.
- OECD, 2020, OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en].
- Sarno, E., (2020), *Emergenza sanitaria e chiusura di scuole e università. Il divario culturale come ulteriore effetto del Covid-19*, Documenti geografici, 1: 219-229.

Capitolo 3

Immigrati e mercato del lavoro in Italia al tempo della pandemia



Capitolo 3

Immigrati e mercato del lavoro in Italia al tempo della pandemia

Maurizio Ambrosini

Università di Milano e CNEL

I fabbisogni del mercato del lavoro hanno rappresentato in epoca moderna il motivo principale della mai agevole ammissione di immigrati stranieri sul territorio degli Stati nazionali. L'Italia, tradizionale paese di emigrazione, quando si è trasformata in meta di flussi d'immigrazione non si è discostata da questa tendenza. L'ha però seguita in forme opache e reticenti, sostanzialmente mediante misure di regolarizzazione di immigrati già entrati e inseriti in maniera informale nel sistema economico. Una pur precaria e limitata cittadinanza economica ha preceduto e motivato l'emersione dalla palude dell'irregolarità e l'ingresso nel sistema dei diritti sociali: l'avvio di quello che può essere definito un "processo di cittadinanza". Il medesimo schema è stato riproposto, in una forma contrastata e parziale, anche nel 2020, come conseguenza della pandemia da COVID-19 e del congelamento degli ingressi per lavoro stagionale in agricoltura.

Il capitolo presenterà nella prima parte i dati disponibili sulla partecipazione degli immigrati al sistema occupazionale. Analizzerò quindi i dati sul lavoro autonomo. Seguirà uno sguardo sugli effetti della pandemia e una prima lettura dei dati relativi alla procedura di emersione disposta dal decreto rilancio del mese di maggio e conclusa il 15 agosto 2020.

1. L'inserimento occupazionale degli immigrati nel 2019

La documentazione statistica relativa alla popolazione immigrata sconta un limite che si aggrava di anno in anno, e di cui i responsabili delle rilevazioni non sembrano rendersi conto: classifica come "immigrati" soltanto i cittadini stranieri (e a volte soltanto gli "extracomunitari"), senza tener conto della componente sempre più numerosa della popolazione di origine straniera che nel tempo ha acquisito la cittadinanza italiana. Si tratta complessivamente di 1,5 milioni di persone, quasi mezzo milione negli ultimi tre anni.

L'analisi che segue va dunque letta con la consapevolezza di questa limitazione, che non ha solo conseguenze relative all'identificazione delle dimensioni effettive della popolazione interessata, ma produce anche distorsioni sul piano interpretativo. I processi di naturalizzazione richiedono un insediamento prolungato: per le persone nate in un paese non appartenente all'UE, dieci anni ininterrotti, più un tempo di attesa che i decreti sicurezza hanno portato a quattro anni; per i giovani nati in Italia, si richiede ugualmente un soggiorno ininterrotto fino alla maggiore età, quindi presumibilmente l'inserimento in una famiglia stabilmente insediata. Per tutti, si richiede inoltre la dimostrazione dell'autosufficienza economica. Ne consegue che la mancata considerazione degli immigrati naturalizzati esclude dall'analisi componenti economicamente produttive e socialmente integrate. Un conto è calcolare il tasso di disoccupazione sui soli stranieri, un altro sarebbe calcolarlo includendo i naturalizzati, che farebbero presumibilmente abbassare l'incidenza dei disoccupati.

Fatta questa premessa, il 2019 presenta nel complesso un andamento moderatamente favorevole per l'inserimento dei lavoratori stranieri nel sistema occupazionale. L'incremento nel numero degli occupati con cittadinanza UE è stato di +14.450 unità, pari a +1,8%, mentre per i cittadini di paesi non appartenenti all'UE è stato di 35.734 unità, equivalente a +2,2%. Essendo risultato complessivamente di 144.917 unità l'aumento globale dell'occupazione, i lavoratori stranieri hanno contribuito per oltre un terzo al dato totale, superando in valore assoluto la soglia simbolica dei 2,5 milioni di occupati, pari al 10,7% dell'occupazione complessiva. Il tasso di occupazione, pur declinando nel tempo, rimane superiore a quello della popolazione italiana (un'eccezione a livello europeo): risulta infatti del 62,8% per i cittadini dell'UE e del 60,1% per i cittadini extracomunitari, contro il 58,8% per gli italiani.

L'occupazione degli stranieri mantiene inoltre elevati livelli di addensamento settoriale, fino a configurare delle nicchie di "specializzazione", spesso legata a determinate nazionalità: rispetto a un'incidenza media del 10,7%, si registra infatti una concentrazione del 18,3% in agricoltura, del 17,7% nel settore "alberghi e ristoranti", del 17,6% nelle costruzioni. La punta estrema è raggiunta nel settore denominato dall'ISTAT "altri servizi collettivi e personali", con il 36% (Ministero del lavoro 2020). Incide qui specialmente il lavoro domestico e assistenziale presso le famiglie, dove all'incirca sette lavoratrici/ lavoratori su dieci sono immigrate.

Rimane come dato costante lo schiacciamento verso il basso dei livelli di qualificazione professionale: il 77,1% dei lavoratori immigrati è inquadrato come operaio, soltanto l'8,3% come impiegato, lo 0,8% come quadro, lo 0,3% come dirigente. Per gli italiani i valori sono rispettivamente 31,7% (operai), 36,2% (impiegati), 5,7% (quadri), 1,7% (dirigenti). Nonostante un progressivo aumento della componente autonoma, l'87% dei lavoratori immigrati è registrato come dipendente, a fronte di un 76% circa per gli italiani. L'esclusione dalle libere professioni spiega una parte del divario, così come le differenze nei tassi di lavoro impiegatizio trovano una parziale spiegazione nei bassissimi tassi di inserimento nella pubblica amministrazione, formalmente accessibile agli immigrati soltanto dal 2014.

Un'altra costante si riferisce alla concentrazione territoriale. L'occupazione degli immigrati è uno specchio sostanzialmente fedele dei divari socio-economici tra le regioni italiane, e persino tra le province. Si addensa dove è maggiore l'occupazione degli italiani e il reddito medio pro-capite, si dirada dove il lavoro scarseggia per la popolazione autoctona e i redditi medi si abbassano.

2. Chi resta fuori dall'occupazione: disoccupazione e inattività

Più contrastati sono invece i dati relativi a disoccupazione e inattività, la cui interpretazione è peraltro più incerta. La disoccupazione riguarda in Italia, nel 2019, 401.960 cittadini stranieri. Si è ridotto però di circa 5.000 unità il numero di stranieri extracomunitari in cerca di lavoro (dalle 273.995 unità del 2018 alle 268.892 unità del 2019), pari al -1,9%, portando quindi il tasso di disoccupazione al 13,8%. Per i lavoratori cittadini dell'UE, al contrario, i disoccupati sono cresciuti di 7.317 unità (+5,8%), passando da 125.751 a 133.068, e il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 14,0%. Più positivo il trend relativo ai cittadini italiani, tra i quali i disoccupati sono scesi del 7,5% e il tasso di disoccupazione al 9,5%.

Un dato negativo si riferisce poi all'inattività, che aumenta sia per i cittadini dell'UE (+3,9%, quasi 13.000 unità in valore assoluto), sia per i cittadini extracomunitari (+3,0%, pari a oltre 24.000 unità). Risalta la divergenza con la tendenza relativa alla popolazione italiana, che vede diminuire l'inattività dell'1,0%. I tassi relativi ai tre gruppi continuano però a indicare una maggiore partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro, rispetto ai cittadini italiani: per questi il tasso d'inattività raggiunge il 34,9%, mentre scende al 30,2% per i cittadini extracomunitari e al 26,9% per quelli dell'UE (Ministero del lavoro 2020).

L'interpretazione di tali dati, come accennato, non è però univoca: l'aumento del tasso di inattività può derivare dallo scoraggiamento per le difficoltà d'inserimento, oppure dipendere da un aumento della popolazione studentesca, oppure ancora, segnatamente per le donne, da problemi insormontabili nella conciliazione tra lavoro per il mercato e responsabilità familiari. La ricerca del lavoro, e quindi formalmente la disoccupazione, tende ad aumentare non solo quando il lavoro manca, ma anche quando nel mercato si percepiscono maggiori opportunità di inserimento da parte di persone che fino a quel momento erano rimaste inattive. Dei tre indicatori statistici normalmente impiegati per descrivere il mercato del lavoro (tassi di disoccupazione, d'inattività e di occupazione), il terzo è quello più solido e affidabile (Reyneri 2012). Parlare di "immigrati" in generale inoltre significa raccogliere sotto un'unica categoria gruppi nazionali che presentano valori marcatamente diversi quanto a partecipazione al mercato del lavoro, e neppure la distinzione tra "comunitari" ed "extracomunitari" rende conto delle differenze in modo adeguato. Alcune nazionalità, anche a distanza di molti anni dall'insediamento in Italia, continuano a presentare tassi di occupazione molto elevati. Il livello *record* è raggiunto dai filippini, con un tasso di occupazione dell'80,4%, seguiti dai cinesi (75,5%), dai peruviani (70,7%), dai moldavi (68,3%), dagli srilankesi (66,7%), dagli ecuadoriani e dagli ucraini (per entrambi il 65,0%) (Ministero del lavoro 2020).

Al contrario altre nazionalità presentano tassi di inattività particolarmente elevati. Spicca il dato del gruppo marocchino (42,5%), che precede quello pakistano (38,5%) e quello indiano (38,3%). Incide molto al riguardo la bassa partecipazione al mercato del lavoro della popolazione femminile, a sua volta penalizzata dalle incombenze relative all'accudimento di figli piccoli. Manca infatti alle famiglie immigrate il sostegno di parenti in grado di coadiuvarle nella cura dei figli, tipicamente le nonne, mentre i servizi pubblici e privati si rivelano difficilmente accessibili o comunque troppo costosi (Bonizzoni 2014). Il tasso di inattività delle donne pakistane sfiora il 90%, mentre quello delle donne bangladesi ed egiziane supera l'80%, contro il 43,9% della media nazionale e valori analoghi per il complesso delle donne extracomunitarie. Queste tendono a polarizzarsi su due situazioni tipiche (Ambrosini 2019): o sono donne primomigranti, spesso oggi anche di età matura, che emigrano sole con un chiaro obiettivo di inserimento occupazionale, al fine di provvedere a distanza alle esigenze dei familiari rimasti in patria (per le donne ucraine: Solari 2018); oppure arrivano per ricongiungimento familiare, hanno figli piccoli o li partoriscono in Italia, e rimangono a casa per accudirli. I vincoli familiari contribuiscono a spiegare anche gli alti tassi di disoccupazione femminile di varie componenti nazionali: egiziane (54,3%), ghanesi (52,7%), tunisine (39,5%), marocchine (36,4%), bangladesi (32,6%), indiane (32,5%). Del resto, gli impegni di cura gravano in maniera differente sulla popolazione fem-

minile a seconda della nazionalità. Su 100 cittadine italiane tra i 18 e i 64 anni, 35,9 dichiarano di prendersi cura di familiari, malati, disabili, anziani; nel caso delle cittadine comunitarie il valore sale a 39,1 su 100 e nel caso delle extracomunitarie a 44,9 su 100. I valori raggiungono livelli elevatissimi in alcuni gruppi nazionali: 95,2% per le egiziane, 75,2% per le tunisine, il 72,2% per le bangladesi e 70,0% per le pakistane. Bassi tassi di attività e occupazione femminile e bassi livelli medi di qualificazione dell'occupazione, sommandosi con l'esclusione da vari dispositivi di protezione sociale come il reddito di cittadinanza, hanno prevedibili ripercussioni sui livelli di povertà. Lo vedremo al paragrafo 4.

3. Continua la crescita del lavoro autonomo, ma con lentezza

Come abbiamo osservato, l'incidenza del lavoro indipendente tra gli immigrati rimane molto al di sotto del dato relativo ai lavoratori italiani. Tuttavia di anno in anno i valori crescono, mentre quelli relativi agli italiani tendono a diminuire. Il fenomeno è proseguito anche nel primo semestre del 2020, che ha registrato un saldo positivo di 6.119 unità, con un incremento dell'1% rispetto al 31 dicembre 2019, portando il volume totale delle attività economiche con titolare nato all'estero a 621.367 unità, pari al 10,2% del totale nazionale. Il congelamento forzato delle attività economiche dovuto al COVID-19 ha tuttavia frenato l'espansione. Lo si evince dal confronto con il primo semestre del 2019, quando il saldo attivo aveva superato le 10.000 unità.

La Toscana continua a essere la regione che presenta la maggiore incidenza di titolari nati all'estero, con il 14,2% del totale. Seguono Liguria (13,7%) e Lombardia (12,6%), poi Lazio, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, che pure superano il 12%. Un gradino sotto, ma sempre oltre il 10% anche Veneto e Piemonte. Come l'occupazione degli immigrati nel complesso, anche il lavoro indipendente si sviluppa prevalentemente nelle regioni centro-settentrionali.

Guardando invece alla graduatoria per province, spicca ancora una volta la posizione di Prato, in cui gli operatori nati all'estero incidono per il 30% sulle attività economiche locali. Segue in seconda posizione Trieste, ma a notevole distanza (17,3%), mentre altre quattro province (Firenze, Imperia, Reggio Emilia e Milano) si collocano oltre la soglia del 15%.

Sui valori assoluti pesano invece le dimensioni urbane e la conseguente ampiezza dei mercati di riferimento. Non stupisce pertanto che le prime tre posizioni siano occupate da grandi aree metropolitane: Roma con 70.898, seguita da Milano con 58.316 e da Torino con 27.175.

Nei primi sei mesi del 2020, gli incrementi maggiori hanno riguardato queste medesime province: + 832 a Roma, +515 a Milano, + 499 a Torino.

La forma giuridica più diffusa resta quella dell'impresa individuale, che riguarda circa tre casi su quattro (475mila unità, pari il 76,5% del totale), mentre nella media italiana il dato si è ridotto nel tempo a circa il 52%. Poco meno di 100mila imprese con titolare nato all'estero adottano invece la forma di società di capitali (96.964 unità, il 15,6% del totale).

In termini assoluti, i settori in cui si registra il maggior numero di imprese sono il commercio (circa 160mila), l'edilizia (120mila) e la ristorazione (48mila).

Rispetto invece all'incidenza sul numero di imprese dei diversi settori (tab. 1), i due casi di maggior rilievo sono rappresentati dalle telecomunicazioni (i cosiddetti phone

centres), con il 32,9%, e la confezione di articoli di abbigliamento, con il 32%.

Tab. 1 Imprese di stranieri per le principali attività economiche al 30 giugno 2020
Valori assoluti e incidenza sul totale delle imprese di ciascuna attività

Attività	Totale imprese di stranieri	Totale imprese	% straniere sul totale
Commercio al dettaglio	159.171	823.685	19,3%
Lavori di costruzione specializzati	117.100	514.997	22,7%
Attività dei servizi di ristorazione	48.017	395.400	12,1%
Commercio all'ingrosso	37.352	501.758	7,4%
Costruzione di edifici	23.976	300.446	8,0%
Altre attività di servizi per la persona	20.773	204.906	10,1%
Confezione di articoli di abbigliamento	16.746	52.292	32,0%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi alle imprese	16.682	84.312	19,8%
Coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali	16.284	712.130	2,3%
Attività di servizi per edifici e paesaggio	15.769	78.761	20,0%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli	13.987	172.856	8,1%
Trasporto terrestre e mediante condotte	9.692	126.109	7,7%
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari)	7.712	105.647	7,3%
Attività immobiliari	6.613	293.727	2,3%
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	5.254	23.790	22,1%
Altre attività professionali, scientifiche e tecniche	4.403	66.598	6,6%
Riparazione di computer e di beni per uso personale e per la casa	4.381	39.149	11,2%
Alloggio	3.811	62.849	6,1%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	3.587	33.568	10,7%
Telecomunicazioni	3.327	10.105	32,9%
Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	3.102	69.811	4,4%
Altro	83.628	1.396.711	6,0%
TOTALE	621.367	6.069.607	10,2%

Fonte: Unioncamere-InfoCamere, Movimprese

Il luogo di origine dei titolari è identificabile per le sole imprese individuali, che rappresentano comunque, come si è notato, i tre quarti del totale. La graduatoria è capeggiata dai marocchini (con 63.619 attività), seguiti dai cinesi (52.727) e dai romeni (52.014). In quarta posizione si collocano a una certa distanza gli albanesi (34.020) e al quinto posto i bangladesi, cresciuti negli ultimi anni (30.528).

I dati del registro delle imprese consentono inoltre di individuare alcuni fenomeni di concentrazione territoriale e settoriale. La componente marocchina risulta dispersa sul territorio, avendo come punta massima la provincia di Torino, in cui ha sede il 7,1% delle imprese con titolare proveniente dal Marocco. Al contrario la componente egiziana denota un marcato addensamento a Milano (43,5% del totale nazionale), mentre la componente bangladesi si concentra a Roma (42,3%). Quanto ai settori, i senegalesi spiccano per l'elevata concentrazione nel commercio (85%), in cui opera anche il 70% dei nigeriani, mentre lavora nelle costruzioni il 59% dei titolari romeni e il 40% degli egiziani.

4. Immigrati marginali, immigrati essenziali

Il confinamento ha colpito molti lavoratori, in modo particolare quelli autonomi, precari, non garantiti, sommersi. Ha anche pesato sulle modalità di sopravvivenza dei soggetti marginali, dai parcheggiatori abusivi, ai suonatori ambulanti, ai mendicanti. Tra di loro è elevata la percentuale d'immigrati, che si sono trovati immediatamente esposti all'impatto economico della pandemia. Spesso anche non coperti dagli ammortizzatori sociali.

Nel 2019 l'ISTAT ha stimato in 1,67 milioni le famiglie che versano in condizioni di povertà assoluta in Italia, con un'incidenza pari al 6,4%, mentre gli individui sono complessivamente 4,59 milioni (7,7% del totale), peraltro in calo rispetto al 2018. Molto peggiori rispetto alla media risultano i valori relativi alla popolazione straniera. In questo ambito le persone in povertà assoluta ammontano a 1,38 milioni, con un'incidenza pari al 26,9%. Dunque, più di un immigrato su quattro, contro un tasso del 5,9% per le persone con cittadinanza italiana.

Assumendo invece le famiglie come unità di analisi, risulta che la povertà assoluta coinvolge il 31,2% delle famiglie composte da soli cittadini stranieri, mentre si attesta a un livello di poco inferiore (27,0%) per le famiglie con almeno un componente straniero, contro un tasso del 6,3% per le famiglie di soli italiani.

La povertà inoltre non deriva necessariamente dalla disoccupazione. Può interessare anche famiglie in cui uno o più componenti lavorano, in ragione del tipo di lavoro, della sua durata, stabilità e retribuzione. Avviene così che versi in povertà assoluta anche il 12,9% delle famiglie composte di soli immigrati in cui la persona di riferimento risulta occupata, contro il 3,1% per gli italiani.

Pur essendo risalita l'occupazione degli immigrati, dopo il crollo del 2008 (+760.000 occupati in dieci anni, con un'incidenza sull'occupazione complessiva passata da meno del 7% a oltre il 10%)¹, gravi sacche di povertà non erano ancora state riassorbite. La contrazione dell'attività economica dovuta al confinamento ha pesato su questo contesto di fragilità. Per citare un esempio, oltre la metà dei commercianti ambulanti sono nati all'estero: la chiusura dei mercati all'aperto li ha improvvisamente privati di lavoro e reddito. Come gli italiani, certo, ma a partire da condizioni economiche più disagiate, con poche risorse accantonate e in molti casi avendo contratto debiti per l'avvio dell'attività.

L'impovertimento degli immigrati ha poi implicazioni transnazionali sul versante delle rimesse. Secondo le prime stime della Banca Mondiale, si prevede per il 2020 un calo di circa il 20%: in valori assoluti, da 554 miliardi di dollari a 445. Ne saranno colpite le famiglie rimaste in patria, che fanno affidamento sulle rimesse per accedere a cibo migliore, abitazioni più confortevoli, accesso all'istruzione, alla sanità e ai consumi, nonché economie locali e nazionali che contano sulle rimesse degli emigranti per remediare alla fragilità dei fattori produttivi interni (sul ruolo delle rimesse nelle famiglie transnazionali: Ambrosini, 2019). Sommandosi al crollo del prezzo del petrolio e delle materie prime, nonché alla sospensione del movimento turistico, la pandemia sta infliggendo al Sud del mondo un colpo economico disastroso (Peloso, 2020).

Il caso che più ha fatto breccia nel discorso pubblico è stato quello delle collaboratrici e

1. Faccio qui riferimento agli annuali rapporti sul mercato del lavoro immigrato pubblicati dal Ministero del lavoro. In bibliografia ho citato gli ultimi due: Ministero del lavoro 2019; 2020.

assistenti familiari, dette badanti, anche a motivo del loro stretto legame con la tenuta dei precari equilibri delle famiglie per cui lavorano². Secondo l'INPS, a fine 2018 si trattava di 859.233 persone regolarmente registrate, in sette casi su dieci straniere, per l'83% donne (Ministero del Lavoro, 2019). Arrivano da tutto il mondo, con cinque paesi in evidenza come fornitori di questi aiuti spesso provvidenziali: Ucraina (21,9%), Filippine (16,7%), Moldova (10,1%), Perù (7,0%) e Sri Lanka (6,8%). Fin qui i dati ufficiali. Secondo alcune fonti (Assindatcolf) sarebbero addirittura 2 milioni, 1,15 milioni quindi lavorerebbero in nero (Zini 2019).

La stretta dovuta al coronavirus ha comportato diversi effetti sulle loro già difficili condizioni di lavoro e di vita. Quante lavoravano a ore, magari presso più famiglie, sono state generalmente sospese dal lavoro. Nel primo periodo non erano coperte dagli ammortizzatori sociali, nemmeno dalla cassa integrazione in deroga che tutela i lavoratori delle piccolissime imprese. Niente lavoro, niente stipendio, salvo la generosità di qualche datore. Si può immaginare l'effetto su famiglie già in lotta quotidiana con la povertà, oppure sui figli rimasti al paese di origine accuditi dai nonni o da altri parenti. A maggio il governo ha rimediato a questa emergenza concedendo un assegno di 1.000 euro a copertura parziale di due mesi di sospensione dal lavoro.

Quando le assistenti familiari si occupavano di anziani fragili, in regime di convivenza, si sono dovute confrontare con lo stesso problema: i familiari rimasti a casa, nell'incertezza sui redditi presenti e futuri, potevano decidere di risparmiare sulle spese facendosi carico direttamente dell'assistenza ai congiunti.

Se invece sono riuscite a mantenere il posto di lavoro, si sono trovate anzitutto esposte a un virus molto minaccioso per gli anziani. La loro formazione ad affrontare il contagio, la dotazione di dispositivi di protezione, la capacità di gestire adeguatamente lo spazio domestico, erano nelle mani delle famiglie datrici di lavoro, che a loro volta non avevano una preparazione tecnica adeguata per assicurare la prevenzione sanitaria. V'è da chiedersi se qualcuno si sia posto il problema, se siano stati attivati servizi di consulenza a distanza, se sia stato organizzato l'approvvigionamento di mascherine, guanti, disinfettanti e quant'altro servirebbe. Non sappiamo neanche quante assistenti familiari abbiano contratto il virus. Anche a loro spetterebbe una menzione, quando giustamente vengono ricordati i lavoratori che si prodigano per assicurare assistenza a chi ne ha bisogno.

Pure quando non corrono rischi immediati, il blocco delle uscite e delle interazioni sociali le ha private poi di quel minimo di respiro e di contatti col mondo esterno che offrono una valvola di sfogo a chi convive con persone molto anziane e in declino. La reclusione è diventata totale. Con quali effetti sul loro benessere e su quello delle persone che assistono è facile immaginare.

Il welfare invisibile costruito dalle famiglie italiane mediante l'assunzione di aiuti esterni è una soluzione inevitabilmente precaria a un problema strutturale: alle famiglie si chiede di più di quanto sono in grado di dare. La pandemia lo ha reso più evidente. Per contro, le molte vittime registrate nelle RSA hanno drammaticamente scoperto la fragilità della principale alternativa alla soluzione privatizzata dell'assistenza a domicilio, in carenza di soluzioni miste e intermedie. Il più probabile ef-

2. Si vedano per esempio, nell'ampia letteratura sul tema, Catanzaro e Colombo, 2009; Degiuli, 2016; Sarti, 2011.

fetto, almeno nel breve periodo, sarà un rafforzamento del “welfare invisibile” delle assistenti familiari, dette badanti, salvo immaginare un tracollo dell’occupazione e dei redditi delle famiglie italiane interessate.

La pubblicistica ha segnalato altresì alcuni *effetti* positivi, che andranno peraltro verificati più compiutamente nel tempo: collaboratrici familiari non residenti, dotate di permesso di soggiorno e occupate, ma senza contratto, sono state assunte regolarmente, perché altrimenti non avrebbero potuto raggiungere le abitazioni delle famiglie per cui lavorano. Inoltre, l’esplosione del settore delle consegne a domicilio ha offerto opportunità di lavoro a giovani rifugiati africani che non hanno esitato a esporsi a rischi di contagio per trovare un impiego.

La pandemia ha avuto anche un’altra conseguenza, quella di rendere visibili almeno una parte dei lavoratori giustamente definiti “essenziali”, impegnati ad assicurare servizi di vitale importanza per la sopravvivenza del resto della società. Lavoratori spesso umili, malpagati, dall’occupazione precaria se non addirittura irregolare.

I riflettori però non si sono accesi compiutamente sulle origini di questi lavoratori: su quanto cioè tra i lavoratori essenziali incida la componente di origine immigrata. Se complessivamente, come abbiamo visto, gli immigrati rappresentano il 10,7% dell’occupazione regolare del nostro paese (in cifre, oltre 2,5 milioni), proprio nei settori cruciali per il funzionamento quotidiano della società e nei lavori manuali che li sostengono il loro lavoro è ancora più determinante. Abbiamo già ricordato agricoltura, ristorazione e soprattutto quelli che l’ISTAT definisce “servizi collettivi e personali”, 36,6%, in cui rientrano le assistenti familiari, ma anche altre categorie non adeguatamente riconosciute: in molte regioni, per esempio, gli addetti alle mansioni ausiliarie della sanità e dell’assistenza residenziale. Sono stati giustamente celebrati i medici in prima linea (19.000 quelli di origine straniera, secondo l’associazione che li rappresenta), spesso gli infermieri (in Lombardia, uno su tre è immigrato), ma se gli ospedali e le RSA funzionano è anche grazie al lavoro semi-nascosto di questi operatori di base, che pure si sono esposti al rischio di contagio per attendere ai loro compiti. Pulizie, magazzini, servizi di recapito sono altri settori ad elevata incidenza di lavoro immigrato: di tutti abbiamo scoperto la necessità, la scarsa visibilità pubblica, le modeste ricompense. Non sempre l’origine di chi li svolge.

Negli Stati Uniti, un rapporto del *Center for Migration Studies* di New York uscito il 1° maggio 2020 ha reso noto che gli immigrati stranieri forniscono 19,8 milioni di lavoratori ai settori strutturalmente essenziali, concentrati proprio negli Stati più colpiti dalla pandemia. Sono per esempio il 16% dei lavoratori dei servizi sanitari a livello nazionale, ma raggiungono il 33% nello Stato di New York e il 32% in California. “Nel mezzo della pandemia e nei luoghi in cui sono più necessari, gli immigrati stanno lavorando per fermare la diffusione del COVID-19 e per sostenere i loro concittadini statunitensi, spesso con grande rischio personale – ha dichiarato Donald Kerwin, direttore esecutivo del Centro. Questi stessi lavoratori saranno essenziali per la ripresa economica. Meritano il nostro sostegno e la nostra gratitudine”³.

Questo riconoscimento scaturito da circostanze drammatiche ha finalmente accresciuto la consapevolezza di un fenomeno in corso da anni a livello mondiale: l’im-

3. <https://mailchi.mp/cmsny/us-essential-workers-05-01-20?e=88b1455b7d>. Scaricato dal sito il 25 maggio 2020.

portazione di personale sanitario dal Sud verso il Nord del mondo; e per quanto riguarda l'Europa, dall'Est verso l'Ovest. Filippine e India sono i maggiori fornitori a livello mondiale, ma anche l'Africa fornisce personale sanitario al resto del mondo (Williams, 2019). A rendere più complessa questa geografia del lavoro di cura transnazionale concorre anche il fatto che la regione del Golfo Arabico e l'Estremo Oriente sono diventati poli di attrazione sempre più bisognosi di personale sanitario e assistenziale straniero. Statistiche non recentissime mostrano che nel Regno Unito, primo importatore europeo, circa un quarto degli infermieri sono stranieri, ma in certe aree superano il 50%, mentre la Germania sta ricorrendo sempre più ai suoi vicini dell'Europa Orientale (Quartararo, 2019). Comprendendo l'assistenza agli anziani, le stime dell'OIL (Organizzazione internazionale del Lavoro) parlano di circa 100 milioni di immigrati occupati nel mondo in attività di cura (Faist, 2019).

I paesi più sviluppati reclutano all'estero professionisti del settore, formati in paesi più poveri con notevoli costi a carico del welfare locale, tanto che da anni si parla di "pesca di frodo" di medici, infermieri e tecnici da parte dei paesi più forti a danno dei più deboli, benché parzialmente compensata dall'invio di rimesse in direzione opposta (Williams 2019). Questo crescente squilibrio si configura come una delle più serie sfide della "questione sociale transnazionale" posta in rilievo da Faist (2019).

5. La pandemia da COVID-19 e l'opportunità di emersione

La misura di emersione del decreto-rilancio del maggio 2020 è maturata in un clima di acceso contrasto politico, anche all'interno della stessa maggioranza di governo. La proposta, come già accennato, ha preso le mosse da una scomoda ma impellente constatazione: la previsione di mancanza di braccia per raccogliere la frutta e gli *ortaggi* dell'agricoltura. I 18.000 immigrati stagionali autorizzati negli scorsi anni dai decreti-flussi, anche sotto la gestione Salvini, nel 2020 non sono arrivati. Gli immigrati disoccupati ma residenti in altre regioni non si potevano spostare, né probabilmente volevano farlo. Gli italiani coperti dal reddito di cittadinanza non sono mai apparsi ansiosi di prendere la via dei campi. Non la prendevano prima del 2018, sarebbe stato difficile spingerli a farlo al tempo della pandemia.

Vari appelli, come quello dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), quello dei sindacati confederali e quello proposto dagli economisti Tito Boeri e Leonardo Becchetti hanno allargato la prospettiva: non solo i lavoratori agricoli, ma pure gli altri, anch'essi più che mai esposti di questi tempi a precarietà e sfruttamento. La condizione delle assistenti e collaboratrici familiari, come ho già ricordato, è stata quella salita alla ribalta con maggiore evidenza, anche alla luce dei risultati delle precedenti sanatorie.

Si inseriva poi, sebbene cautamente, una visione più ampia: in tempi di pandemia, sarebbe stato saggio estendere l'emersione a tutti gli stranieri che si trovano sul territorio nazionale, in modo da poterne monitorare le condizioni di salute e fornire assistenza in caso di bisogno. Per legge infatti gli immigrati irregolari hanno diritto soltanto alle cure mediche "urgenti e necessarie".

Questa posizione è stata assunta in modo esplicito dal CNEL, in un ordine del giorno votato all'unanimità (cfr. *box* 1). Le parti sociali che lo compongono, insieme a esperti e organizzazioni del terzo settore, hanno convenuto sulla proposta di una misura di

emersione universalistica, al fine di tutelare le condizioni di salute dell'intera popolazione, italiana e immigrata. La circolazione di persone non controllate, per definizione indotte a sottrarsi al rapporto con le istituzioni pubbliche, era indicata come un rischio da scongiurare.

Le obiezioni non sono mancate. Il principio di legalità, secondo i critici, ne sarebbe uscito offuscato. La presenza sul territorio nazionale di circa 400.000 immigrati ufficialmente disoccupati (Ministero del Lavoro, 2019) avrebbe sconsigliato di regolarizzarne altri. Gli italiani beneficiari di reddito di cittadinanza avrebbero potuto rendersi utili lavorando in agricoltura.

Gestire il problema dell'immigrazione irregolare in sintonia con le leggi vigenti avrebbe tuttavia richiesto espulsioni di massa. Ma queste non sono mai riuscite, neppure in tempi più normali: nel 2017 quelle effettivamente attuate sono state 6.514; nel 2018, con Salvini alla guida del Ministero degli Interni, si sono fermate a 6.820 (Paletti e Russo, 2019: 171). Diversi fattori ne ostacolano l'attuazione: difficoltà e resistenze nell'identificazione (Ellermann, 2010); mancanza di accordi con i paesi di origine e problemi di effettiva applicazione; scarsi finanziamenti per i ritorni volontari assistiti, e modesto impegno nel promuoverli; ingenti costi e oneri organizzativi del trattenimento e del rimpatrio degli immigrati irregolari. È improbabile che si potesse attuarne di più in tempi di pandemia, con gli aeroporti chiusi e i paesi di origine ancora meno disponibili ad accoglierli, ammesso che si riesca a individuarli.

La clemenza appariva dunque la migliore delle soluzioni possibili, nello stesso interesse del nostro paese. Ma la contrarietà di alcune forze politiche, dentro e fuori la coalizione di governo, ha reso molto più controverso e tortuoso il percorso decisionale. Dopo molto travaglio ed estenuanti discussioni, una misura di emersione a favore degli immigrati privi di uno status legale ha infine trovato posto, come accennato, nel decreto rilancio del mese di maggio 2020.

Le lacrime della ministra Belladonna, sua principale promotrice, hanno suggellato un risultato fino all'ultimo in bilico. Essendo frutto di un compromesso tra forze politiche che sull'argomento hanno visioni contrastanti, la logica della norma è risultata piuttosto obliqua. Dove non è arrivata la tutela dei diritti umani, sono arrivati gli ortaggi da raccogliere nei campi. Dove non ha fatto breccia la protezione dal contagio di persone prive di accesso ai servizi, con conseguenza anche per la nostra salute, è passata una stentata accoglienza delle braccia necessarie a certi settori. Dove si poteva approfittare dell'occasione per risanare i guasti dei decreti sicurezza, e insieme di un mercato nero del lavoro senza garanzie, si è preferito discriminare tra un'occupazione e l'altra, tra uno sfruttamento e l'altro.

Di fatto, il provvedimento ricalca le orme delle politiche migratorie all'italiana, in cui lo strumento principe di governo degli ingressi sono da molti anni le sanatorie a posteriori: con questa sono otto le principali dal 1986 a oggi, senza contare decreti-flussi e altre misure minori (tab. 2).

Tab. 2. Immigrati beneficiari delle sanatorie italiane

Anno	Numero beneficiari
1986	118.700
1990	217.626
1995	244.492
1998	217.124
2002	646.829
2009	295.112
2012	134.576

Fonte: Di Pasquale e Tronchin, 2020

Mentre in una prima fase l'immigrazione emersa con le sanatorie veniva prevalentemente dall'Africa (58% dei beneficiari nella sanatoria del 1990, legata al nome del ministro Martelli), nelle ultime edizioni la provenienza europea ha prevalso (Di Pasquale e Tronchin, 2020): anche grazie alle sanatorie l'immigrazione in Italia da anni è prevalentemente femminile, europea, di tradizione culturale cristiana, contrariamente alle rappresentazioni tuttora correnti (Ambrosini 2020a).

Le manovre di emersione italiane da diverse edizioni sono state collegate a un rapporto di lavoro instaurato di fatto e congegnate come concessioni nei confronti dei datori di lavoro. Questi ultimi assurgono al ruolo di arbitri del destino dei loro dipendenti privi di un permesso di soggiorno valido. L'emersione non è un diritto soggettivo della persona straniera soggiornante in Italia magari da anni, bensì una facoltà che lo Stato attribuisce ai datori di lavoro.

Si è trattato di un espediente, non solo italiano, per sanare una contraddizione tra politica, economia e società. Lo Stato ha di fatto periodicamente riconosciuto che il mercato, nelle sue pratiche di reclutamento di manodopera, aveva largamente superato i prudenti limiti delle quote d'ingresso, non accontentandosi neppure dei lavoratori con cittadinanza dell'Unione Europea. Piegandosi ai dati di realtà, i governi si riparavano dietro le spalle dei datori di lavoro, affermando in sostanza: noi non avremmo consentito a nuovi immigrati di rimanere e lavorare in Italia, ma, se proprio li volete, pagate una cifra forfetaria per i contributi evasi e metteteli in regola.

Il compromesso è ancora più interessante perché non coinvolge soltanto imprenditori convenzionali, ma anche semplici cittadini. Anch'essi diventano soggetti attivi del mercato del lavoro, quando assumono collaboratrici e assistenti familiari per le loro necessità domestiche. In un singolare gioco delle parti, molti cittadini che protestano ad alta voce contro l'immigrazione e magari votano per i partiti che vorrebbero contrastarla, si attivano periodicamente per far emergere alla regolarità le singole persone che lavorano presso di loro. Le tre sanatorie del 2002, 2009 e 2012 hanno visto i datori di lavoro familiari in prima linea: nel 2002 (Bossi-Fini) più o meno allo stesso livello delle aziende; nel 2009 il provvedimento, con Maroni ministro degli Interni, era a loro riservato; nel 2012 non lo era, ma di fatto le famiglie hanno monopolizzato i rapporti di lavoro instaurati.

La politica di regolazione dell'immigrazione in sostanza ha seguito il mercato, sebbene in modo più ambiguo e selettivo nel caso più recente: una volta che i datori di lavoro, famiglie comprese, hanno deciso di assumere dei lavoratori stranieri, governo

e parlamento glielo concedono, sia pure dopo polemiche e contorsioni. In negativo questa volta è entrata in gioco la discriminazione settoriale: sono stati salvati i lavoratori di agricoltura, zootecnia, pesca, servizi domestici e assistenziali presso le famiglie. Era già successo d'altronde qualcosa del genere col decreto Maroni del 2009, riservato a colf e assistenti familiari. Porte chiuse per gli altri. Lavorare in un cantiere edile, in un ristorante, nei servizi di recapito o in un'impresa di pulizia non ha comportato possibilità di emersione.

A lenire il danno è comparsa la possibilità di assunzione futura: se il manovale o l'addetta alle pulizie, o anche il disoccupato, hanno trovato un datore di lavoro nei settori "giusti", potranno essere regolarizzati. Poi tra qualche mese, grazie alla possibilità di conversione del contratto, avranno eventualmente la possibilità di transitare verso altre occupazioni.

Non è difficile prevedere le conseguenze, già d'altronde riscontrate nelle precedenti sanatorie: la formazione di una schiera di datori di lavoro di comodo, pronti a offrire contratti di assunzione fittizi dietro compenso. Gli immigrati, per i quali l'emersione alla legalità è un bisogno assoluto, sono stati avviati verso un'altra forma di sfruttamento.

Il provvedimento è rimasto quindi lontano dalle aspettative dei promotori. Ma era difficile aspettarsi di più dal Parlamento attuale.

6. I risultati controversi del provvedimento di emersione

Il 15 agosto si è chiusa, pressoché inosservata, la finestra per la regolarizzazione degli immigrati che avevano trovato lavoro nei settori prima ricordati. Sono state presentate 207.542 domande, poco al di sotto del numero previsto dal governo (220.000). Ben l'85 per cento riguarda il lavoro domestico e di assistenza alle persone in ambito familiare, solo il 15 per cento l'emersione di rapporti di lavoro in agricoltura e attività affini (allevamento, pesca).

La Lombardia è la regione da cui proviene il maggior numero di richieste per il settore del lavoro domestico e di assistenza (47.357), mentre al primo posto per il lavoro in agricoltura e settori collegati si trova la Campania (6.962). A livello provinciale ai primi tre posti si collocano Milano (22.122), Napoli (19.239) e Roma (17.318) per le domande per l'emersione del lavoro domestico-assistenziale. Caserta (2.904), Ragusa (2.005) e Latina (1.897), province in cui in questo periodo è più cospicuo l'impiego di manodopera straniera nei campi, capeggiano la graduatoria per l'emersione del lavoro agricolo.

Rispetto al paese di provenienza dei lavoratori, ai primi posti risultano l'Ucraina, il Bangladesh e il Pakistan per il lavoro domestico e di assistenza; l'Albania, il Marocco e l'India per il lavoro in agricoltura⁴.

Dagli opposti schieramenti questi dati hanno alimentato giudizi drastici ma convergenti, all'insegna del "flop della sanatoria". Cerchiamo di comprendere con più precisione com'è andata effettivamente.

Se lo scopo della manovra di emersione era davvero quello di procurare braccia (legali)

4. https://www.repubblica.it/cronaca/2020/08/17/news/la_sanatoria_di_colf_e_badanti_chiusa_la_procedura_di_emersione_di_lavoro_nero_solo_207_000_le_domande_-264835023/

alle campagne di raccolta dei prodotti agricoli, sarebbe difficile ora dare torto alle voci critiche: fin dalle prime settimane dal varo del provvedimento, era apparso evidente che le domande relative al lavoro agricolo rappresentavano una sparuta minoranza del totale. Del resto, prima ancora della travagliata definizione del decreto governativo, le organizzazioni del settore agricolo avevano fatto sapere che la sanatoria non avrebbe risolto i loro problemi di reperimento di manodopera. Difficile pensare, si può aggiungere, che imprenditori interessati ad assumere braccianti per alcune settimane si facessero carico dei costi non indifferenti relativi alla procedura di emersione. Se invece si pensava che la sanatoria avrebbe svuotato il bacino dell'immigrazione irregolare, la stessa concezione del decreto smentiva in partenza questa speranza. Frutto di un travagliato compromesso tra forze politiche che sull'immigrazione mantengono concezioni contrastanti, soffriva di almeno due limiti. Anzitutto, ricalcava l'impostazione delle regolarizzazioni italiane: per vedere legalizzato il proprio soggiorno in Italia un immigrato irregolare non solo deve aver trovato un lavoro, ma anche un datore di lavoro disposto ad assumerlo ufficialmente. La regolarizzazione non è una scelta di tutela delle persone, e neppure un punto di convenienza reciproca, ma una facoltà concessa ai datori di lavoro. Persino in tempi di COVID, quando avrebbe avuto senso far emergere tutti i presenti per poterli monitorare. Abusi, ricatti, ricorso a datori di lavoro fittizi, non sono altro che la conseguenza perversa di questa impostazione. Il secondo limite si riferiva alla scelta difficilmente giustificabile di ammettere solo i lavoratori di alcuni settori, bocciando tutti gli altri: addetti alle pulizie o fattorini che avevano lavorato per assicurare servizi essenziali durante il COVID sono stati deliberatamente esclusi, tranne coloro che sono riusciti a travestirsi da collaboratori domestici trovando un datore di lavoro compiacente. L'unico scopo di una siffatta limitazione era quello di soddisfare la pretesa di alcune forze politiche di non regolarizzare troppi immigrati. Si può dire che queste hanno raggiunto il loro obiettivo, ma ci erano già riuscite in sede di scrittura del decreto. Sostenere che la sanatoria è fallita perché non ha legalizzato i 600.000 immigrati irregolari conteggiati da stime tanto enfatiche quanto fragili, significa non tenere conto della logica e dei limiti della misura di emersione. La sanatoria non aveva affatto l'obiettivo di sradicare l'immigrazione irregolare.

Una valutazione diversa e più equilibrata del provvedimento potrebbe tuttavia farsi strada. La carenza di braccia per l'agricoltura ha rappresentato la leva politica per realizzare, in tempi di COVID, una manovra che dovrebbe alla fine conferire uno status legale a circa 200.000 persone, dando loro la possibilità di costruirsi un futuro nel nostro paese: un risultato pressoché insperabile, da parte di un governo diviso e di un parlamento largamente ostile agli immigrati. Un risultato simile non si è realizzato in nessun paese dell'UE, tranne in qualche misura in Portogallo. Non è dato sapere se la ministra Bellanova ha agito in modo strategico, usando l'argomento della manodopera agricola per arrivare a questo risultato, ma di fatto l'ha conseguito.

7. Conclusioni. La domanda di nuove politiche per immigrazione e lavoro

Il rapporto tra gli immigrati e il mercato del lavoro italiano è diventato nel tempo più complesso e meno leggibile in modo chiaro. Non è mai stata unanime o sufficientemente condivisa neanche in passato l'idea che gli immigrati con il loro lavoro

ro rimediassero a carenze strutturali di manodopera nei livelli inferiori del sistema occupazionale, ma per una serie di ragioni questo legame tra domanda e offerta si è complicato nell'ultimo decennio. Anzitutto ha pesato l'inevitabile evoluzione demografica della popolazione immigrata: se i primi ad arrivare sono normalmente giovani adulti in cerca di lavoro, i ricongiungimenti familiari in seguito producono una crescita della popolazione inattiva. La crisi economica e poi la stagnazione iniziata nel 2008 ha diminuito i fabbisogni di forza lavoro e li ha resi ancora meno riconosciuti nel dibattito pubblico, nonostante sia proseguita la crescita occupazionale della popolazione straniera, arrivata a 2,5 milioni di unità nel 2019. Nell'ultimo decennio la crescita degli arrivi per ragioni umanitarie si è collocata al centro della scena: sebbene i numeri annuali siano sempre stati inferiori a quelli dei ricongiungimenti familiari, e quelli complessivi più bassi dei soli lavoratori autonomi, la visibilità del fenomeno ha generato la percezione di un'immigrazione foriera di costi sociali e superflua dal punto di vista economico.

La pandemia da COVID-19 si è abbattuta su questo scenario contrastato, anche se i suoi effetti non sono ancora al momento compiutamente leggibili. Ha presumibilmente accresciuto i livelli di precarietà, soprattutto perché la popolazione immigrata è largamente esclusa da ammortizzatori sociali come il reddito di cittadinanza, comprende una componente significativa di disoccupati (circa 400.000) e lavoratori marginali (come molti di quelli attivi in agricoltura), non può contare su risorse come le pensioni delle componenti anziane.

Il fatto che migliaia di immigrati abbiano svolto attività essenziali durante il confinamento, da quelle sanitarie-assistenziali, alla logistica, alla raccolta dei prodotti nei campi, ha lasciato scarsa traccia nel dibattito pubblico, ma la pandemia ha prodotto le condizioni politiche per il lavoro di un provvedimento parziale di emersione degli immigrati in condizione irregolare ma inseriti informalmente nel mercato del lavoro, sebbene soltanto in alcuni settori. Le oltre 200.000 istanze presentate, malgrado i vincoli, hanno confermato l'esistenza di un'immigrazione sommersa ma economicamente attiva. Ancora una volta, sorge l'esigenza di politiche più adeguate di governo del fenomeno. La sollecitazione del CNEL per un utilizzo più coraggioso dei decreti-flussi, già discussa lo scorso anno in questo Rapporto, ne esce rafforzata.

Bibliografia

- Ambrosini, M. (2019), *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini*, Bologna, Il Mulino.
- Ambrosini M. (2020a), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Roma-Bari, Laterza.
- Ambrosini M. (2020b), *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Milano, Vita e Pensiero (in pubblicazione).
- Bonizzoni, P. 2014. *Immigrant Working Mothers Reconciling Work and Childcare: The Experience of Latin American and Eastern European Women in Milan*. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21 (2): 194–217.
- Catanzaro, R. e Colombo, A. (a cura di), *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Chauvin S. e Garcés-Mascareñas B. 2020. *Contradictions in the Moral Economy of Migrant Irregularity*. In: Spencer S. e Triandafillydou A. (a cura di) *Migrants with Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy Challenges*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 33-49.
- Degiuli F. (2016). *Caring for a living. Migrant women, aging citizens and Italian families*. Oxford: Oxford University Press.
- Di Pasquale E. e Tronchin C. (2020). Immigrazione vantaggi e svantaggi di una sanatoria. *Lavoce.info* 21.02.2020. Scaricato dal sito <https://www.lavoce.info/archives/63662/immigrazione-vantaggi-e-svantaggi-di-una-nuova-sanatoria/>
- Ellermann, A. (2010). *Undocumented Migrants and Resistance in the Liberal State*. *Politics & Society*, 38, 3: 408–429.
- Faist T. (2019). *The Transnationalized Social Question. Migration and the Politics of Social Inequalities in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kerwin D., Nicholson M., Alulema D., and Warren R. (2020). *US Foreign-Born Essential Workers by Status and State, and the Global Pandemic*. Center for Migration Studies of New York report. Scaricato dal sito <https://cmsny.org/publications/us-essential-workers/> il 25 maggio 2020.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. 2019. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Nono Rapporto annuale*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. 2020. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Decimo Rapporto annuale*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
- Paletti F. e Russo F. (2019). *Il contrasto dell'immigrazione irregolare*. In IDOS (2019). *Dossier statistico immigrazione*. Roma: Idos, pp. 167-172.
- Peloso F. (2020). *I paesi più poveri rischiano il collasso senza le rimesse degli emigrati*. *Internazionale*, 19 maggio 2020. Scaricato dal sito <https://www.internazionale.it/opinione/francesco-peloso/2020/05/19/rimesse-emigrati-collasso> il 27 maggio 2020.
- Quartararo C.I. (2019). *'Right(S) Opportunities'. The Case of Overseas Nurses and Re-Qualified Health Auxiliary Professionals in Milan*. Tesi di dottorato, Graduate School in Social and Political Sciences, Università di Milano.
- Reyneri E. (2011) *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Sarti, R. (a cura di) (2011). *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?* Roma: Ediesse.
- Solari, C. (2018), *On the Shoulders of Grandmothers: Gender, Migration, and Post-Soviet Nation-state Building*, New York: Routledge.
- Williams F. (2019). *A Multidimensional Analysis of Migration and Care Work*. *Mondi migranti*, 13, 3: 9-24.
- Zini A. (2019). *Pilastro sociale e motore economico: il lavoro domestico nell'Europa e nell'Italia del futuro*. In IDOS (2019). *Dossier statistico immigrazione*. Roma: Idos, pp. 296-298.

Box 1

ORDINE DEL GIORNO DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, DI RATIFICA DELL'ODG DELL'ORGANISMO DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, RECANTE "EMERSIONE DEGLI STRANIERI SOGGIORNANTI IN CONDIZIONE IRREGOLARE"

PRESO ATTO

- del persistere dell'emergenza sanitaria legata all'epidemia da COVID-19; - della presenza sul territorio di un numero consistente di cittadini stranieri privi di titoli di soggiorno, o in condizioni di incertezza sotto il profilo della condizione giuridica; - della precaria situazione di tali cittadini dal punto di vista del controllo epidemiologico e della tutela sanitaria. - della necessità di estendere il più possibile il monitoraggio e la tutela della salute della popolazione insediata sul territorio nazionale; - dei fabbisogni di manodopera espressi in modo particolare dal Sistema Agricolo Nazionale,

SOLLECITA

il Governo e il Parlamento a varare una misura di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, al fine di tutelare la loro salute e l'igiene pubblica;

RILEVA LA NECESSITA'

di predisporre idonee soluzioni alloggiative per chi ne avesse bisogno, anche al fine di consentire un effettivo monitoraggio delle condizioni di salute delle persone interessate;

AUSPICA

Sulla base anche delle richieste delle organizzazioni del settore, che la misura di emersione contribuisca a dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro.

Capitolo 4

Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19



Capitolo 4 Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19

Salvo Leonardi
Fondazione Di Vittorio-CGIL

Anna Rosa Munno, Sergio Spiller
CISL

Irene Pata
UIL

Giovanni Morleo, Graziano Passarello
Confindustria

Guido Lazzarelli, Paolo Baldazzi
Confcommercio

Elvira Massimiano
Confesercenti

Maurizio De Carli, Barbara Gatto
CNA

Vittorio Cianchi, Federico Falcioni
ABI

1. Introduzione

Il presente capitolo del Rapporto è volto a permettere un'analisi dell'attività della contrattazione collettiva decentrata, aziendale/di gruppo e territoriale, in alcuni settori (industria, terziario e servizi, credito, artigianato), in risposta ai problemi posti da Covid-19 nei luoghi di lavoro. In particolare, secondo una metodologia di stesura paritetica del presente capitolo, le parti sociali che siedono al CNEL hanno individuato alcune macro-aree tematiche in cui la contrattazione decentrata ha esercitato una serie di funzioni gestionali nella mitigazione del rischio da contagio pandemico: contrattazione decentrata e continuità operativa mediante i piani di sicurezza sul lavoro; contrattazione decentrata e organizzazione interna (flessibilità di orario di lavoro, turni, indennità, lavoro agile, formazione etc.); contrattazione decentrata e nuove tecnologie applicate in azienda (tecnologie anti Covid-19, tecnologie e piani di rilancio, etc.); contrattazione decentrata e agibilità sindacali (partecipazione, commissioni paritetiche, bilateralità, etc.).

Con riferimento a tali macro-aree tematiche, il presente capitolo effettua una ricostruzione teorica su alcuni casi di studio e mette in evidenza i punti di forza e le criticità della contrattazione collettiva in questo periodo di pandemia. I contratti decentrati studiati ai fini del presente capitolo (vedi allegato 1) comprendono, alla data del

20/11/2020, 23 contratti aziendali del settore industriale, 12 contratti aziendali del settore terziario e servizi, 22 contratti aziendali/di gruppo del settore credito. Sono inoltre presenti anche alcuni accordi territoriali, che comprendono 5 accordi del settore artigiano e 6 del settore terziario e servizi.¹

oooOooo

L'irruzione dell'emergenza pandemica da Covid-19 ha influito anche sulle condizioni di vita e di lavoro nei vari territori e nelle singole aziende, assorbendo quasi per intero la tradizionale dinamica negoziale intorno alla comprensibile ansia di scongiurare con ogni mezzo possibile i pericoli di contagio in luoghi per definizione raggiunti e vissuti quotidianamente a stretto contatto da moltitudini di lavoratrici e lavoratori. Le modalità, i tempi e la localizzazione geografica del contagio hanno determinato, specie nella prima fase, situazioni sociali, economiche, produttive molto diverse e un moltiplicarsi delle iniziative per farvi fronte. In un contesto che – specialmente in determinate aree geografiche - diventava sempre più drammatico per il numero dei morti e dei contagiati, sono state emanate dal Governo nazionale, nei mesi di febbraio/marzo 2020, diverse normative legislative per contenere e gestire l'emergenza epidemiologica, a cui si sono aggiunti i vincoli e le indicazioni emanate dalle Regioni. Le attività economiche e produttive sono state investite da questi provvedimenti che hanno previsto per molte aziende l'obbligo di fermare la produzione e per altre la possibilità di ottenere deroghe dalle prefetture per continuare l'attività, mentre per altre ancora permaneva l'obbligo di garantire l'operatività in quanto appartenenti a settori "essenziali".

Per garantire lo svolgimento dell'attività produttiva in condizioni di sicurezza, le parti sociali assieme al Governo hanno definito il 14 marzo e il 24 aprile, due protocolli congiunti di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19; protocolli successivamente inseriti nei vari DPCM, assumendo valore giuridico amministrativo paragonabile alla legge, fatti salvi i particolari ambiti (ad es. quello del credito: v. *infra*) per i quali i DPCM che si sono succeduti hanno sempre riconosciuto le specificità. Oltre a fissare gli obblighi a cui devono attenersi le imprese negli ambiti produttivi rappresentati e i lavoratori, tali protocolli prevedono la possibilità di intervenire per precisare e implementare gli interventi a livello territoriale e aziendale. In questi mesi si è svolto un grande lavoro in questa direzione. Molti accordi, che riguardano settori diversi, sono stati sottoscritti per lo più nel corso della prima e più acuta fase dell'emergenza (marzo-aprile), tuttavia un numero significativo di intese si registra anche nella fase successiva (maggio-giugno ed oltre), quando si iniziavano a contrattare le condizioni per un ritorno alla "normalità lavorativa".

Il lavoro è stato condotto sui due livelli di contrattazione collettiva: il primo nazionale, il secondo territoriale e aziendale. I contratti nazionali di categoria contengono richieste di politiche industriali di settore e linee guida su come applicare i protocolli del 14 marzo e 24 aprile. I contratti territoriali si occupano prevalentemente della co-

1. Tutta la documentazione elencata negli allegati al presente capitolo è consultabile nella sezione "Archivio Contratti" del sito istituzionale del CNEL. I documenti contenuti nell'allegato 1 e i Protocolli settoriali nell'allegato 2 (v. *infra*) sono stati trasmessi al CNEL e utilizzati dalle parti sociali ai fini della presente indagine.

stituzione dei comitati territoriali per l'emergenza, di pianificare attività formative e informative rispetto ai temi della pandemia e di facilitare l'erogazione delle prestazioni di bilateralità. I contratti aziendali, infine, vertono sulle materie trattate e sono caratterizzati dalla necessità di rispondere a specifiche particolarità. Una caratteristica importante della contrattazione a livello aziendale è rappresentata dalla capacità di rispondere prontamente alle specificità delle organizzazioni aziendali, anche in relazione all'evolversi imprevedibile della situazione, con prevalenza di elementi difensivi nella prima fase del contagio e successiva ricerca delle modalità più efficaci di organizzazione man mano che ci si avvicina alla situazione di normalità. Oltre ai contratti aziendali/territoriali, stipulati con le rappresentanze aziendali e/o di categoria di CGIL, CISL e UIL, in un certo numero di casi si fa ricorso a regolamenti aziendali, raccomandazioni, avvisi comuni, appelli alla responsabilità (si v. ad esempio il caso di Assovetro) ispirati alle linee guida dettate a livello nazionale e interconfederale. Molti accordi sono stati negoziati e sottoscritti da remoto (tra cui, il caso Lamborghini e il caso Enel).

Come accennato, peculiare è la situazione del settore del credito ove, anche in ragione della continuità dei servizi bancari e finanziari disposta dai provvedimenti volta per volta adottati dal Governo, in considerazione del suo ruolo di infrastruttura strategica per il Paese, è stata avviata sin dall'inizio dell'emergenza una costante analisi tra ABI e organizzazioni sindacali di settore - FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN - che ha portato alla condivisione di specifici e autonomi protocolli a livello nazionale (Protocollo del 16 marzo, integrato con il Verbale del 24 marzo; il Protocollo del 28 aprile, integrato con i Verbali del 12 maggio e del 6 luglio) e che ha favorito lo sviluppo di un'efficace interlocuzione a livello aziendale/di gruppo, anche al di là della formalizzazione degli esiti di tale interlocuzione in specifici accordi formali.

Nei contratti decentrati vengono introiettati e finalizzati alla piena attuazione i principi e le regole stabiliti nei protocolli interconfederali² e settoriali³ (vedi allegato 2). Dinanzi al proliferare serrato e, talvolta, al sovrapporsi degli interventi sia di diritto pubblico che di ordine contrattuale, molti contratti aziendali hanno avvertito l'esigenza di richiamare in premessa una puntuale elencazione di suddetti testi, evocati ed assunti a fondamento del proprio articolato e delle proprie linee guida

oooOooo

2. Il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il 24 aprile 2020, riprende, aggiorna e integra quello precedentemente definito il 14 marzo in attuazione dell'art. 1, comma 1, numero 9), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 (la norma richiamata così recita: "In relazione a quanto disposto nell'ambito dei numeri 7) e 8) [contenenti raccomandazioni per lo svolgimento delle attività produttive- n.d.r.] si favoriscono, limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni sindacali e datoriali"). Il Protocollo del 24 aprile è stato successivamente 'recepito' (come allegato n. 6) in calce al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020, che ha dettato le nuove misure di contenimento del contagio nella cosiddetta "fase 2". Al riguardo, è opportuno ricordare che il DPCM 26-4-2020 ha reso cogente per le imprese l'adozione del protocollo in esame prevedendo, in caso di mancata applicazione senza che siano comunque garantiti "adeguati livelli di protezione" dei lavoratori, la sospensione dell'attività sino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

3. Per il settore del credito, i citati protocolli costituiscono, ai sensi dell'art. 29 bis, secondo periodo, del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. Decreto "Liquidità"), convertito in L. 5 giugno 2020, n. 40, le misure da adottare per adempiere, ai fini della tutela contro il rischio di contagio da Covid-19, all'obbligo di cui all'art. 2087 del codice civile.

I protocolli condivisi a livello nazionale contengono, dunque, le indicazioni generali di precauzione per tutelare la salute delle persone presenti all'interno delle aziende. Tali documenti rappresentano, infatti, il punto di equilibrio per la prosecuzione delle attività ritenute fondamentali, nella garanzia della sicurezza sul lavoro. Le parti hanno, quindi, individuato le misure essenziali da adottare per evitare i contagi: si va dagli ingressi in azienda, alla gestione delle mense e degli spazi comuni, dai dispositivi di sicurezza alla possibilità di rimodulare le attività, fino alla gestione di un eventuale caso di contagio. Il confronto sindacale si è avuto, in particolare, per integrare le misure di precauzione a livello locale, in modo che tenessero conto delle peculiarità di specifici settori, tipologie di impresa o attività svolte. È utile a questo punto illustrare i principali interventi nei settori del terziario, del credito, dell'artigianato e dell'industria.

Come mostrato più dettagliatamente nelle pagine che seguono, nel settore dell'industria sono numerosi gli esempi di accordi aziendali riferiti ad imprese associate a Confindustria, finalizzati all'attuazione delle misure previste nei protocolli nazionali per adattare nel concreto alle singole realtà produttive, anche in vista di una piena responsabilizzazione e sensibilizzazione delle persone in un contesto in cui il comportamento di ogni singolo individuo può fare la differenza.

Confcommercio ha condiviso un accordo settoriale con Filcams-CGIL, Fisascat-CISL e Uiltucs-UIL ("Accordo quadro per l'applicazione del Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro 14 marzo 2020", sottoscritto il 26 marzo 2020) per declinare i principi dei protocolli interconfederali. Confesercenti ha altresì negoziato con le stesse controparti un analogo accordo quadro settoriale (26 marzo 2020). L'intervento posto in essere è stato costruito temperando la tutela delle condizioni di salubrità e sicurezza dei lavoratori con la necessità di assicurare il servizio richiesto, affinché la sana prosecuzione delle attività produttive potesse avvenire solo in presenza di condizioni che assicurassero ai lavoratori adeguati livelli di protezione, non escludendo di prevedere anche la riduzione o la sospensione temporanea delle attività attraverso le nuove forme di sostegno. I contenuti di entrambi gli accordi spaziano dalla promozione di un maggior coinvolgimento delle diverse figure di rappresentanza alla predisposizione di linee guida finalizzate ad agevolare l'adozione di protocolli anti-contagio. Tra i principi concordati emergono misure di carattere organizzativo ed igienico sanitario mirate a contenere il rischio di diffusione del virus come l'incentivazione all'uso di ferie e permessi, lo *smart working* ed eventuali forme di flessibilizzazione degli orari. Precise regole sono state indicate anche rispetto all'igiene personale e ai contatti dei lavoratori con persone provenienti da territori più colpiti. È stata introdotta la possibilità di costituire comitati in azienda per la verifica e l'applicazione delle regole del protocollo con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali dei rappresentanti dei lavoratori territoriali per la sicurezza (RLST)⁴. Nei territori di Milano e di

4. Si tratta dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale, così definiti dal comma 1 dell'articolo 48 del D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81: "Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (...) esercita le competenze del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (...) con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza".

Monza-Brianza, è stato sottoscritto da Confcommercio, Filcams-CGIL, FIsascat CISIL, Uiltucs UIL in data 11 giugno 2020, un accordo per la costituzione di un comitato territoriale per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario Distribuzione e Servizi.

Al fine di favorire la diffusione di misure contenitive, Confcommercio ha sottoscritto, inoltre, verbali di intesa con Filcams, FIsascat, Uiltucs e con Manageritalia per consentire lo svolgimento delle attività di conciliazione anche in modalità telematiche, con la medesima efficacia e nel rispetto dei CCNL e delle disposizioni governative vigenti. Successivamente, in data 26 maggio 2020 Confcommercio e in data 30 luglio 2020 Confesercenti, hanno realizzato con Filcams-CGIL, FIsascat-CISL e Uiltucs-UIL il secondo filone d'intervento, con l'accordo a sostegno della bilateralità territoriale del terziario impegnata nella deliberazione di interventi straordinari a seguito dell'emergenza. Le parti hanno condiviso il principio di contribuire attraverso le risorse della bilateralità sia al sostegno ai lavoratori, sia al sostegno alle imprese, relativamente ai costi da sostenere per gli adempimenti legati all'adozione dei protocolli di sicurezza. Gli interventi possono godere di un cofinanziamento da parte dell'ente bilaterale fino a un certo limite percentuale del loro valore, entro i massimali stabiliti. Il riscontro degli enti territoriali in tal senso è stato molto positivo. Negli enti riferibili alla contrattazione di Confcommercio sono stati sbloccati circa 8 milioni in cofinanziamento, per un totale quindi di 16 milioni messi in circolo, da destinare a specifici contributi solidaristici in favore di lavoratori particolarmente colpiti dalla crisi provocata dall'emergenza sanitaria. Tali somme, aldilà del fatto che potessero essere utilizzate anche a sostegno delle diverse forme di integrazione salariale e per favorire la conciliazione vita lavoro e sostegno alla genitorialità, si sono tradotte principalmente in trattamenti *una tantum*, da parte degli enti territoriali, per andare incontro a finanziamenti utili e necessari a soddisfare fabbisogni di beni primari.

CGIL, CISL e UIL hanno sottoscritto accordi con Confapi che hanno previsto l'intervento del sistema bilaterale (ENFEA) e del Fondo Sanitario (ENFEA Salute) con prestazioni di carattere straordinario per lavoratori ed imprese.

In relazione al settore del credito, si deve ribadire che la continuità dei servizi bancari e finanziari è stata assicurata anche nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria in ragione delle disposizioni contenute nei DPCM tempo per tempo intervenuti e, anche attraverso l'erogazione di tali servizi, è stata data attuazione a numerose misure anti-crisi stabilite dal Governo. Per tali motivi, a livello di settore sono stati condivisi tra ABI e sindacati i richiamati specifici protocolli al fine di indicare alle imprese bancarie l'adozione delle misure idonee a garantire i livelli di tutela per le persone - lavoratrici, lavoratori e clientela - e tali da consentire la menzionata continuità dei servizi, nonché, successivamente, il loro graduale e progressivo completo ripristino, anche attraverso l'adeguamento dell'organizzazione al nuovo contesto, senza ridurre il livello di attenzione sulla sicurezza. Questi protocolli hanno comunque mantenuto sempre valide le originarie misure nel caso di recrudescenza del virus e conseguenti interventi da parte delle autorità competenti. A tali protocolli si è affiancata una costante interlocuzione a livello aziendale/di gruppo che ha riguardato i diversi profili connessi all'emergenza sanitaria, con esiti costruttivi e positivi anche prescindendo dalla sottoscrizione formale di specifici accordi. I contratti aziendali/di gruppo hanno riguardato principalmente aspetti di organizzazione interna, con la prospettiva di

garantire il reddito ai lavoratori e di corrispondere alle esigenze di tutela dei lavoratori fragili e a quelle genitoriali, anche in connessione alla sospensione dei servizi scolastici, ferma l'attenzione agli oneri per le aziende. In questo senso, si segnalano in particolare le previsioni relative ai permessi anche attraverso l'istituto della "banca del tempo" oggetto di linee guida nel CCNL 19 dicembre 2019, al lavoro agile, ampiamente diffuso nel settore anche prima dell'emergenza e poi regolamentato nel richiamato CCNL del 2019, allo *smart learning*, anch'esso valorizzato nel citato accordo di rinnovo del CCNL, e al tendenziale smaltimento degli "ordinari" titoli di assenza, in coerenza con quanto stabilito al livello nazionale. In tema di agibilità sindacali, nel settore del credito sono stati condivisi accordi per la gestione degli incontri a distanza nel periodo di emergenza Covid-19

Nell'artigianato, Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani e CLAAI, con CGIL, CISL, UIL, in relazione al periodo Covid, hanno introdotto, mediante la bilateralità, soluzioni per il sostegno dell'impresa e dei lavoratori. A livello nazionale, esse si articolano in cinque voci: (i) previdenza complementare; (ii) formazione dei dipendenti; (iii) sanità integrativa (iv); sostegno al reddito; (v) salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Sul versante del Fondo di Assistenza Sanitaria Integrativa, per i lavoratori dell'Artigianato (San.Arti.), invece, sono state predisposte misure straordinarie per imprenditori e lavoratori, connesse all'emergenza Covid-19 e declinabili in quattro aree di intervento: (i) indennità di ricovero in caso di positività al virus; (ii) indennità giornaliera in caso di isolamento domiciliare per positività al virus; (iii) rimborso delle franchigie versate per gli accertamenti diagnostici e le visite specialistiche durante il periodo di emergenza sanitaria; (iv) possibilità di effettuare gratuitamente il test sierologico quantitativo per la ricerca degli anticorpi Anti-Sars-Cov2. Per quanto concerne, infine, le azioni volte a consentire alle imprese di contenere e contrastare la diffusione del Covid-19 e riaprire in sicurezza, in applicazione del Protocollo interconfederale del 24 aprile 2020 sono state promosse dall'Organismo Paritetico Nazionale dell'Artigianato (OPNA), che nasce con la sottoscrizione di un accordo interconfederale tra le parti sociali a seguito della definizione del quadro normativo in materia, delineatosi con l'approvazione del Testo Unico in materia di Salute e Sicurezza, che assegna agli organismi paritetici un ruolo di primaria importanza. In particolar modo, per le imprese artigiane il ruolo di questi organismi è risultato strategico rispetto alla funzione di individuazione degli RLST invece dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). È evidente come, in una piccola impresa con un numero di dipendenti nella gran parte dei casi molto basso, risulti difficile adempiere internamente a tale previsione del Testo Unico; pertanto, per le imprese associate ad una delle Organizzazioni promotrici dell'Organismo Paritetico Nazionale dell'Artigianato tale funzione viene ricondotta ad un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, designato tramite l'Organismo Paritetico stesso.

2. Contrattazione decentrata e continuità operativa mediante i piani di sicurezza sul Lavoro

L'esperienza di questi mesi ha messo in risalto, per il contrasto alla diffusione dell'epidemia, l'importanza dei comportamenti individuali nelle relazioni con le persone, nell'uso dei dispositivi di difesa passiva e nel rispetto del distanziamento sociale. I già

ricordati protocolli interconfederali del 14 marzo e del 24 aprile hanno individuato in modo preciso, per gli ambiti produttivi rappresentati, le misure di prevenzione (in termini di DPI, strumenti e procedure) da rispettare per evitare il rischio di contagio e anche – in taluni casi – il rischio da stress lavoro-correlato determinato dalle mutate condizioni di lavoro. I contratti decentrati presi in considerazione nel presente paragrafo riprendono i contenuti dei protocolli interconfederali, allegando ad esso *check-list* o linee-guida molto circostanziate, in cui, una volta definiti scopi e finalità, si stabilisce una serie di obblighi a carico sia dei dipendenti che dei datori di lavoro. Fra gli obblighi a carico del dipendente ricordiamo, a titolo esemplificativo, i seguenti:

- rimanere a casa in caso di sintomi influenzali, con febbre oltre i 37,5°; comunicare, mediante appositi moduli di autocertificazione, l'attestazione di non avere avuto contatti con persone positive al virus nei 14 giorni precedenti o la provenienza da zone a rischio (Azimut Benetti);
 - informare tempestivamente il datore di lavoro di eventuali prescrizioni imposte dalle autorità sanitarie (autoisolamento, richiesta tampone, etc.) (ISA Legno);
 - sottoporsi su base volontaria a *screening*, con analisi sierologiche e molecolari (Electrolux);
 - utilizzare la mascherina chirurgica monouso o del tipo FFP2 o FFP3, coprendo naso e bocca, all'interno dei siti aziendali;
 - provvedere all'auto-sanificazione, con lavaggio frequente delle mani, e comunque dopo essersi soffiati il naso, prima e dopo aver mangiato o utilizzato i servizi igienici;
 - limitare al massimo l'uso promiscuo di oggetti personali, in particolare dei telefoni.
- Nell'accordo Hitachi Rail si sottolinea come il rispetto e l'osservanza dei regolamenti aziendali, e del coinvolgimento dei lavoratori tutti, configuri una assunzione di "responsabilità civile". Alcuni accordi stabiliscono inoltre regole di precauzioni igieniche da adottare da parte delle persone. In alcuni casi, come nell'accordo aziendale Italcementi, si arriva a precisare che è "vietato qualsiasi tipo di contatto fisico con tutto il personale: strette di mano, baci, abbracci, condivisione di cibo e/o bevande, uso di telefoni cellulari personali, penne, matite."

Per quanto riguarda invece gli obblighi a carico del datore di lavoro, negli accordi aziendali esaminati si segnalano, fra i più significativi, i seguenti:

- informazione, coinvolgimento e formazione di tutto il personale, con "pacchetti" di raccomandazioni prima della riapertura e nella fase immediatamente successiva (FCA; Piaggio; Electrolux);
- estrema gradualità e sperimentaltà nella ripresa delle attività, per verificare l'efficacia delle misure messe in atto in precedenza (Toyota);
- adozione di modalità appropriate di ingresso, transito e uscita, sia del personale che dei fornitori esterni;
- rilevazione obbligatoria e sempre anonima (in qualche caso, come alla Piaggio, volontaria) della temperatura dei lavoratori in entrata (anche con l'ausilio esterno della Croce Rossa, alla Whirlpool);
- sperimentazione di *test* rapidi miranti a definire lo stato sanitario della popolazione aziendale analizzata, anche mediante *App*, per ricevere un supporto medico tempestivo (Ferrari; Electrolux);
- informazione al personale, mediante apposita segnaletica, cartellonistica, *dépliant* informativi, disegni e allegati visivi;

- dotazione/consegna giornaliera di DPI, ovvero dispositivi di protezione individuale, come mascherine (l'accordo Gucci precisa 3 mascherine al giorno, da cambiare ogni 4 ore), guanti monouso, prodotti igienizzanti; distanziamento fisico/sociale minimo (di norma ricompreso fra uno e due metri), sia tra i singoli lavoratori che fra questi e i fornitori o i clienti. Al riguardo, non mancano accordi (come, ad es., quello del Gruppo Ferretti) contenenti l'esatta specifica delle tipologie di mascherine, più o meno protettive, da indossare a seconda dell'attività svolta e la cui capillare distribuzione giornaliera/settimanale ricade sotto la responsabilità di Direttori di stabilimento, capi-cantiere e responsabili banchine;
- *front office* predisposto con barriere protettive in *plexiglas* (tutte le amministrazioni pubbliche a contatto con pubblico);
- divieto di sostare in aree diverse da quelle dedicate;
- pulizia, igienizzazione e sanificazione giornaliera degli ambienti di lavoro (postazioni di lavoro, sale riunioni, uffici, spogliatoi, servizi igienici, mense, condizionatori d'aria e termoventilatori, altri spazi comuni come tornelli, aree *break*, sale mediche);
- visite mediche periodiche;
- effettuazione delle riunioni in condizioni di massima sicurezza, anche attraverso forme di tele-conferenza;
- abrogazione della pausa mensa, con anticipo dell'uscita di mezz'ora senza effetti sulla retribuzione;
- previsione di *audit* e reportistica giornaliera o di autovalutazione da parte dei lavoratori;
- cambio degli abiti da lavoro, per evitare di portare sui mezzi di trasporto pubblico eventuali agenti di contagio;
- raccomandazioni specifiche per personale a rischio (Electrolux), o che presenta sintomi assimilabili al Covid-19 (qui molto dettagliato il testo Azimut Benetti), per quello viaggiante (FCA), per le ditte in appalto (Alstom; Piaggio), sub-appalto (Ferretti), inclusi gli addetti alle pulizie, i visitatori e gli autisti esterni che - se possibile - dovranno rimanere a bordo dei propri mezzi (Piaggio);
- specifica copertura assicurativa in caso di contagio da Covid-19 (è il caso, ad es., dell'accordo Ducati che prevede dal 7° giorno di ricovero il raddoppio della diaria già prevista dagli accordi di *welfare* aziendale e una "indennità di convalescenza in caso di ricovero in terapia intensiva, pari a 3.000 euro").

I protocolli interconfederali, per gli ambiti produttivi rappresentati, oltre a stabilire l'obbligatorietà dell'applicazione di quanto da essi previsto pena la sospensione dell'attività, hanno previsto la possibilità per le imprese di adottare ulteriori misure di prevenzione e controlli. Numerose aziende hanno pertanto attivato iniziative volte a realizzare tali condizioni. Tra queste misure si possono segnalare le seguenti:

- effettuazione dei tamponi per individuare la presenza del virus o di prove ematiche per ricostruire possibili infezioni precedenti;
- adesione a processi di monitoraggio tramite *survey* della popolazione aziendale;
- adozione di strumenti elettronici per mantenere le distanze e tracciare le eventuali relazioni (*App* o rilevatori di altro tipo);
- campagna di vaccinazione antiinfluenzale per il prossimo autunno.

Tali iniziative hanno avuto un tasso di risposta significativo da parte dei lavoratori.

Nel settore del credito, la condivisione degli specifici protocolli tra ABI e Organizzazioni sindacali richiamati in premessa, ha consentito di accompagnare in modo efficace la gestione dell'emergenza sanitaria, coniugando la prioritaria attenzione a garantire le condizioni di salute e sicurezza per tutte le persone interessate, lavoratrici/lavoratori e clientela, con la necessità di assicurare, anche nei momenti caratterizzati da maggiore complessità, la continuità dei servizi erogati dalle Banche.

La specificità dei protocolli definiti nel settore bancario ha reso, di fatto, esaustive le misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus ivi definite e ha consentito che, a livello aziendale/di gruppo, le tematiche connesse alla sicurezza venissero affrontate in una prospettiva di sostanziale condivisione tra imprese/gruppi e organismi sindacali delle modalità più efficaci per declinare nelle singole organizzazioni le misure previste a livello nazionale. Tra queste misure, si segnalano, per la loro peculiarità, quelle relative alle modalità di espletamento dei servizi all'utenza per i quali è stato previsto di privilegiare l'utilizzo da parte della clientela dei canali internet/*mobile banking* e degli sportelli automatici all'esterno delle filiali, nonché lo svolgimento dell'attività commerciale tramite canali remoti, riservando alle filiali le attività essenziali di assistenza alla clientela. Inoltre, è stato condiviso – nella fase acuta dell'emergenza (nonché per le aree in cui l'aggravamento del rischio sanitario determini l'introduzione di maggiori misure di contenimento) – di adottare su tutto il territorio nazionale modalità di lavoro che favoriscano la prenotazione con appuntamenti, in modo da evitare assembramenti (Verbale del 24 marzo 2020, integrativo del Protocollo del 16 marzo 2020) e – in una fase successiva, caratterizzata da minori limitazioni alla mobilità delle persone e dunque da una possibile maggiore affluenza di clienti in filiale – di adottare, in alternativa alle modalità di lavoro tramite appuntamento, misure organizzative volte a contingentare gli ingressi (nel rispetto del rapporto di 1:1 tra clienti e lavoratrici/lavoratori al momento disponibili per il servizio alla clientela) e a garantire il mantenimento della distanza interpersonale di almeno un metro quale principale misura di contenimento (Verbale del 12 maggio 2020, integrativo del Protocollo del 28 aprile 2020).

3. Contrattazione decentrata e organizzazione interna

Se i contatti fra le persone, il mancato rispetto delle distanze sociali, l'assembramento delle persone nei reparti/uffici e negli ambienti comuni (sale ristoro, sale mensa e zone di entrata e uscita) rappresentano i maggiori fattori di rischio per la diffusione del contagio all'interno dei luoghi di lavoro, le modalità dell'organizzazione del lavoro e la distribuzione degli orari assumono una funzione determinante nel garantire che lo svolgimento dell'attività produttiva avvenga in condizioni di sicurezza. Si tratta di una materia molto complicata perché interseca alcune questioni fondamentali delle relazioni industriali: la gestione dell'orario, la flessibilità, i bisogni individuali, la conciliazione, il mercato del lavoro. Inoltre, è la materia che più risente di una serie di variabili strutturali (quali la densità delle persone all'interno dei reparti/uffici, il lavoro a giornata o a turni, la composizione di genere), di condizionamenti relativi ai cicli produttivi (quando si è verificata la fermata c'erano aziende scariche e aziende nel pieno del ciclo produttivo) e di condizioni di partenza. L'analisi della contrattazione decentrata non permette di individuare modelli, ma solo linee di tendenza e

l'emergere di alcuni elementi caratteristici nelle varie fasi.

Si possono individuare due periodi in cui la gestione dell'organizzazione del lavoro ha avuto priorità differenti, distinguendo per periodi pandemici.

Nel periodo di fine inverno e primavera, caratterizzato dal picco dell'epidemia, la priorità sociale era rappresentata da una riduzione delle possibilità di incontro e relazione che si realizzava attraverso la chiusura delle scuole, delle attività ludiche e di svago, dei negozi (fatta salva la vendita dei generi di prima necessità), di gran parte delle attività produttive, nonché con la drastica limitazione degli spostamenti e dei trasporti.

I contratti decentrati avevano come elemento centrale la gestione delle varie forme di cassa integrazione e, laddove non c'era la sospensione, la sua modulazione. In altri casi, a livello aziendale, gli accordi hanno previsto la corresponsione di una indennità giornaliera o mensile per chi si recava a lavorare, in alcuni casi anche per garantire il salario contrattualmente previsto in aggiunta alla cassa integrazione. Altro elemento che compare nei contratti di sospensione e che segnala la situazione di incertezza futura è la definizione di norme per ridurre e regolamentare i periodi di ferie e l'utilizzo di ferie e permessi arretrati. È evidente in questa fase l'intento di predisporre le condizioni per una intensificazione dell'attività produttiva nella seconda parte dell'anno. Da segnalare infine come l'utilizzo della cassa integrazione, e per alcuni versi dei congedi parentali lunghi disposti dal governo, abbiano contribuito a rendere meno pressante il problema della conciliazione vita-lavoro esploso nelle famiglie per effetto della chiusura delle scuole.

Caratteristica di molti accordi aziendali, in questo periodo, è l'introduzione di forme estensive di lavoro agile (*smart working*), al fine di limitare la presenza di personale all'interno dei locali aziendali e per attività che possono essere svolte presso il domicilio o da remoto (ISTAT; FCA, Ducati. Ferrero Management Services; Leonardo; Eni; Enel, Italgas; Luxottica; Gucci; Natuzzi; Garc, solo per citarne alcuni), a volte con la distribuzione di *computer* e la precisazione del totale del personale in *smart working* (20% in Ferrovie dello Stato; 30% in Leonardo; fra il 30 e il 40%, dall'autunno, in Reale Mutua Assicurazioni; 3000 per lo società controllate da Iren Spa;), degli orari, delle pause, della postazione, dei mezzi di sicurezza, della formazione specifica, del diritto alla disconnessione (Whirlpool). Ciò è avvenuto anche in deroga a quanto eventualmente previsto da precedenti regolamenti, senza limiti al numero di giorni mensili di lavoro agile (Politecnico di Torino). Da segnalare il caso dell'Enel, dove - valutata molto positivamente l'esperienza di *smart working* "emergenziale" introdotto con accordo del 27 marzo - si è deciso di confermare con un successivo contratto aziendale (9 giugno 2020) tale regime, redigendo quello che al momento risulta uno dei testi più circostanziati sull'argomento (modalità; scelta del luogo di svolgimento e strumenti di lavoro; *ticket* pranzo; prestazione e conciliazione; misure organizzativa; inclusione e aggiornamento; formazione, comitati bilaterali; diritti sindacali). È stata negoziata in alcuni casi la sospensione delle "fasce rigide" di presenza relative all'orario giornaliero di lavoro per tutta la durata dell'emergenza (Ferrovie dello Stato), con l'individuazione delle mansioni/attività essenziali che non possono essere svolte da remoto (Enel).

Nel periodo di fine primavera/estate, in coincidenza con la conclusione della fase acuta dell'epidemia e con la conseguente ripresa generalizzata delle attività produttive a pieno regime, molte aziende si sono trovate di fronte alla necessità di realizzare

una nuova organizzazione del lavoro, per continuare a mantenere adeguate condizioni di sicurezza sanitaria in un contesto in cui il rientro al lavoro dalla cassa integrazione aumentava la densità delle persone negli uffici e nei reparti. In questa fase i contratti aziendali sono stati finalizzati a realizzare nuove modulazioni dell'orario di lavoro (Thales), tramite banca ore (Ducati; Lamborghini), alternanza, rotazione (Agenzia delle Entrate), scaglionamento fra gruppi o squadre di lavoro e turnazione non consecutiva (Electrolux), sfalsata (Piaggio), su base settimanale (Terna; Barilla; Amazon); oppure ogni 14 giorni (Enel), al fine di ridurre in ogni caso la compresenza nelle aree comuni, o la riduzione temporanea della presenza nei luoghi di lavoro. Per raggiungere tali obiettivi si è intervenuti contrattualmente agendo, da un lato, sulle flessibilità degli orari e, dall'altro, favorendo lo svolgimento a distanza della prestazione lavorativa attraverso l'uso delle tecnologie digitali, ovvero definendo nuove forme di conciliazione vita/lavoro in grado di conciliare i bisogni produttivi con quelli di assistenza e cura. Al posto dello strumento unico (la gestione delle forme di orario), cominciano ad essere attivate forme di conciliazione realizzabile attraverso un *mix* di strumenti che vanno dalla gestione dell'orario, alla ridefinizione dei servizi di *welfare* aziendale e a un migliore e maggiormente integrato utilizzo dei servizi pubblici. In questo periodo vi è anche una ottimizzazione delle nuove tecnologie applicate ai processi produttivi.

Tra le flessibilità interne realizzate dalla contrattazione decentrata in tempo di Covid-19 si segnalano anche le seguenti: (i) possibilità di alternare il ricorso alla CIGO cassa integrazione guadagni ordinaria con l'attivazione collettiva, in determinate giornate e a seguito di confronto con la RSU (Lamborghini) - di fondi ore (Barilla) o ferie "solidali" (Iren; Enel) e (PAR) Permessi Anni Retribuiti residui, permessi *ex lege* 104/92 o per allattamento, congedi parentali, riposi compensativi maturati e non ancora fruiti (Luxottica, Ducati, Lamborghini, Thales); (ii) sostegno, sempre usando fondi aziendali, in favore di situazioni sanitarie difficili e particolari; (iii) coperture assicurative specifiche, oltre a un alloggio adatto all'eventuale auto-isolamento, con assistenza medica e infermieristica a domicilio e supporto di materiale sanitario (medicinali, ossimetro e, nel caso di emergenze, ossigeno - v. Ducati); (iii) forme articolate di conciliazione lavoro - famiglia (Electrolux) ed assistenza a domicilio per bambini e anziani, mediante apposite piattaforme di *welfare* aziendale (Ducati), e l'attivazione di centri estivi e doposcuola; (iv) *bonus* salariali nel caso Toyota (100 euro e incremento del consolidamento salariale previsto dalla contrattazione aziendale di ulteriori 200 euro annui, suddivisi su 13 mensilità), Nestlé (massimo di 500 euro lordi su base mensile agli addetti ai reparti produttivi essenziali, le cui attività non possono tecnicamente essere svolte da remoto); (v) integrazione al 100 % della retribuzione in caso di ricorso alla CIGO (Luxottica); (vi) introduzione di servizi di *welfare* aziendale precedentemente non previsti come la banca ore etica, l'erogazione di prestiti, il servizio di supporto psicologico.

Nel settore del credito, anche in considerazione della continuità dell'erogazione dei servizi prevista dai provvedimenti tempo per tempo emanati, non si rinviene alcuna distinzione temporale in ordine ai temi e alle misure previste negli accordi aziendali/di gruppo o comunque condivise a tali livelli.

Come evidenziato in premessa, l'organizzazione interna è la tematica sulla quale la costante interlocuzione avviata sin dall'inizio dell'emergenza tra le imprese/gruppi

e gli organismi sindacali ha avuto quale esito anche la sottoscrizione di specifici accordi. In particolare, nella prospettiva di garantire il reddito ai lavoratori e di corrispondere alle esigenze di tutela dei lavoratori c.d. fragili e a quelle genitoriali, anche in connessione alla sospensione dei servizi scolastici, e di prestare comunque attenzione agli oneri per le aziende, la contrattazione aziendale/di gruppo si è sviluppata principalmente sui seguenti temi: (i) il lavoro agile e lo *smart learning*, ampliamenti diffusi nel settore anche prima dell'emergenza e regolamentati anche nel CCNL 19 dicembre 2019, sono stati favoriti ampliando la platea dei destinatari e i limiti di ricorso eventualmente previsti in precedenti intese (Intesa Sanpaolo; Crédit Agricole; BPER; MPS; Banco Desio; Intrum; Allianz Bank Financial Advisors; Banca Generali); (ii) permessi aggiuntivi a quelli contrattualmente o legalmente previsti, fruibili da parte della generalità dei dipendenti ovvero per alcune categorie, ad es. genitori con figli in età scolare, con figli disabili, lavoratori c.d. fragili (Intesa Sanpaolo; UniCredit; Banco BPM; BPER; Banco Desio; UBI); (iii) banca del tempo, oggetto di linee guida nel CCNL 19 dicembre 2019, prevedendo l'incremento della dotazione di ore versate da parte dell'azienda e ampliando la platea dei possibili fruitori (Intesa Sanpaolo; UniCredit; Intrum); (iv) tendenziale smaltimento delle dotazioni di ferie/permessi maturati in anni precedenti e in quello in corso, anche in coerenza con quanto previsto nel Verbale di accordo nazionale del 16 aprile 2020 (Banco BPM; BPER; Banco Desio; Credito Valtellinese; Intrum; Banca Popolare Pugliese; UBI). Si segnala infine che, secondo le linee guida condivise a livello nazionale nel richiamato Verbale di accordo del 16 aprile 2020, nelle aziende/gruppi presso i quali sono stati sottoscritti accordi per il ricorso all'assegno ordinario del Fondo di solidarietà di settore con causale Covid-19, l'accesso alla predetta prestazione si è realizzato senza alcun pregiudizio per la retribuzione dei lavoratori interessati e neutralizzando i relativi periodi di sospensione/riduzione di attività a tutti gli effetti sul rapporto di lavoro (ad es.: previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, maturazione delle ferie, etc.).

4. Contrattazione decentrata e nuove tecnologie applicate in azienda

Dall'analisi dei contratti decentrati oggetto del presente studio si può evincere come l'emergenza sanitaria abbia temporaneamente rallentato l'attenzione della contrattazione aziendale rispetto ai problemi legati agli impatti che la diffusione delle nuove tecnologie, della digitalizzazione e dell'automazione dei processi lavorativi possono avere sull'organizzazione del lavoro nelle imprese e sulla qualità dell'occupazione. Tuttavia, alcuni tra gli accordi di secondo livello sottoscritti nel corso degli ultimi mesi hanno affrontato il tema dell'utilizzo delle nuove tecnologie in funzione anti-Covid. Nel paragrafo precedente si è avuto modo di sottolineare come la necessità di ripensare l'organizzazione del lavoro in termini di prevenzione e contrasto della diffusione del virus - a partire dalla scrupolosa osservanza delle norme in materia di distanziamento interpersonale - abbia favorito, all'interno delle aziende, la ricerca di intese sindacali incentrate sull'adozione di soluzioni tecniche e organizzative finalizzate a contemperare il mantenimento dei livelli di produttività con la resa da remoto delle prestazioni lavorative. L'adozione e la regolazione del lavoro agile di natura 'emergenziale' rappresenta - come abbiamo visto - uno dei motivi ricorrenti nell'interlocuzione tra imprese e organizzazioni sindacali e ha portato a definire accordi decentrati

che, a volte, hanno derogato o modificato per alcuni aspetti e in forma più o meno estensiva le intese/protocolli precedentemente condivisi sulla materia. In diversi casi, la contrattazione decentrata ha specificato meglio le modalità di utilizzo del lavoro agile, sulla base delle peculiarità dell'organizzazione aziendale.

In tutti i casi considerati, peraltro, il raggiungimento delle intese aziendali è frutto di un clima relazionale solido e reattivo, la cui efficacia si è rivelata essenziale nel permettere il rapido adattamento dell'organizzazione produttiva alla pressione esercitata sulle imprese e sul territorio dal contesto pandemico in termini sanitari e sociali. Al riguardo, è interessante notare come l'allungamento del periodo emergenziale comporti, nel tempo, l'insorgere di problematiche organizzative sempre nuove a cui la contrattazione aziendale sulle forme di lavoro flessibile cerca di fornire risposte quasi in tempo reale, soprattutto per quanto riguarda la conciliazione tra esigenze di vita familiare e lavoro. Ne fornisce un valido esempio l'accordo BCC del 21 settembre, che disciplina l'utilizzo dello *smart-working* in riferimento alle priorità da accordare a determinate categorie di lavoratrici/lavoratori e che, nelle premesse, contiene un esplicito richiamo alla previsione normativa sull'assegnazione dello *smart-working* ai genitori di figli in quarantena scolastica, varata appena pochi giorni prima⁵ della sottoscrizione. In generale, la gestione delle risorse tecnologiche in tempo di Covid sembra trovare riscontro negoziale soprattutto presso le imprese - ad esempio, in quelle del settore del credito, ove il ricorso al lavoro agile e allo *smart-learning* sono stati ulteriormente favoriti (v. paragrafo 3) - dove la modernizzazione del lavoro appare già ben avviata e strutturata, anche (sebbene non solo) per le caratteristiche del settore produttivo nel quale esse operano (si pensi, ancora, al settore del credito e alla modalità multicanale che da tempo caratterizza la relazione con la clientela). Il tema della formazione a distanza in modalità *e-learning* trova riscontro, ad esempio, nell'art. 5 dell'accordo Lamborghini (ancorché limitato alla copertura delle assenze, in carenza di ferie o permessi).

Sotto l'aspetto della protezione personale, la contrattazione in era Covid offre validi spunti di riflessione sulla regolazione dell'uso finalizzato di tecnologie altrimenti sospettabili, in un contesto diverso da quello dell'emergenza sanitaria, di invadere la *privacy* dei lavoratori e di comprimere la sfera delle libertà individuali. È il caso, ad esempio, dell'accordo del Gruppo Electrolux sulle linee guida in materia di sicurezza, dove si prevede - fra le altre cose - l'adozione (non obbligatoria) di una specifica applicazione multimediale aziendale per calcolare l'indice di rischio esposizione al contagio dei singoli dipendenti in base agli spostamenti interni ed esterni. In altri accordi, peraltro, sembra manifestarsi la consapevolezza del fatto che un'organizzazione del lavoro affidata in modo sempre più massivo alle tecnologie digitali rende labile il confine oltre il quale possano/debbono scattare criteri più o meno stringenti

5. Si tratta dell'art. 5 del decreto-legge 8 settembre 2020, n.111 che, al comma 1, così recita: "1. Un genitore lavoratore dipendente può svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio convivente, minore di anni quattordici, disposta dal Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico." E' da notare, peraltro, come l'accordo in parola si sforzi di contemperare la nuova previsione normativa (e la connessa inevitabile estemporaneità della sua attuazione) con la sussistenza di una casistica aziendale ben più ampia e variegata che implica la dichiarata necessità di "ampliare, rispetto a quanto disposto dall'art. 5 del Decreto Legge 8 Settembre 2020 n. 111, il perimetro dei lavoratori che hanno il diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile", di cui, ad ogni buon conto, si rimarca la netta differenza rispetto all'istituto del telelavoro.

di tutela della *privacy* e della riservatezza delle informazioni, sia di natura privata che aziendale. Al riguardo, può, ad esempio, evidenziarsi che l'accordo del Gruppo Intesa Sanpaolo, pur riferito alla gestione degli incontri a distanza per garantire la continuità delle relazioni sindacali (v. paragrafo successivo), introduce misure preventive atte ad evitare "un possibile utilizzo distorto da parte di terzi delle immagini e delle tracce audio"; e l'impegno delle parti firmatarie "a non effettuare e a non diffondere eventuali registrazioni audio e/o video delle sessioni di incontro non autorizzate da tutti i partecipanti".

Un ultimo aspetto che si ritiene utile considerare in riferimento alla contrattazione sull'utilizzo delle nuove tecnologie nella fase emergenziale è quello che riguarda la gestione dell'impatto degli oneri organizzativi che, in un lasso temporale estremamente ridotto e con estensività mai sperimentata in precedenza, si sono riversati sulle aziende chiamate ad organizzare le prestazioni lavorative del proprio personale da remoto. Il modello offerto dalla pubblica amministrazione, per la quale è stata prevista una speciale deroga legislativa all'obbligo datoriale di provvedere alla fornitura delle attrezzature informatiche necessarie allo svolgimento del lavoro a distanza⁶, non poteva essere replicato nelle imprese del settore privato, se non attraverso meccanismi contrattuali appositamente definiti dalle parti. Uno degli esempi più avanzati di flessibilità organizzativa in rapporto alla disponibilità di dotazioni strumentali aziendali si ritrova nell'accordo ENEL, dove si prevede che "durante il periodo di emergenza, tenuto conto dell'eccezionalità della situazione e del suo protrarsi, per migliorare e rendere più confortevole l'attività nel rispetto dei requisiti di sicurezza, è comunque possibile portare a casa tastiera, *mouse*, *monitor*, sedia ed eventuali altri *asset* informatici aziendali, in base alle modalità rese note dall'Azienda."

5. Contrattazione decentrata e agibilità sindacali

Anche nella prospettiva della gestione delle agibilità sindacali, il sistema delle relazioni sindacali a livello decentrato ha assunto un ruolo significativo nella fase di gestione dell'emergenza sanitaria, anche a prescindere dalla sottoscrizione di specifici accordi. Tra tali ruoli si segnalano almeno i seguenti: (i) costituzione in azienda e/o nel territorio dei comitati paritetici, variamente composti (responsabile risorse umane, Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione Rsp, Rls/Rsu, in qualche caso medico competente o persino virologi esperti di situazioni pandemiche) e articolati per livelli (nazionale di gruppo, territoriale, di singola unità lavorativa), che hanno il compito di aggiornare il Documento Valutazione dei Rischi (DVR) e le procedura da seguire, relativamente ai rischi da Covid-19, in rapporto con il rinnovato ruolo dei RLS, ma anche delle RSU (si v. il caso Thales); (ii) integrazione delle misure di precauzione previste dal Protocollo interconfederale con altre equivalenti o più incisive; (iii) coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali nell'organizzazione aziendale. In termini esemplificativi, i contratti aziendali o di gruppo più significativi (Leonardo, Ferrovie dello Stato; Eni, Italgas, FCA, Amazon, Nuovo Pignone, Marel, Axa Assicurazioni, Carrefour, Natuzzi, Gammastamp, Levoni; Axa Assicurazioni;

6. Si veda al riguardo il DPCM 11 marzo 2020, art. 1, num. 6, nonché il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, art. 87 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27).

Thales; Garc.) recepiscono l'indirizzo fondamentale dei protocolli interconfederali, con l'aggiunta di pratiche che puntano a rafforzare i sistemi di informazione, consultazione e monitoraggio congiunto per la piena applicazione di quanto previsto dagli stessi accordi. Alcuni di questi intervengono a disciplinare e precisare questioni che i protocolli interconfederali non avevano declinato nello specifico (si v. la composizione e ruolo del comitato paritetico in Ferretti, i piani di confronto sindacale in Coca Cola, l'analisi dei diversi scenari in Azimut, la definizione dei diritti sindacali del personale posto in *smart working* e continuità del confronto in Luxottica, il monte ore sindacale aggiuntivo in Electrolux, le modalità per effettuare le assemblee in Azimut). Si possono altresì notare due questioni che alcuni contratti mettono in risalto. C'è, da una parte, la richiesta di dare molta attenzione alla efficacia (con un maggior ricorso alle modalità informatiche) delle comunicazioni ai lavoratori e di dar loro continuità nel tempo (Luxottica) e, dall'altra, l'attenzione rivolta alla formazione *ad hoc* e in *e-learning* del personale e degli RLS, con la previsione di ore aggiuntive rispetto al monte ore annuo previsto dal CCNL (in Toyota; Italgas, Lamborghini, Electrolux, Azimut). In altri casi, per evitare che nella fase più acuta dell'emergenza ci sia dispersione di attenzione è stata negoziata la riduzione al minimo indispensabile di tutte le altre normali attività di formazione (Italcementi) o la prosecuzione delle attività formative, purché mediante *e-learning* a distanza (Ferrovie dello Stato).

I contratti decentrati hanno garantito la continuità di esercizio dei diritti e libertà sindacali spettanti, come la partecipazione alle assemblee, generalmente attraverso l'utilizzo di soluzioni tecnologiche già implementate per lo svolgimento delle attività lavorative in *smart working* (in particolare, *video conference*). Così, ad esempio, si legge nel piano di intervento dell'azienda Azimut Benetti che «l'attività sindacale e gli incontri dovranno svolgersi nel rispetto delle norme di distanziamento, privilegiando le videoconferenze per gli incontri» e che «l'azienda mette a disposizione della RSU una piattaforma dedicata per *conference call* al fine di garantire e favorire il normale svolgimento delle attività sindacali.»⁷ Tale soluzione si ritrova anche nell'accordo firmato in Enel, riguardante le linee guida sulle modalità di prosecuzione dello *smart working* per i dipendenti del Gruppo⁸, nonché nell'intesa firmata in Coca-Cola HBC, nella quale le parti si accordano sull'utilizzo delle *call conference* per portare avanti un «intenso e articolato piano di confronto sindacale» al fine di raccogliere eventuali segnalazioni provenienti dagli stabilimenti⁹. Altri contratti, in tema di agibilità sindacale, individuano ulteriori fattispecie e procedure. Oltre alle soluzioni di natura tecnologica, l'accordo del Gruppo Electrolux definisce, in particolare, le modalità di svolgimento delle assemblee sindacali in presenza¹⁰. Nello specifico, si stabilisce che le assemblee potranno svolgersi con un numero massimo di presenti in base alla capacità massima dei locali, tenuto conto delle misure di distanziamento interpersonale di almeno 1,5 metri. Peraltro, laddove necessario al fine di prevenire ogni forma di assembramento, l'azienda mette a disposizione anche luoghi all'aperto all'interno del perimetro azien-

7. Azimut Benetti, Piano di intervento, stabilimento di Avigliana (TO), del 23 aprile 2020, paragrafo 6.10.

8. Enel, Linee Guida sul "Lavoro agile continuativo in relazione all'emergenza Covid-19", del 9 giugno 2020, lettera m).

9. Coca-Cola HBC Italia, accordo del 5 marzo 2020.

10. Gruppo Electrolux, accordo del 19 giugno 2020, Addendum 2 "Linee guida per l'esercizio dei diritti e delle prerogative collegate all'attività sindacale nei luoghi di lavoro in periodo di emergenza Covid-19".

dale ed eventuali assemblee in sequenza devono essere programmate con intervalli di almeno 30 minuti. Le organizzazioni sindacali, inoltre, si impegnano a non distribuire ai lavoratori materiali in modalità cartacea, in quanto potrebbero costituire una fonte di contagio. Anche le elezioni delle RSU sono possibili solo rispettando le misure di sicurezza previste dalle linee guida e previo esame congiunto delle parti.

Di particolare interesse, il Verbale di accordo sottoscritto nel Gruppo Intesa Sanpaolo per la gestione degli incontri a distanza nel periodo di emergenza Covid-19. In tale accordo, le Parti, preso atto che il contesto legato all'emergenza non permetteva di svolgere con le consuete modalità gli incontri previsti, hanno convenuto di tenere i predetti incontri "a distanza", individuando, oltre ai richiamati profili di riservatezza (v. paragrafo precedente): l'applicativo da utilizzare per le videoconferenze e/o *call conference*; l'indicazione delle modalità di collegamento nelle relative convocazioni; l'attivazione continuativa dei microfoni e del video per un numero massimo di partecipanti e l'attivazione transitoria del solo microfono per gli altri; le modalità per mettere a disposizione eventuali documenti necessari. La gestione delle modalità di tenuta "in remoto" degli incontri sindacali - che ha trovato declinazione nello specifico accordo sindacale del Gruppo Intesa Sanpaolo - ha formato oggetto di confronto e definizione anche in altri Gruppi Bancari (ad es. UniCredit Group).

Ad ogni buon conto, volendo trarre una lezione di carattere generale dalle esperienze qui richiamate, si può affermare che le relazioni sindacali svolgono un ruolo fondamentale a beneficio dell'intera società. Infatti, dalle esperienze di relazioni sindacali in tempo di Covid-19, qui passate rapidamente in rassegna con specifico riguardo alla tematica dell'agibilità sindacale, si ha la conferma che, anche di fronte ad una pandemia, il confronto tra imprese e sindacati e le intese sindacali spesso rappresentano uno strumento utile, perché frutto di una gestione comune dei problemi all'interno delle aziende/gruppi, a condizione che le questioni vengano affrontate con sano pragmatismo e senza preconcetti ideologici.

6. Conclusioni

La gestione delle problematiche contrattuali derivanti dalla epidemia da Covid 19 non può considerarsi conclusa. Questo perché da una parte stiamo assistendo ad una ripresa della diffusione dei contagi e al sorgere di nuovi focolai di infezione contro cui è problematico intervenire. L'analisi del ruolo svolto dalla contrattazione per trovare risposte adeguate alla situazione lo possiamo considerare positivo. Infatti, nell'insieme delle realtà, ma specialmente in quelle in cui in questi anni si erano costruite buone relazioni sindacali, è stato possibile, non solo applicare i protocolli nazionali, ma prevedere e adottare soluzioni specifiche alla necessità di garantire la salute dei lavoratori e la continuità operativa.

Qualche osservatore, riferendosi principalmente al ruolo dei "Protocolli", si è spinto a parlare di una fase di accentramento della contrattazione. Più che di accentramento si dovrebbe parlare di un'efficace divisione di ruoli e compiti fra centro e periferia. L'analisi degli accordi, se da una parte deve riconoscere la definizione centrale di alcune norme, non può negare il grande ruolo di gestione concreta delle varie tematiche che ha avuto la contrattazione decentrata a livello aziendale/di gruppo e nel territorio. Lo studio di quest'ultima, fotografa le sfide affrontate dalle parti sociali (sindacali e datoriali) in questo difficile periodo, e le soluzioni messe in campo, a volte molto in-

novative, in termini di contenuti, metodi, pratiche, che hanno permesso non solo ai lavoratori e alle imprese di non sentirsi soli ad affrontare questa fase tanto drammatica, ma anche di agire collettivamente per rispondere alla crisi sanitaria, occupazionale, economica in atto.

La contrattazione è stata dunque un momento di responsabile sintesi e di coinvolgimento e partecipazione di lavoratrici/ lavoratori, imprese, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali nella gestione dell'emergenza sanitaria. Considerato il proficuo ruolo svolto dalla contrattazione collettiva nei mesi scorsi, con ogni probabilità la stessa si rivelerà centrale per continuare ad individuare le soluzioni più idonee a gestire anche l'immediato futuro.

Allegato 1

ACCORDI E PROTOCOLLI AZIENDALI/ DI GRUPPO

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
03/02/2020	Verbale di accordo lavoro agile	HBG Connex spa; HBG Entertainment srl; HBG On-line Gaming srl	FILCAMS CGIL; RSA
24/02/2020	Verbale di accordo smart working	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
05/03/2020	Organizzazione del lavoro durante l'emergenza Covid-19	Coca Cola Italia spa	FLAI CGIL; FAI CISL; UILA UIL
07/03/2020	Verbale di accordo easy learning	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
10/03/2020	Linee guida per autisti esterni Italia. Raccomandazioni su salute e sicurezza	Electrolux	
14/03/2020	Gestione emergenza Coronavirus	Luxottica	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UIL-TEC UIL
14/03/2020	Integrazione - attuazione del piano di contingenza 015 - Documento di valutazione - Addendum rischio biologico emergenza coronavirus covid-19	Alexia Trafileries Alluminio	
14/03/2020	Protocollo sicurezza Coronavirus	Giacinto Callipo spa	FAI CISL; RSU
19/03/2020	Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro	Hitachi Rail spa; Hitachi Rail S.T.S. spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
24/03/2020	Cassa integrazione e strumenti di flessibilità del lavoro	Ducati Motor Holding spa	RSU; FIOM CGIL; FIM CISL; UILM UIL
25/03/2020	Cassa integrazione e strumenti di flessibilità del lavoro	Lamborghini spa	RSU; FIOM CGIL; FIM CISL

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
25/03/2020	Protocollo congiunto per la gestione dell'emergenza determinata dalla diffusione del virus Covid-19	Gruppo Banco Desio	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
27/03/2020	Accordo emergenza Covid	ENEL ITALIA (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UIL-TEC
01/04/2020	Sicurezza del lavoro	Nestlé	FAI CISL; FLAI CGIL; UILA UIL
01/04/2020	Organizzazione del lavoro e flessibilità	Luxottica	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UIL-TEC UIL
03/04/2020	Verbale di accordo per fronteggiare l'emergenza Covid-19	IREN spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UIL-TEC UIL; FLAEI CISL; FP CGIL; UILTRASPORTI; FIT CISL RETI; FIADEL
08/04/2020	Linee guida per il rientro al lavoro. Raccomandazioni su salute e sicurezza durante l'epidemia Covid-19	Electrolux	
08/04/2020	Smaltimento ferie e conto ore individuale	ENI spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UIL-TEC UIL
09/04/2020	Protocollo aziendale per la prevenzione del contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro	Italcementi	
14/04/2020	Linee guida comportamenti in azienda Covid-19 - Schede specifiche	Ferrari	
14/04/2020	Linee guida comportamenti in azienda Covid-19	Ferrari	
14/04/2020	Protocollo di sicurezza per la gestione e il contrasto alla diffusione Covid-19	Ferretti spa	FILLEA CGIL; FIL-CA CISL; FENEAL UIL
17/04/2020	Linee guida di sicurezza Elettrolux per la gestione dell'emergenza Covid-19	Electrolux Italia spa; Electrolux Logistics Italy spa; Electrolux Appliances spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
17/04/2020	Protocollo per la ripresa delle attività. Linee guida	Piaggio & C. spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; UGL
22/04/2020	Linee guida di sicurezza per emergenza Covid-19	Electrolux Professional spa; SPM Drink System spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
23/04/2020	Implementazione in azienda delle misure del governo per contrastare Covid-19	Azimut Benetti	RSU
24/04/2020	Verbale di accordo permessi straordinari	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
24/04/2020	Verbale di accordo dotazioni individuali	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
29/04/2020	Accordi a latere in riferimento all'accordo per l'accesso alle prestazioni ordinarie del fondo di solidarietà con causale "covid-19 nazionale" stipulato in data 29/04/2020	Banca Popolare Pugliese	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
29/04/2020	Verbale di accordo per la gestione degli incontri a distanza nei periodi di emergenza Covid-19	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
11/05/2020	Verbale di accordo permessi, smart working, smart learning	Gruppo BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
11/05/2020	Verbale di accordo smart-working	VOIHOTELS spa	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL
25/05/2020	Verbale di accordo fruizione delle competenze	Credito Valtellinese	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
26/05/2020	Fondo ore solidarietà	Barilla spa	RSU; RSA
04/06/2020	(Accordo sullo smart-working)	Gruppo HERA	FILCTEM CGIL; FP CGIL; FEMCA CISL; FIT CISL; FLAEI CISL; UILTEC UIL; UILTRASPORTI UIL; CISAL FEDERENERGIA; FIADEL
05/06/2020	Verbale di intesa lavoro agile, recupero Covid-19, smaltimento ferie	Intrum Italy	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
09/06/2020	Accordo sullo smart working	ENEL ITALIA (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC
09/06/2020	Individuazione di criteri generali sul piano organizzativo per la sicurezza dei lavoratori nella fase di ripresa delle attività produttive in presenza in relazione alla diffusione del virus Covid-19	ISTAT	RSU
09/06/2020	Verbale di accordo home-working	Allianz Bank Financial Advisors	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL
11/06/2020	Verbale di accordo lavoro flessibile, banca del tempo, ulteriori previsioni	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
16/06/2020	Intesa programmatica lavoro agile e gestione dell'emergenza	Banca Monte dei Paschi di Siena	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
19/06/2020	Orario di lavoro	Luxottica	RSU

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
19/06/2020	Addendum regolamentazione test sierologici e sicurezza agibilità sindacali	Electrolux Italia spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
03/07/2020	Verbale di accordo sostegno alla genitorialità periodo emergenziale	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
06/07/2020	Premio aziendale 2019	Gruppo UBI Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
15/07/2020	Verbale di accordo lavoro agile	Eataly srl	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
17/07/2020	Accordo su rientro in azienda e lavoro a distanza per il contenimento dell'emergenza Covid-19	Reale Mutua Assicurazioni; Società Italiana Assicurazioni spa; Reale Immobili spa; Reale ITES srl; Banca Reale spa; Blue Assistance spa	RSA
17/07/2020	Accordo smart-working	Fincantieri spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
23/07/2020	Verbale di accordo di estensione dell'utilizzo in via eccezionale della banca del tempo in connessione alle problematiche Covid	Gruppo UniCredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
24/07/2020	Verbale di intesa sullo Smart Working	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN
31/07/2020	Verbale di intesa lavoro agile	Intrum Italy	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
04/08/2020	Verbale di accordo in tema di lavoro agile c.d. smart-working	ING Bank N.V. Succursale di Milano	RSA FABI; RSA FIRST CISL; RSA FISAC CGIL; RSA UILCA; RSA UNISIN
04/08/2020	Verbale di accordo lavoro agile	TIM spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; UGL Telecomunicazioni; RSU
21/09/2020	Verbale di accordo in materia di lavoro agile	Cassa Centrale Banca Credito Cooperativo Italiano spa	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA UIL; FILCRA UGL
29/09/2020	Verbale di accordo smart-working	Fastweb spa --- Fastweb Air srl	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; UGL Telecomunicazioni; RSU

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
29/10/2020	Verbale di riunione per la proroga dei termini di utilizzo della Banca del Tempo	Gruppo UniCredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
09/11/2020	Verbale di accordo aziendale sul fondo nuove competenze	Vodafone Italia Spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; RSU

ACCORDI TERRITORIALI

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
02/03/2020	Accordo regionale straordinario per il sostegno al reddito e welfare nel terziario e nel turismo. Misure di contrasto al contagio da coronavirus (Covid-19)	Confesercenti Emilia Romagna	CGIL; CISL; UIL
14/04/2020	Smaltimento ferie arretrate	ENAIIP Veneto	FLC CGIL; CISL SCUOLA; UIL SCUOLA; SNALS CONFSAL
02/05/2020	Accordo interconfederale regionale per gli interventi straordinari legati all'emergenza Covid-19 "Coronavirus" nell'artigianato veneto	Confartigianato Veneto; CNA Veneto; Casartigiani Veneto	CGIL Veneto; CISL Veneto; UIL Veneto
07/05/2020	Verbale d'intesa sulla gestione della sicurezza Covid-19 nell'artigianato dell'Emilia Romagna	CNA; CONFARTIGIANATO; CLAAI; Casartigiani	CGIL; CISL; UIL
07/05/2020	Protocollo d'intesa Marche	Confartigianato Marche; CNA Marche; Casartigiani; CLAAI	CGIL; CISL; UIL
12/05/2020	Accordo regionale settore edile artigiano e PMI per la costituzione del Comitato regionale veneto edilizia artigiana e PMI emergenza Covid-19	Confartigianato Veneto; CNA Veneto; Casartigiani Veneto	FENEAL UIL; FILCA CISL; FILLEA CGIL
18/05/2020	Protocollo d'intesa fra le parti sociali per il contrasto e il contenimento del virus Covid-19 nei luoghi di lavoro del comparto artigiano regione Abruzzo	CNA; CONFARTIGIANATO; CLAAI; Casartigiani	CGIL; CISL; UIL
30/05/2020	Verbale di accordo Emilia Romagna	Confesercenti ER	FILCAMS CGIL ER; FISASCAT CISL ER; UILTUCS UIL ER
11/06/2020	Accordo per l'istituzione del Comitato territoriale di Milano e di Monza-Brianza per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario Distribuzione e Servizi	Confcommercio Milano, Lodi, Monza Brianza	FILCAMS CGIL Milano; FISASCAT CISL Milano Metro-poli; UILTUCS UIL Lombardia

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
02/07/2020	Protocollo standard di cui all'accordo quadro - Istituzione del Comitato territoriale della Toscana per il contrasto e il contenimento della diffusione virus Covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario Distribuzione e Servizi	Confesercenti	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
19/10/2020	Accordo per la bilateralità del Terziario Distribuzione Servizi e turismo del Veneto - Emergenza sanitaria Covid-19	Confesercenti Veneto; Confesercenti Friuli Venezia Giulia	FILCAMS CGIL VENETO; FISASCAT CISL VENETO; UILTucs UIL VENETO; FILCAMS CGIL FRIULI V.G.; FISASCAT CISL FRIULI V.G.; UIL Tucs UIL FRIULI V.G.

Allegato 2

PROTOCOLLI INTERSETTORIALI TRA GOVERNO E PARTI SOCIALI

data	argomento
14/03/2020	PROTOCOLLO CONDIVISO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE MISURE PER IL CONTRASTO E IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS COVID-19 NEGLI AMBIENTI DI LAVORO
03/04/2020	PROTOCOLLO DI ACCORDO PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA DEI DIPENDENTI PUBBLICI IN ORDINE ALL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19
24/04/2020	PROTOCOLLO CONDIVISO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE MISURE PER IL CONTRASTO E IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS COVID-19 NEGLI AMBIENTI DI LAVORO
24/04/2020	PROTOCOLLO CONDIVISO DI REGOLAMENTAZIONE PER IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NEI CANTIERI
26/04/2020	PROTOCOLLO CONDIVISO DI REGOLAMENTAZIONE PER IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NEL SETTORE DEL TRASPORTO E DELLA LOGISTICA (Allegato 8 DPCM 26/04/2020)

PROTOCOLLI SETTORIALI

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
28/02/2020	Avviso comune per le politiche attive a sostegno dei lavoratori e delle imprese del turismo danneggiati dall'epidemia Covid-19	FIPE; FEDERALBERGHI; FIAVET; FAITA; CONFCOMMERCIO	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
12/03/2020	Secondo avviso comune relativo al DPCM 11 marzo 2020 e alle ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	Federchimica; Farmindustria	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
14/03/2020	Avviso congiunto relativo all'attuazione delle misure urgenti di contenimento dal contagio di COVID-19 (DPCM 11 marzo 2020)	Assovetro	FILCTEM CGIL; FEMCA-CISL; UILTEC UIL
16/03/2020	Protocollo condiviso - Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/03/2020	Misure preventive anti-contagio COVID-19. Indicazioni per la tutela della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro	Utilitalia; Cisambiente; LegaCoop Produzione e Servizi; A.G.C.I. Servizi; CONFCCOPERATIVE; FISE ASSOAMBIENTE	FP CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI UIL; FIADEL
24/03/2020	Verbale di riunione - Integrazione al Protocollo condiviso del 16 marzo 2020 recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
02/04/2020	Avviso comune sul grave stato di crisi del settore della distribuzione commerciale non alimentare	Federdistribuzione	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
09/04/2020	Linee guida di regolamentazione delle misure per la progressiva ripresa delle attività del gruppo FCA in Italia	FCA N.V.	FIM-CISL; UILM-UIL; FISMIC; UGLM; AQCFR; FIOM-CGIL
16/04/2020	Verbale di accordo - Accesso alle prestazioni ordinarie del Fondo di solidarietà con causale "covid-19 nazionale"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/04/2020	Protocollo condiviso - Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
30/04/2020	Accordo conciliazioni telematiche (CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi)	Confcommercio	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
08/05/2020	Accordo conciliazioni telematiche (CCNL Dirigenti Terziario, Distribuzione e Servizi)	Confcommercio	Manageritalia

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
12/05/2020	Verbale di riunione - Integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020 recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
18/05/2020	Verbale di accordo sul Protocollo standard di cui all'Accordo Quadro per la istituzione del Comitato Territoriale per il contrasto e il contenimento della diffusione virus covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario Distribuzione e Servizi	Confcommercio	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
20/05/2020	Verbale di accordo sul Protocollo standard di cui all'Accordo Quadro per la istituzione del Comitato Territoriale per il contrasto e il contenimento della diffusione virus covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario Distribuzione e Servizi	Confesercenti	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
26/05/2020	Accordo per la bilateralità del Terziario distribuzione servizi e turismo - Emergenza sanitaria Covid-19	Confcommercio	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
27/05/2020	Verbale integrativo per le attività di lungometraggi low budget, documentari e cortometraggi a cui si applicano le seguenti specifiche alla proposta di Protocollo per la tutela dei lavoratori del Settore Cine-audiovisivo	Confartigianato Cineaudiovisivo; CNA Cinema e Audiovisivo; CASARTIGIANI; CLAAI	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL
08/06/2020	Protocollo condiviso fra Federculture e Organizzazioni sindacali per la regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti e nei luoghi di lavoro e dei servizi pubblici della cultura, del turismo, dello sport e del tempo libero	Federculture	FP CGIL; CISL FP; UIL FPL; UIL PA
09/06/2020	Accordo intervento straordinario bilateralità turismo	FIPE; FEDERALBERGHI; FIAVET; FAITA; CONFCOMMERCIO	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
06/07/2020	Verbale di riunione - Aggiornamento e integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020 contenente le misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UIL-CA; UNISIN
07/07/2020	Protocollo condiviso per la tutela dei lavoratori del settore cine-audiovisivo	ANICA; APA; APE; CNA Cinema e Audiovisivo; Confartigianato Cineaudiovisivo	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL
14/07/2020	Avviso comune per il sostegno dei lavoratori e delle imprese del turismo	FIPE; FEDERALBERGHI; FIAVET; FAITA; CONFCOMMERCIO	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
27/07/2020	Protocollo standard di cui all' Accordo Quadro per la istituzione del Comitato Territoriale per il contrasto e il contenimento della diffusione virus covid-19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Turismo	Confesercenti	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
30/07/2020	Accordo per la bilateralità del Terziario distribuzione servizi e turismo - Emergenza sanitaria Covid-19	Confesercenti	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL

Capitolo 5

Le misure di contrasto alla povertà per la crisi sanitaria



Capitolo 5

Le misure di contrasto alla povertà per la crisi sanitaria

Parte I

Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: problemi aperti

Giovanni Gallo

Università "La Sapienza" di Roma, Università di Modena e Reggio Emilia

Michele Raitano

Università "La Sapienza" di Roma

1. Introduzione

La pandemia ha rappresentato un inaspettato, e indesiderato, *stress test* per il sistema di *welfare* italiano. Come noto, nella prima fase dell'emergenza il governo è intervenuto, mediante estensione della CIG e introduzione di trasferimenti *una tantum*, nel tentativo di offrire tutela a tutti gli individui, dipendenti e autonomi, in difficoltà occupazionale. Quest'intervento, seppur meritevole, ha messo in luce i limiti del nostro mercato del lavoro, caratterizzato, da una parte, da una pletera di forme contrattuali atipiche che è estremamente complesso tutelare con forme di assicurazione sociale per loro natura disegnate a tutela del lavoro dipendente e, dall'altra, dalla diffusione di lavoro nero e grigio che, per definizione, offrono nessuna o scarsa tutela a chi (spesso involontariamente) riceve la maggior parte del proprio reddito attraverso tali forme di lavoro.

Sin dall'emanazione del decreto "Cura Italia" a marzo (decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020) si era pertanto delineata la necessità di intervenire, in aggiunta agli strumenti a tutela dei lavoratori "sospesi" o impossibilitati a svolgere la propria mansione, attraverso misure di reddito minimo (ovvero soggette a *test* dei mezzi) che offrissero un sostegno a tutte quelle categorie non raggiungibili attraverso la CIG e l'*una tantum* per gli autonomi, fra le quali rientrano molti lavoratori stagionali o intermittenti, gli ex percettori di sussidi di disoccupazione e i lavoratori in nero. A tale necessità si poteva rispondere in due modi: i) rivedendo in via strutturale l'impianto del Reddito di Cittadinanza (RdC; in vigore, come noto, da aprile 2019), in modo da offrire tutela di ultima istanza anche ai "nuovi poveri da COVID"; ii) introducendo un ulteriore strumento di natura emergenziale che coprisse temporaneamente le falle del RdC e delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori. Il governo ha scelto di seguire la seconda strada e, nel decreto "Rilancio" (decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020), ha introdotto una nuova misura soggetta a prova dei mezzi, il Reddito di Emergenza (REM), la cui durata, inizialmente fissata in due soli mesi, è stata poi prorogata fino a cinque mesi. In questo capitolo ragioniamo su questa scelta e sui pregi e difetti dell'attuale impianto normativo relativamente alla capacità di fornire una risposta adeguata ai nuclei familiari in condizione di bisogno. In questa prima parte del capitolo si tralascia, invece, di considerare il complesso legame fra misure di reddito minimo, incentivi al lavoro, norme relative alla condizionalità da parte dei beneficiari e organizzazione delle politiche attive, temi oggetto della seconda parte. In maggior dettaglio, la prima parte

è strutturata come segue. Dapprima, si comparano le molteplici (e talvolta non coerenti) caratteristiche di RdC e REM (paragrafo 2) e si riportano le principali evidenze statistiche desumibili dagli archivi INPS (paragrafo 3). Successivamente, estendendo la riflessione condotta nel Rapporto CNEL dello scorso anno (Gallo e Raitano, 2019), si valutano alcune criticità dell'attuale impianto normativo relative al sovrapporsi di molteplici requisiti di accesso che finiscono per escludere dal beneficio nuclei presumibilmente bisognosi (paragrafo 4). Il paragrafo 5 conclude.

2. Il labirinto dei requisiti di accesso

Per comparare l'architettura di RdC e REM – le due misure di reddito minimo coesistenti nel 2020 – è utile richiamare sinteticamente le caratteristiche dei due schemi¹.

Per essere ammissibile al RdC un nucleo familiare deve soddisfare una serie di requisiti, i cui principali sono:

- i. il valore annuo dell'ISEE (l'indicatore delle condizioni economiche equivalenti, che tiene conto sia del reddito che della ricchezza) non deve superare i 9.360 euro;
- ii. il reddito equivalente annuo (definito non sulla base della scala di equivalenza ISEE, ma di quella, meno vantaggiosa, che si applica per il RdC) non deve superare i 6.000 euro;
- iii. il valore del patrimonio immobiliare (esclusa la residenza principale), valutato ai canoni IMU, non può superare i 30.000 euro, mentre quello della ricchezza finanziaria non può superare i 6.000 euro per un single (aumentati di 2.000 euro per ogni componente fino a un massimo di 10.000 euro, incrementabile di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio dopo il secondo);
- iv. 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi 2 continuativi².

Una volta soddisfatte le condizioni di accesso, l'importo annuo del RdC per un single è pari alla differenza fra una soglia pari a 6000 euro e il reddito dichiarato (con un beneficio annuo minimo pari a 480 euro)³. La soglia di integrazione cresce col numero dei componenti del nucleo familiare in base a una specifica scala di equivalenza che assegna, ai componenti aggiuntivi al capofamiglia, un valore di 0,4 o di 0,2 a seconda che siano, rispettivamente, maggiorenni o minorenni. La scala di equivalenza non può però eccedere il valore di 2,1 (2,2 se c'è un componente con disabilità). Per confronto, va ricordato che la scala ISEE è definita in base a una formula pari al numero di componenti elevato a un parametro pari a 0,65 fino al quinto membro, mentre i membri aggiuntivi vengono considerati mediante un esponente pari a 0,35 (per nuclei composti da 2, 3, 4, 5 e 6 membri i valori della scala sono, rispettivamente, 1,57, 2,04,

1. Per una descrizione dettagliata delle caratteristiche del RdC, delle condizioni monetarie di accesso e dei requisiti di condizionalità da parte dei beneficiari si rimanda a Jessoula et al. (2019) e a Gallo e Raitano (2020).

2. Va ricordata che sono invece stati eliminati, per quasi tutti i paesi di provenienza, gli ulteriori requisiti vessatori che obbligavano gli extracomunitari a fornire documenti ufficiali certificati nel paese di origine in merito alla loro ricchezza mobiliare e immobiliare.

3. Una norma contenuta nel Decreto Rilancio ha stabilito che, nel caso di beneficiari del RdC che rispettino i requisiti per ricevere il *bonus una tantum* introdotto per far fronte alla pandemia (il cosiddetto "bonus 600 euro"), l'importo del RdC fosse incrementato, per i mesi di erogazione del *bonus*, fino al valore che sarebbe stato ricevuto come *bonus*.

2,46, 2,85, 3,20). Ne consegue un numero di componenti equivalenti in base alla scala ISEE sempre superiore a quello della scala usata per il RdC. Questo comporta per le famiglie con più di un componente, da una parte, un più difficile soddisfacimento del requisito reddituale (il reddito familiare viene diviso per un denominatore di valore minore) e, dall'altra, qualora si sia beneficiari, un importo del sussidio inferiore a quello che si otterrebbe applicando la scala ISEE dato che il reddito equivalente calcolato con scala RdC risulta più elevato.

Va ricordato inoltre che, in aggiunta alla componente monetaria, l'impianto del RdC prevede un ulteriore trasferimento mensile a copertura dell'affitto (con un valore massimo di 280 euro) o del mutuo (fino a 150 euro mensili), indipendentemente dalla dimensione del nucleo familiare. All'interno dell'impianto complessivo del RdC esiste poi la Pensione di Cittadinanza (PdC) destinata ai nuclei familiari in cui tutti i componenti abbiano almeno 67 anni d'età (o siano disabili, se di età inferiore ai 67 anni), con requisiti di accesso e di importo lievemente diversi da quelli standard per il RdC. Di seguito, usiamo il termine RdC, considerando all'interno di esso anche la PdC.

Infine, è opportuno avere presente che il RdC viene concesso per 18 mesi, ma la sua erogazione può essere rinnovata in caso di nuova domanda dopo un mese di sospensione dal pagamento prima di ciascun rinnovo (non si applica invece nessuna sospensione nel caso della PdC). I primi beneficiari del RdC, avendolo ricevuto a partire da aprile 2019, hanno quindi subito la sospensione del versamento ad ottobre 2020 e potranno continuare a ricevere il RdC a partire da novembre 2020, ovviamente, solo in caso di presentazione e valutazione positiva della nuova domanda.

Dall'esplosione dell'emergenza COVID-19, come detto, il governo - salvo sospendere temporaneamente (fino al 17 luglio 2020) i requisiti di condizionalità relativi agli obblighi di ricerca di lavoro - non ha modificato l'impianto del RdC, ad esempio allentando alcuni requisiti di accesso o prevedendo meccanismi più rapidi di dichiarazione e controllo delle domande per accedere al beneficio. Col decreto "Rilancio" si è invece introdotto un nuovo strumento soggetto a prova dei mezzi, il REM, con l'intento di fornire un temporaneo sostegno ai nuclei esclusi dal RdC e dalle altre misure attivate per evitare cali troppo drastici dei redditi di lavoratori dipendenti ed autonomi, quali le varie forme di CIG e l'*una tantum* per autonomi, professionisti e parasubordinati.

Il REM viene concesso sulla base di due tipologie di requisiti, di residenza ed economici. Riguardo ai primi, l'unica condizione è che il richiedente sia residente in Italia al momento di presentazione della domanda. I requisiti economici sono invece i seguenti:

- un valore dell'ISEE al momento della presentazione della domanda inferiore a 15.000 euro;
- un valore del reddito familiare, nel mese di aprile 2020, inferiore alla soglia corrispondente all'ammontare del beneficio, che è pari a 400 euro per un single, incrementata di 0,4 o 0,2 per ogni altro componente del nucleo rispettivamente maggiorenne o minorenne, fino a un valore massimo di 800 euro (840 in presenza di un disabile nel nucleo);
- un valore del patrimonio mobiliare familiare nel 2019 inferiore a 10.000 euro, elevato di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di 20.000 euro (soglia e massimale sono incrementati di 5.000 euro per ogni componente in disabile).

In aggiunta ai requisiti economici, si specifica che non possono essere beneficiari del

REM i nuclei con componenti percettori di RdC, pensioni, indennità di disoccupazione e qualsiasi altra indennità introdotta per far fronte all'emergenza COVID-19. Il REM è inoltre incompatibile con la presenza di componenti del nucleo titolari di rapporti di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda complessiva sia superiore alla soglia massima di reddito richiamata in precedenza (400 euro per un *single*, fino a 800/840 euro a seconda della dimensione del nucleo), laddove, va notato, nel caso dei percettori di CIG la soglia si riferisce alla retribuzione teorica contrattuale e non a quanto si riceve effettivamente come trasferimento. Va poi evidenziato che dal reddito familiare non si deduce l'eventuale affitto per la casa di residenza, penalizzando nell'accesso al REM i nuclei con reddito superiore alla soglia, ma con stringenti vincoli di liquidità.

Per chi soddisfa le condizioni elencate, l'importo del REM è in somma fissa e il suo importo mensile è uguale alla soglia prestabilita in base alla composizione familiare (come detto, 400 euro per i *single*, fino a un massimo di 800 euro per i nuclei numerosi e 840 se in presenza anche di un disabile). Va quindi sottolineato che a differenza del RdC (e altre misure assistenziali previste nel nostro ordinamento, come l'assegno sociale) che è una misura di integrazione del reddito con un importo commisurato alla differenza fra il reddito familiare e l'importo soglia previsto, il REM viene concesso con importo pieno a tutti quelli che soddisfano il requisito (col paradosso che un REM di 400 euro è, ad esempio, pagato sia al *single* con reddito zero sia a quello con reddito di 399 euro).

In caso di accoglimento della domanda, il decreto Rilancio aveva previsto che il REM, che poteva essere richiesto fino al 31 luglio, fosse erogato per due mensilità a decorrere dal mese di presentazione della domanda. L'importo nel bimestre del REM varia, dunque, fra 800 e 1680 euro, a seconda della composizione del nucleo. Successivamente, il decreto n. 104 emanato il 14 agosto ha stabilito che il REM sarebbe stato pagato per un'ulteriore mensilità e, infine, il Decreto Ristori (decreto n. 137 del 27 ottobre) ha introdotto due ulteriori mensilità di erogazione del REM. Il pagamento di queste mensilità aggiuntive a favore di chi aveva già beneficiato delle prime due mensilità non è automatico, ma sempre soggetto alla presentazione di un'apposita domanda. Analogamente, in caso di soddisfacimento dei requisiti, le mensilità aggiuntive possono essere ricevute anche da chi non aveva ottenuto o richiesto le mensilità inizialmente previste. Ad ogni modo, in virtù delle misure che si sono susseguite, un nucleo che avesse sempre presentato domanda rispettando i requisiti avrebbe diritto a ricevere un trasferimento di cinque mesi di durata complessiva.

In confronto con il RdC i requisiti di accesso al REM sono in generale più laschi, in coerenza con uno schema immaginato per tutelare chi non rispetta i molteplici requisiti del RdC né ha diritto alle altre indennità.

In primo luogo, come principale aspetto positivo, per essere beneficiari del REM non si richiede una durata minima di permanenza in Italia, laddove, come noto, nel caso del RdC si richiede agli extra-comunitari una residenza di 10 anni in Italia, di cui gli ultimi 2 continuativi. Per quanto riguarda i requisiti economici, sia la soglia sull'ISEE che sul patrimonio mobiliare sono superiori a quelle stabilite per il RdC, mentre il confronto fra requisito reddituale di REM e RdC varia a seconda della dimensione del nucleo. Inoltre, a differenza del RdC, nel caso del REM non sono previsti ulteriori requisiti relativi al patrimonio immobiliare (che entra comunque nel calcolo dell'ISEE) e al possesso di alcune tipologie di beni durevoli (ad esempio, automobili), né meccanismi di condizionalità al lavoro per i beneficiari.

Va altresì osservato che per graduare soglie reddituali e importi anche nel caso del REM si fa ricorso alla stessa, molto discutibile, scala d'equivalenza adottata per l'RdC, resa addirittura meno generosa dato che si è stabilito un valore massimo di 2 (2,1 con disabili nel nucleo) laddove nel caso del RdC i massimali sono pari, rispettivamente, a 2,1 e 2,2.

Il REM è stato, dunque, immaginato come un intervento residuale rispetto alle altre misure introdotte per far fronte all'emergenza COVID-19 con un'architettura che per alcuni versi ricalca quella del RdC (scala di equivalenza, molteplicità dei requisiti e soprattutto ricorso all'ISEE, che può rappresentare un forte vincolo a effettuare la domanda e ricevere tempestivamente il trasferimento), mentre per altri se ne discosta sensibilmente (requisiti di residenza, valore di quelli economici, metodo di calcolo della prestazione).

Il REM è stato introdotto per dare un sostegno, limitato nel tempo e nell'importo, ai nuclei che non rispettavano i requisiti del RdC, in particolare quelli di residenza e quelli patrimoniali (basati peraltro su una ricchezza immobiliare che poteva essere stata erosa in conseguenza del *lockdown*), o che, per varie ragioni - limitatezza dell'importo a cui avevano diritto o, soprattutto, mancanza di volontà di chi lavorava in nero o in "grigio" di "manifestarsi" sottoponendosi ai vincoli di condizionalità - non risultano beneficiari del RdC. A tale proposito, come si discuterà successivamente, va infatti segnalato che, da alcune stime, il numero dei beneficiari effettivi del RdC risulta inferiore al numero di nuclei familiari che rispettano tutti i requisiti di eleggibilità.

3. I beneficiari di RdC e REM

L'aggiornamento statistico dell'11 novembre 2020 offerto dall'Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, con riferimento ai dati sui nuclei percettori di queste misure nel periodo aprile 2019-ottobre 2020, fornisce importanti informazioni sullo stato attuale della misura ordinaria di reddito minimo. Da aprile 2019 a novembre 2020, sono state inoltrate circa 2,6 milioni di domande per accedere al RdC o alla PdC⁴. Di queste, il 22% (circa 580mila domande) sono state respinte, mentre 1,54 milioni di domande sono state accolte e hanno consentito ai nuclei familiari di percepire il beneficio. Alla fine di ottobre 2020, tuttavia, i nuclei attualmente beneficiari sono circa 971.000, dato che, come chiarito nel paragrafo precedente, 380.000 nuclei hanno terminato la fruizione del beneficio con il raggiungimento della diciottesima mensilità (da aprile 2019 a settembre 2020) e altri 190mila circa hanno visto il diritto alla misura revocato nel tempo⁵. Infine, dei 2,6 milioni di domande inoltrate all'INPS nel periodo di riferimento, circa 450.000 domande risultano ancora in lavorazione, probabilmente perché effettuate negli ultimi mesi (e fra queste rientrano le domande di rinnovo della misura da parte di famiglie che hanno terminato i primi 18 mesi di beneficio).

L'importo medio mensile ricevuto in media dai beneficiari di RdC o PdC è pari a 491

4. Di seguito, salvo ove diversamente specificato, si includono i beneficiari di PdC all'interno del gruppo di beneficiari del RdC.

5. Il documento di accompagnamento dell'aggiornamento mensile dell'Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza di settembre 2020 individua le principali cause di decadenza dal beneficio nella variazione della composizione del nucleo e nella variazione della sua situazione economica. Si veda <https://www.inps.it/nuovo-portaleinps/default.aspx?itemdir=51758>.

euro, con importanti differenze tra i nuclei PdC (247 euro) e quelli del RdC (550 euro), dovuti principalmente alla diversa composizione familiare. Gli importi medi mensili più elevati sono quelli riportati dalle famiglie beneficiarie residenti nel Mezzogiorno (rispettivamente 583 e 259 euro, rispettivamente per RdC e PdC), mentre quelli più bassi sono registrati nel Nord Italia (484 e 226 euro, rispettivamente per RdC e PdC). La tabella 1 illustra come i nuclei percettori del RdC si ripartiscono sulla base di alcune importanti caratteristiche demografiche e delle classi di importo medio mensile percepito. Alla fine di ottobre 2020, il 15% dei nuclei percettori presenta un richiedente con cittadinanza straniera (europea o extra-comunitaria). Le famiglie beneficiarie del RdC sono per lo più mono-personali (44%), ma circa una su cinque è comunque composta da almeno quattro componenti. Sono inoltre rilevanti le quote di nuclei percettori dove si registra la presenza di almeno un minore (33%) o un membro con disabilità (17%), ma questo non stupisce se si tiene conto delle maggiori difficoltà economiche riportate in media da queste categorie della popolazione (ISTAT, 2020). Come atteso dal disegno della politica, le famiglie più numerose (e con minori) percepiscono in media gli importi mensili più elevati, mentre nessuna particolare differenza si rileva quando i nuclei vengono distinti per cittadinanza del richiedente o per la presenza di disabili. Si segnala infine che, benché l'importo massimo previsto per il beneficio sia pari a € 1.380 (nel caso di una famiglia numerosa in cui è presente una persona in condizione di disabilità grave o non autosufficiente e che paga mensilmente un canone di locazione almeno pari a € 280), solo il 4% delle famiglie beneficiarie riporta un importo mensile superiore a € 1.000. La classe modale, ossia quella che si presenta con maggiore frequenza, è invece costituita dai nuclei che percepiscono un importo mensile compreso tra i € 400 e i € 600 (€ 4.800-7.200 all'anno) e quasi un quinto dei nuclei riceve al massimo € 2.400 di beneficio in un anno.

Tabella 1: Composizione demografica e per classe di importo dei nuclei percettori del RdC

Tipologia di nucleo	Frequenza relativa	Importo medio mensile
1 componente	44%	€378
2 componenti	19%	€493
3 componenti	16%	€592
4 componenti	13%	€644
5 o più componenti	8%	€653
Nucleo senza minori	67%	€430
Nucleo con minori	33%	€616
Nucleo senza disabili	83%	€496
Nucleo con disabili	17%	€469
Importo [<€200]	19%	
Importo [€200-400]	17%	
Importo [€400-600]	31%	
Importo [€600-800]	19%	
Importo [€800-1.000]	10%	
Importo [>€1.000]	4%	

Fonte: Elaborazioni su dati INPS.

I dati relativi al periodo febbraio-settembre 2020 – quindi immediatamente prima dell’esplosione della pandemia fino all’ultimo mese prima della sospensione del trasferimento per i primi beneficiari – segnalano d’altronde un rilevante *trend* di crescita dei beneficiari, in tutta probabilità connesso sia al peggioramento della condizione economica di alcuni nuclei sia alle mutate condizioni macroeconomiche che hanno indotto chi prima non lo aveva richiesto (eventualmente per non soggiacere ai requisiti di condizionalità o non subire controlli in caso di lavoro nel settore informale) a fare domanda per il trasferimento. I beneficiari del RdC sono infatti cresciuti da 938.628 di febbraio 2020 a 1.327.888 (3.133.322 individui) a settembre 2020.

In linea con la diversa incidenza della povertà assoluta nel territorio nazionale (ISTAT, 2020), a settembre 2020 il 61,3% dei nuclei beneficiari risiedeva nel Mezzogiorno, il 23,5% nel Nord Italia e il 15,3% nelle regioni centrali. Fra i nuclei beneficiari a settembre 2020 (ultimo mese, come detto, che non risente della caduta del numero dei beneficiari a causa dell’avvio della mensilità di sospensione), solo il 10,3% risultava ricevere la PdC. Fra i beneficiari di RdC e PdC l’87,9% ha un richiedente cittadino italiano, il 4,6% ha un’altra cittadinanza dell’UE, mentre è relativamente limitata la quota di nuclei di extra-comunitari, che risultano essere il 7,5% dei beneficiari.

Il numero dei beneficiari del REM nei primi due mesi di erogazione della misura risulta pari a 291.206 nuclei, mentre 235.993 risultano i nuclei che hanno ottenuto la terza mensilità introdotta col decreto n. 104 di agosto (l’INPS non fornisce l’informazione su quanti fra i beneficiari della terza mensilità avevano anche ricevuto le prime due; non si hanno ancora a disposizione informazioni sulle domande pervenute per le due mensilità aggiuntive introdotte dal decreto Ristori). In base all’ultimo aggiornamento INPS, poco meno di 50.000 domande per la terza mensilità del REM era ancora in lavorazione presso l’INPS. Il numero dei beneficiari del REM è, dunque, stato finora ben inferiore alle aspettative del Governo che, nella relazione di accompagnamento al Decreto Rilancio, stimava circa 870.000 nuclei beneficiari. Tuttavia, a segnale di come il REM possa aver intercettato una parte dei nuclei esclusi dal RdC a causa dei requisiti di residenza molto stringenti, si registra che il 22% dei beneficiari del REM (circa 65.000 nuclei) ha un richiedente con cittadinanza extra-comunitaria. INPS (2020) mostra inoltre che il 28,3% delle famiglie che beneficiano del REM aveva presentato domanda per il RdC senza avere diritto a ricevere tale beneficio, a conferma del fatto che il REM ha fornito supporto ad alcune famiglie bisognose che, però, non riuscivano a rispettare tutti i requisiti del RdC (specialmente quelli riguardanti la ricchezza finanziaria).

4. Le criticità delle misure di reddito minimo prima e durante la pandemia

Seppur, come argomentato in Gallo e Raitano (2019), l’introduzione di uno schema adeguato di reddito minimo di contrasto alla povertà era assolutamente necessaria nel quadro delle politiche di *welfare* italiane, l’attuale impianto è caratterizzato da alcune criticità che andrebbero affrontate negli anni a venire, per ragioni sia di efficienza che di equità, e sulle quali si sarebbe potuto prontamente intervenire in questi mesi sfruttando “la finestra d’opportunità” offerta dalle necessità di rivedere gli strumenti di *welfare* per far fronte all’emergenza COVID-19.

Fra queste criticità, ci soffermiamo su 3 che appaiono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, seppur si condivide la necessità di evitare che famiglie povere di reddito, ma ricche di patrimonio a causa di evasione e elusione fiscale risultino beneficiarie del trasferimento, la definizione dei requisiti patrimoniali – che incidono particolarmente sulla definizione dei beneficiari del RdC, dato che di essi si tiene conto sia nella misura dell'ISEE, sia attraverso gli eventuali redditi da capitale, sia negli appositi requisiti aggiuntivi – non appare fondata su valutazioni attente delle effettive condizioni di disagio dei nuclei bisognosi.

La seconda criticità riguarda i requisiti di residenza particolarmente stringenti che escludono dal beneficio soprattutto i cittadini extracomunitari, laddove, per confronto, il precedente Reddito di Inclusione (ReI) richiedeva soltanto la residenza continuativa in Italia da almeno 2 anni.

Infine, come anticipato, una grave criticità è collegata all'applicazione di una scala di equivalenza che, sia dal punto di vista dei requisiti di accesso sia dell'importo delle prestazioni erogate, sfavorisce relativamente i nuclei familiari più numerosi. Come già ricordato, infatti, a differenza della scala ISEE, il cui utilizzo sarebbe stato più coerente dati gli obiettivi della misura, la "scala RdC", da un lato, rende meno probabile per una famiglia numerosa soddisfare il requisito di un reddito equivalente non superiore a 6.000 euro annui e, nel caso in cui soddisfi tale requisito, accrescendo il valore del reddito equivalente, tende a ridurre l'importo erogato. Va inoltre sottolineata la ben limitata razionalità di uno schema che rende equivalenti i valori di riferimento e calcola l'importo del beneficio applicando scale diverse.

Una riflessione attenta sul ruolo svolto dai diversi requisiti di accesso al RdC – oltre quello di base di un ISEE inferiore a 9.360 euro – nel selezionare la platea dei beneficiari appare necessaria per monitorare la capacità dello strumento di rispondere adeguatamente alle situazioni di disagio economico. A tal fine abbiamo condotto una simulazione, basata su un modello costruito a partire dai microdati dell'indagine IT-SILC dell'ISTAT, per misurare come si distribuiscono i nuclei familiari con un ISEE inferiore alla soglia prestabilita di 9.360 euro equivalenti in base al rispetto o meno degli altri requisiti principali (tabella 2).

Sulla base dei nostri calcoli circa 5,3 milioni di famiglie risultano avere un ISEE minore di 9.360 euro annui. Di questi, poco più di 1/3 (il 33,6%) rispetta anche gli altri requisiti su reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e residenza ed è quindi eleggibile al RdC. Di particolare interesse sono le quote di nuclei che rispettano tutti i requisiti economici, ma non quello di residenza (il 3,5%), o quello reddituale (sul quale incide la particolare scala di equivalenza adottata; il 32,3%) o quello sul patrimonio finanziario (il 14,1%). In fase di valutazione dell'applicazione del RdC una particolare attenzione andrebbe posta proprio su queste famiglie per verificare quante di esse si trovano effettivamente in condizioni di disagio economico e sarebbero, dunque, escluse dal beneficio solo a causa dell'inevitabile arbitrarietà insita in ogni strumento selettivo di *welfare* (ad esempio, perché superano di poche decine di euro i vincoli patrimoniali).

Tabella 2: Distribuzione delle famiglie che rispettano il requisito di ISEE non superiore a 9.360 euro, in base al rispetto o meno degli ulteriori requisiti economici e di quello di residenza

Reddito familiare	Rispetto degli ulteriori requisiti			Quota delle famiglie (%)
	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare	Residenza 10 anni	
Si	Si	Si	Si	33,6
Si	Si	Si	No	3,5
Si	Si	No	Si	0,3
Si	Si	No	No	0,0
Si	No	Si	Si	14,1
Si	No	Si	No	0,7
Si	No	No	Si	0,0
Si	No	No	No	0,0
No	Si	Si	Si	32,3
No	Si	Si	No	1,4
No	Si	No	Si	0,0
No	Si	No	No	0,0
No	No	Si	Si	13,4
No	No	Si	No	0,7
No	No	No	Si	0,0
No	No	No	No	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati IT-SILC 2017

Va altresì sottolineato che il nostro modello misura in circa 1,8 milioni la platea di famiglie eleggibili al RdC. Sulla base di questi risultati, il *take-up* della misura (il rapporto fra i beneficiari e gli eleggibili) sarebbe pari a circa il 76% (in crescita rispetto al 68% che si registrava prima dell'emergenza COVID-19). Capire da chi è formato quel gruppo di eleggibili che non richiedono o ricevono la prestazione – ad esempio, lavoratori in nero che la rifiutano per non sottostare a controlli e vincoli di condizionalità; famiglie con reddito molto vicine alla soglia e che riceverebbero una prestazione di importo molto limitata; nuclei che non fanno domanda perché non hanno sufficienti informazioni o sono erroneamente esclusi dall'INPS – appare prioritario per il disegno di valutazione della misura.

Come già discusso in Gallo e Raitano (2019) e Gallo e Raitano (2020), un aspetto particolarmente critico riguarda la scala di equivalenza adottata. La scelta della particolare "scala RdC" è stata in tutta probabilità dettata dalla volontà di massimizzare la platea di beneficiari rispettando, da un lato, la promessa dei 780 euro al mese da garantire ai single (come trasferimento o contributo per affitto) e, dall'altro, i vincoli del bilancio pubblico. Abbiamo quindi condotto delle simulazioni, immaginando una riforma del RdC in cui si adottassero scale di equivalenza alternative (sia per il requisito reddituale d'accesso che per il calcolo della prestazione) e tutte più generose di quella attuale, ovvero: eliminando il tetto a 2,1 nel valore massimo della scala; applicando un fattore pari a 0,4 (con e senza tetto) a tutti i componenti del nucleo, indipendentemente

dalla loro età; applicare la scala ISEE senza includere però le maggiorazioni previste dall'attuale normativa (ad esempio, per genitori entrambi occupati, o figli diplomati con lode, o per famiglie monoparentali); fare uso della stessa scala usata per l'ISEE (tabella 3).

Dalla simulazione, basata sull'ipotesi di un *take-up* al 76% circa (ma differenziato per area territoriale e importo del beneficio potenziale), si evidenzia come la platea dei beneficiari crescerebbe in tutti gli scenari di riforma ipotizzati e, come atteso, lo scenario più generoso si concreterebbe se si applicasse al RdC la stessa scala di equivalenza adottata per il calcolo dell'ISEE. In questo caso, circa 404.000 famiglie in più beneficerebbero del trasferimento e, inoltre, il beneficio medio dei nuclei già beneficiari crescerebbe di poco meno di 2.200 euro l'anno, in virtù della più elevata prestazione che verrebbe ricevuta dai nuclei familiari con più di un componente. Gli effetti sul bilancio pubblico dell'adozione della scala ISEE non sarebbero, però, irrilevanti, dato che la spesa annua crescerebbe di circa 4 miliardi. Tuttavia, uno scenario alternativo come quello "0,4 per tutti" - immaginato perché migliorerebbe le condizioni dei nuclei più numerosi, e in particolare di quelli con minori (che conterebbero 0,4 anziché 0,2 nel computo dei componenti equivalenti) - riuscirebbe comunque ad accrescere in misura non irrilevante sia il numero di nuove famiglie beneficiarie (circa 77.000) che l'importo medio per gli attuali nuclei beneficiari (circa 730 euro l'anno) senza comportare aggravii di costo eccessivi per il bilancio pubblico (all'incirca +1,2 miliardi l'anno). Se invece si intendesse prioritariamente intervenire eliminando il requisito di residenza decennale per gli extra-comunitari e applicando, come nel caso del REM, il principio della sola residenza al momento della domanda, il numero dei beneficiari crescerebbe di circa 149.000 nuclei familiari e l'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe di circa 880 milioni di euro (tabella 4). Eliminare il requisito di residenza e adottare la scala ISEE sia per la definizione dei beneficiari che per il calcolo dell'importo comporterebbe un aumento dei beneficiari pari a circa 561.000 nuclei con una maggiore spesa pubblica annua pari a 5,2 miliardi (tabella 4).

Si tratterebbe, dunque, di un impegno consistente, ma che potrebbe graduarsi, come visto, soprattutto se si decidesse di introdurre una scala di equivalenza migliore di quella attuale e comunque diversa da quella ISEE (l'impatto sulla spesa complessiva dei requisiti di residenza è invece molto meno significativo). Ad ogni modo, proprio in ragione dell'emergenza che in questi mesi ha portato il governo a fare interventi improvvisi e ingenti, sarebbe stato auspicabile avviare una riflessione approfondita sulla complessiva coerenza e inclusività del sistema di assicurazione e assistenza sociale in Italia per ragionare anche su eventuali modifiche strutturali dell'impianto del RdC.

Il governo si è invece mosso con un'ottica di breve respiro, cercando di tamponare temporaneamente alcune falle mediante l'introduzione del REM, che è stato immaginato come una misura necessaria per dare un sostegno, limitato nel tempo e nell'importo, ai nuclei che non rispettavano i requisiti del RdC, in particolare quelli di residenza e quelli patrimoniali (basati peraltro su una ricchezza immobiliare che poteva essere stata erosa in conseguenza del *lockdown*), o che, per varie ragioni non risultano beneficiari del RdC.

Abbiamo pertanto simulato quanti sono i potenziali beneficiari del REM sulla base di diverse ipotesi sul *take-up* del RdC (dal quale dipende la quota di nuclei potenzial-

mente tutelata dal REM). Dalle nostre simulazioni risulta che, immaginando che il RdC sia ottenuto da tutti coloro che rispettano i requisiti di accesso (immaginando, dunque, un *take up rate* al 100%) i nuclei aggiuntivi che sarebbero raggiunti dal REM sono pari a circa 179.000 (circa 365.000 individui) e, di questi, ben il 35,6% è composto da stranieri, a conferma del fatto che il principale limite del RdC consiste nella scarsa tutela offerta agli stranieri (tabella 5). Tuttavia, come detto, è lecito presumere che il *take-up* del RdC sia sostanzialmente inferiore all'unità e, allo stesso tempo, è presumibile che lo stesso *take-up* del REM non sia completo, anche a causa della durata limitata e della complessa procedura per richiedere il trasferimento che si basa su un numero elevato di certificazioni che può aver indotto un buon numero di potenziali beneficiari a non richiederlo. A tale proposito, è interessante osservare che con un *take-up* del RdC dell'80%, i potenziali beneficiari del REM salirebbero a 310.000 famiglie (e a 374mila qualora il *take-up* del RdC fosse del 67%). In questo caso, la cifra ottenuta dalla nostra simulazione sui beneficiari del REM sarebbe in linea con i dati sugli effettivi beneficiari presentati dall'INPS e coerente con un *take-up rate* della misura emergenziale prossimo all'80%.

È interessante altresì osservare che una quota non irrilevante dei nuclei che si devono "accontentare" del REM non avendo diritto al RdC (a causa di requisiti economici o di residenza) sarebbe coperta da un'eventuale riforma del RdC che si basasse sulla cancellazione dei requisiti di residenza e l'uso della scala ISEE: con *take-up* del RdC al 100%, il 28% dei beneficiari del REM sarebbe tutelato dal RdC riformato e i nuclei beneficiari della nuova misura si ridurrebbero a circa 129.000; se il *take-up* del RdC fosse dell'80%, i nuovi beneficiari scenderebbero a 271.000 in caso di riforma dello schema ordinario di reddito minimo (il 13% dei beneficiari del REM in tale scenario sarebbe, dunque, tutelato da una riforma migliorativa del RdC).

Il REM ha quindi, indubbiamente, coperto una quota di nuclei che non rispetta uno o più requisiti di accesso del RdC. Ci siamo allora chiesti come varierebbero numero di beneficiari, importo medio e spesa annua se il RdC venisse riformato applicando i più generosi criteri scelti per il REM, ovvero una soglia di accesso ISEE di 15.000 euro, una soglia più generosa per la valutazione del patrimonio finanziario e l'eliminazione del vincolo sul patrimonio immobiliare e di quello sulla durata della residenza (tabella 6). Basandoci sempre su un'ipotesi di *take-up* all'incirca del 76%, si osserva che la cancellazione dei requisiti di residenza e sul patrimonio immobiliare accrescerebbe i nuclei beneficiari di 159.000 unità e la spesa annua di circa 920 milioni (si noti che il requisito sul patrimonio immobiliare "morde" molto poco, dato che i valori sarebbero sostanzialmente in linea con quelli relativi alla sola cancellazione del requisito di residenza mostrati nella tabella 4). Se all'eliminazione di questi due requisiti si aggiungesse l'allentamento della soglia ISEE il numero dei nuclei beneficiari crescerebbe di ulteriori 31.000 unità circa (da 159.000 a 190.000) e la spesa pubblica annua crescerebbe di ulteriori 80 milioni circa. A conferma del ruolo rilevante svolto dal patrimonio mobiliare nell'escludere molti nuclei dall'accesso al RdC, già evidenziato dalla tabella 2, si osserva che se si applicasse al RdC lo stesso requisito sul patrimonio finanziario del REM la platea dei nuclei beneficiari aumenterebbe di ulteriori circa 266.000 unità (fino a 456.000 nuovi beneficiari, tabella 6) e l'impatto complessivo per il bilancio pubblico ammonterebbe a circa 2,4 miliardi (+1,4 miliardi rispetto allo scenario in cui si adottassero i criteri REM salvo quello sul patrimonio mobiliare).

Tabella 3: Variazione del numero dei beneficiari, degli importi medi e della spesa annua in ipotesi di modifica della scala di equivalenza del RdC

Scala di equivalenza adottata	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		Importo medio annuo (in euro)		Spesa annuale (in miliardi di euro)		
	Base famiglie beneficiarie	Totale	Modifica im- porto dei già beneficiari	Nuove famiglie beneficiarie	Base porto dei già beneficiari	Nuove famiglie beneficiarie	
RdC (attuale)	1389	1389	5950	0	8,27	0,00	8,27
RdC senza tetto	1389	1393	6056	644	8,27	0,15	8,42
RdC (0,4 per tutti)	1389	1433	6322	1249	8,27	0,52	8,84
RdC (0,4 per tutti) senza tetto	1389	1466	6677	1976	8,27	1,01	9,43
ISEE (no maggioraz.)	1389	1613	7422	1965	8,27	2,04	10,75
ISEE	1389	1793	8181	2392	8,27	3,10	12,33

Fonte: Elaborazioni su dati IT-SILC 2017

Tabella 4: Variazione del numero dei beneficiari, degli importi medi e della spesa annua in ipotesi di modifica dei requisiti di cittadinanza e della scala di equivalenza del RdC

Scenario	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		Importo medio annuo (in euro)		Spesa annuale (in miliardi di euro)		
	Base famiglie beneficiarie	Totale	Modifica im- porto dei già beneficiari	Nuove famiglie beneficiarie	Base porto dei già beneficiari	Nuove famiglie beneficiarie	
RdC (attuale)	1389	1389	5950	0	8,27	0,00	8,27
No req. residenza	1389	1538	5950	5934	8,27	0,00	9,15
Scala ISEE	1389	1793	8181	2392	8,27	3,10	12,33
No req. residenza + scala ISEE	1389	1950	8181	3695	8,27	3,10	13,44
ISEE (no maggioraz.)	1389	1613	7422	1965	8,27	2,04	10,75
ISEE	1389	1793	8181	2392	8,27	3,10	12,33

Fonte: Elaborazioni su dati IT-SILC 2017

Tabella 5: Beneficiari e importi del REM in base a vari scenari sulla quota di richiedenti effettivi del RdC

	Take-up 67%		Take-up 80%		Take-up 100%	
	RdC attuale	RdC riformato	RdC attuale	RdC riformato	RdC attuale	RdC riformato
Beneficiari (migliaia)						
Famiglie	374	342	310	271	179	129
di cui straniere (%)	23,7	17,7	25,8	17,1	35,6	14,6
Individui	721	653	612	529	365	265
Importo medio mensile (in euro)	504,7	502,0	510,8	508,5	518,3	522,6

Fonte: Elaborazioni su dati IT-SILC 2017

Tabella 6: Variazione del numero dei beneficiari, degli importi medi e della spesa annua se il RdC venisse riformato sulla base dei requisiti applicati per il REM

Scenario	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		Importo medio annuo (in euro)		Spesa annuale (in miliardi di euro)		
	Base	Nuove famiglie beneficiarie	Base	Modifica importo dei già beneficiari	Base	Modifica importo dei già beneficiari	Nuove famiglie beneficiarie
No req. residenza e patr. immob.	1389	159	5950	5950	8,27	0,00	0,92
" + soglia ISEE REM	1389	190	5950	5950	8,27	0,00	1,00
" + soglia ISEE e patr. mob. REM	1389	456	5950	5950	8,27	0,00	2,42
		Totale		Totale			Totale
		1845		5788			10,68

Fonte: Elaborazioni su dati IT-SILC 2017

5. Conclusioni

In conclusione, proviamo a dare risposta alla domanda da cui eravamo inizialmente partiti nella prima parte dell'articolo: c'era bisogno del REM o si doveva prioritariamente riformare il RdC? La riflessione condotta e le evidenze mostrate portano a una risposta ambigua: da una parte, anche una riforma del RdC che intervenisse su scala di equivalenza e requisiti di residenza – linee di intervento che appaiono necessarie per motivi di equità verticale ed orizzontale della misura – lascerebbe inevitabilmente scoperti quei nuclei certamente bisognosi di supporto economico anche in una fase non emergenziale, e che adesso sono stati tutelati dal REM; dall'altra, come discusso, l'impianto del REM non appare scevro da difetti e incoerenze con lo stesso RdC. Appare ad esempio necessario riflettere su come andranno tutelati nei mesi a venire, quando la misura emergenziale sarà scaduta e, presumibilmente, si sarà ancora in presenza di un quadro macroeconomico negativo, quei nuclei che l'impianto del REM ha individuato come bisognosi, ma che sono lasciati soli dal nostro sistema di protezione sociale.

A tale proposito riteniamo che se, da un lato, la scelta di tutelare i nuclei di stranieri solo mediante una misura estemporanea anziché includerli nello strumento universale appare dettata da meri (e molto discutibili) calcoli politici, dall'altro, non aver approfittato (ancora) dell'emergenza per avviare un processo di inclusione dei nuclei che per impossibilità o per scelta non avevano richiesto il RdC appare miope. Sfruttando la sospensione temporanea della condizionalità, e cercando un difficile equilibrio con la necessità di definire una misura tempestiva e semplice dal punto di vista amministrativo, si sarebbe, ad esempio, potuta immaginare una forma di accesso rapido al RdC che avrebbe reso conveniente richiederlo anche agli occupati in nero e che – se accompagnata da adeguate misure di politica attiva e dall'intervento dei servizi sociali – avrebbe potuto far rientrare buona parte di questi ultimi nell'economia formale al termine dell'emergenza.

Ma, a nostro avviso, il punto principale da segnalare è che, scegliendo di non ricorrere al RdC e a una sua ridefinizione (eventualmente anche solo temporanea) per far fronte all'emergenza, il governo potrebbe aver mandato un segnale di mancata legittimazione di uno strumento che, a pochi mesi dalla sua introduzione, e in seguito all'aspro dibattito che ne aveva accompagnato l'avvio, necessitava, a nostro avviso, di un maggior supporto politico in modo da togliere spazio, nel dibattito, a quelle posizioni che considerano "uno spreco" dare sostegno economico ai nuclei bisognosi. Nella quasi totalità degli altri paesi europei durante la crisi sono stati allentati i requisiti economici e velocizzate le procedure per ottenere i trasferimenti di reddito minimo già esistenti (Natili, 2020); da noi, invece, si è scelto di introdurre uno strumento *ad hoc* con il rischio che parte della popolazione potrebbe desumerne che il RdC, da un lato, non è sufficientemente flessibile per affrontare crisi improvvise – e quindi non è così fondamentale nel nostro *welfare* – e, dall'altro, che il suo impianto non è modificabile. Una volta usciti dalla fase più acuta dell'emergenza, si potrà verificare se questa scelta avrà condizionato il supporto di partiti e elettorato verso il RdC e verso quelle modifiche migliorative del suo impianto di cui si era iniziato a discutere prima del *lockdown*.

Bibliografia

- Gallo G., Raitano M. (2019), *Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in CNEL (a cura di), "XXI Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva, Roma".
- Gallo G., Raitano M. (2020), *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro di insieme?*, www.eticaeconomia.it.
- INPS (2020), *XIX Rapporto Annuale*.
- ISTAT (2020), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2019*, Giugno 2020, https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.
- Jessoula M., Natili M., Raitano M. (2019), *Italy: Implementing the new minimum income scheme*, "ESPN Flash Report n. 35".
- Natili M. (2020), *COVID-19 e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, <https://osservatoriocoesionesociale.eu/>.

Parte II

Beneficiari del reddito di cittadinanza - dalle caratteristiche alle traiettorie

Benedetta Torchia, Alessandro Chiozza, Luca Mattei, Guido Baronio
ANPAL

Premessa

A difesa e a sostegno di chi è più esposto al rischio di povertà e di marginalizzazione, l'Italia si è recentemente dotata di alcuni specifici strumenti di sostegno al reddito. Dopo il REIS - reddito di inclusione - con D.L. n. 4/2019, convertito in Legge n. 26/2019 è stato introdotto il Reddito di Cittadinanza (RdC) come misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. L'assegnazione della misura, secondo quanto previsto dall'apparato normativo in vigore, è vincolata alla sottoscrizione del Patto per il lavoro (PPL) che implica il rispetto di alcune "condizionalità" quali l'immediata disponibilità al lavoro, l'accettazione di proposte di lavoro congrue⁶, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, non occupati e che non frequentano un regolare corso di studi. Seppure imperfetto nei meccanismi e nella copertura, e ancora dibattuto per quel che riguarda i temi della condizionalità e della sua universalità, nei fatti costituisce in Italia il primo intervento organico che ha spostato le misure di sostegno al reddito dai meccanismi di tassazione differenziata all'assegnazione diretta di risorse e servizi.

Nel solco delle riflessioni già in essere⁷ in merito agli aspetti più peculiari della adozione dell'impianto del reddito di cittadinanza, il contributo privilegia una logica descrittiva e illustra le caratteristiche dei beneficiari del reddito di cittadinanza soggetti al Patto per il lavoro (nel testo beneficiari RdC) le cui informazioni sono contenute nel *database* Anpal. Tali informazioni sono riferite ai primi 18 mesi di vita della politica; mesi in cui la stessa politica si è confrontata con lo *shock* (occupazionale, sociale, economico) più generale verificatosi in concomitanza dell'adozione dello stato di emergenza nazionale e delle misure di contenimento del Covid-19⁸.

6. Entro 30 giorni dalla data di accesso al RdC il beneficiario è chiamato presso il Centro per l'Impiego (Cpi) a sottoscrivere il Patto per il lavoro (PPL) e a registrarsi al Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. In esito alle azioni previste dal PPL, il beneficiario è tenuto ad accettare almeno una delle tre offerte di lavoro congrue proposte dal Cpi. Nella definizione di offerta congrua, viene considerata la coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; la distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento; la durata della fruizione del beneficio. Per i dettagli e le specificità del beneficio cfr. L. n. 26/2019.

7. Alcune di queste sono oggetto di riflessioni promosse anche dal CNEL, tra cui cfr. G. Gallo, M. Raitano, *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in "XXI Rapporto Mercato Del Lavoro E Contrattazione Collettiva", pp. 277- 298, 2019 e E. Ranci Ortigosa, *Dal reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in "XX Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2017-2018", CNEL 2018

8. Il Decreto Legge del 17 marzo 2020, n. 18, cosiddetto Decreto "Cura Italia", agli artt. 40 e 103 ha sospeso le misure di condizionalità e le convocazioni da parte dei Cpi finalizzate alla stipula del Patto per il lavoro. A seguire il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con Circolare n. 1 del 27 marzo 2020 e con Nota n. 4632 del 9 giugno 2020, al fine di istituire e prorogare azioni volte a contrastare la diffusione del virus Covid-19 e tenendo conto dell'art.76 del D.L. n. 34/2020, che ha esteso da 2 a 4 mesi la sospensione dei termini per la convocazione dei beneficiari del RdC ai fini della sottoscrizione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, ha definito la sospensione degli obblighi per i beneficiari del RdC fino al 17 luglio 2020. A partire da questa data, la sospensione della con-

Nello specifico, il presente contributo si articola in due sezioni. La prima illustra l'universo di riferimento e le caratteristiche anagrafiche dei beneficiari della politica. La seconda arricchisce il quadro informativo con approfondimenti e analisi relative ai nuclei familiari e alla relativa familiarità pregressa con il mondo del lavoro.

1. Le caratteristiche anagrafiche dei beneficiari RdC

A circa 18 mesi dalla introduzione del dispositivo, gli individui che hanno presentato domanda per il reddito di cittadinanza e i cui dati sono stati trasmessi ad Anpal⁹ sono 1.220.734. Sulla base di quanto previsto dalla regolamentazione, alcuni di questi sono stati esclusi o esonerati dall'essere soggetti al Patto per il lavoro per essere presi in carico e inseriti in una politica.

Al netto delle diverse motivazioni che determinano il non inserimento in una politica, gli individui tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro al 1 settembre 2020 sono 1.025.124 (tabella 7) ed è a questo insieme di soggetti che si riferiscono le analisi condotte in questa sede.

Coloro che sono stati convocati dai Servizi per il lavoro e che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro, o comunque avevano il Patto di servizio in corso di validità¹⁰, rappresentano il 39,2% di tutti i richiedenti ammissibili al beneficio del RdC, cui si aggiunge

Tabella 7 - Beneficiari del reddito di cittadinanza (RdC) che hanno presentato domanda entro il 30 giugno 2020, motivo del mancato obbligo alla sottoscrizione del Patto per il lavoro (PPL) e beneficiari soggetti al PPL al 1° settembre 2020. Ripartizione geografica. Valori assoluti e valori percentuali.

Ripartizione geografica	Beneficiari presenti all'interno del database Anpal				Beneficiari soggetti al patto per il lavoro			
	Totale	Motivi del mancato obbligo alla sottoscrizione del Patto per il lavoro			v.a.	%	Di cui presi in carico	
		Esonerati	Rinviati ai Comuni	Termine/Rifiuto/Abbandono/Esclusione			v.a.	%
Nord Ovest	155.606	1.179	223	3.783	150.421	14,7	47.351	31,5
Nord Est	75.268	5.258	3.365	15.029	51.616	5	20.743	40,2
Centro	149.690	9.425	686	17.813	121.766	11,9	46.861	38,5
Sud	534.067	22.830	1.878	50.251	459.108	44,8	176.956	38,5
Isole	306.103	15.970	9.699	38.221	242.213	23,6	109.757	45,3
Totale	1.220.734	54.662	15.851	125.097	1.025.124	100	401.668	39,2

Fonte: Anpal

dizionalità non si applica più alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza e dunque la mancata accettazione dell'offerta comporta la segnalazione all'INPS per l'applicazione delle sanzioni stabilite per il mancato rispetto degli obblighi connessi al Reddito di Cittadinanza. Inoltre, i beneficiari RdC possono aderire su base volontaria ad attività di formazione e orientamento al lavoro e ad altre attività connesse ai Patti per il lavoro e ai Patti per l'inclusione sociale che possono essere svolte a distanza, come già indicato nella Circolare MLPS n. 1 del 27 marzo 2020. In questo caso, la mancata adesione alle citate attività non è oggetto di segnalazione all'INPS.

9. Le elaborazioni sono state condotte su dati estratti al 1° settembre 2020.

10. Secondo il processo definito dall'impianto normativo, alla richiesta di accesso al beneficio del reddito di cittadinanza, segue l'analisi preliminare dei requisiti e la valutazione multidimensionale ad opera dei Centri per l'Impiego (Cpi) o agenzie accreditate finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi singoli componenti. In questa fase che costituisce la *presa in carico* si tiene conto sia dei fattori di vulnerabilità (considerando l'indice di *profiling*), sia delle risorse presenti nel nucleo familiare, orientando eventualmente l'individuo e il nucleo familiare verso servizi territoriali o dei Comuni.

una quota residuale (pari allo 0,3%) di individui protagonisti dell'attivazione di un tirocinio (ancora in corso alla stessa data).

La distribuzione per ripartizione geografica mostra che il 68,4% dei beneficiari RdC risiede nel Mezzogiorno (tabella 7); un dato su cui incide però in particolare la concentrazione di beneficiari di due regioni, la Campania e la Sicilia, rispettivamente con percentuali pari al 25,3% e al 19,9%. Queste ultime, dunque, assommano più del 66% dei beneficiari del Mezzogiorno e il 45,2% di tutti i beneficiari RdC in Italia. Un dato che sollecita una avvertenza nella lettura dei fenomeni e richiede la peculiarità dell'applicazione della politica su territori tanto diversificati per natura della domanda, sia per quantità, sia per caratteristiche socio-anagrafiche dei beneficiari, tali da determinare profili fortemente differenziati.

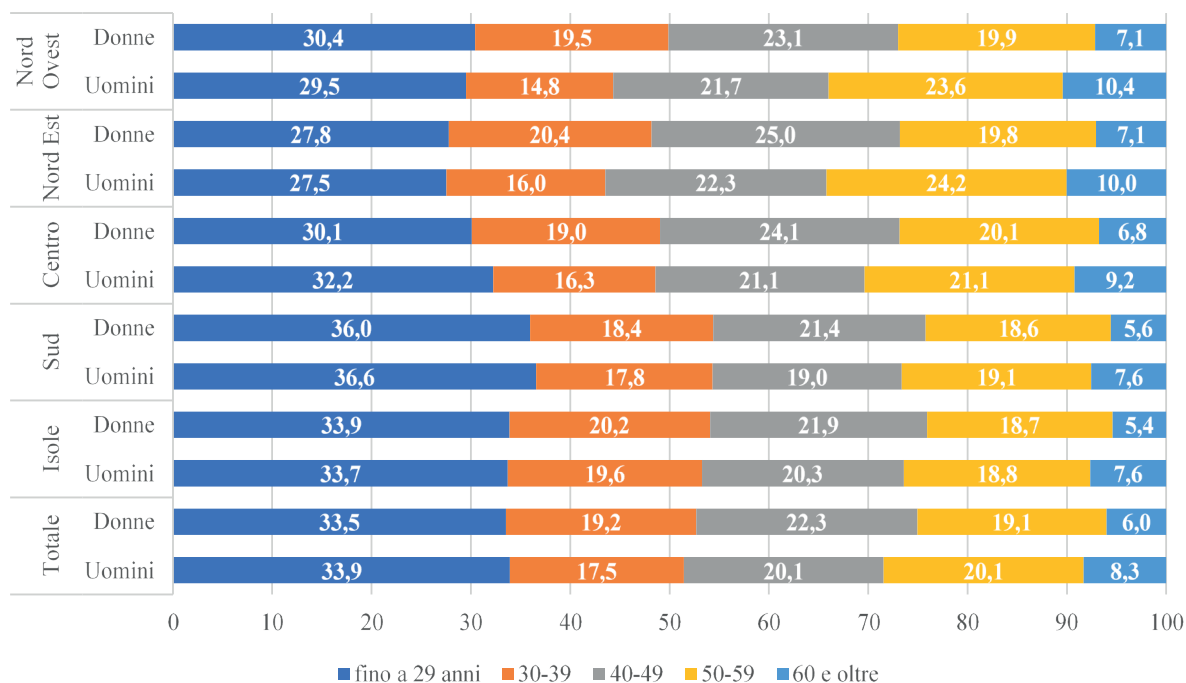
Le donne hanno una maggiore presenza tra i beneficiari RdC in tutte le ripartizioni geografiche (52,3% la media nazionale) con una leggera preponderanza nelle ripartizioni del Nord e del Centro (dove la quota femminile supera il 53%). Le differenze rispetto al genere sono comunque poco significative e anche il dettaglio regionale non sembra fornire elementi di particolare rilevanza: il *range* è compreso tra i valori rilevati per la Provincia Autonoma di Bolzano e la Sardegna (rispettivamente 49,7% e 48,9%), e quelli rilevati nelle regioni Umbria e Marche dove la percentuale di donne beneficiarie RdC è pari al 55,3% e al 54,6%.

Maggiori invece sono le variazioni riscontrate guardando alla cittadinanza e all'età.

Un terzo dei beneficiari RdC soggetti al PPL ha meno di 30 anni¹¹, con valori che nelle regioni del Sud superano il 36%.

La dimensione anagrafica, tuttavia, risulta essere abbastanza differenziata nelle diver-

Figura 1 - Beneficiari del reddito di cittadinanza (RdC) soggetti al Patto per il lavoro (PPL), per ripartizione geografica e classe d'età. Valori percentuali.



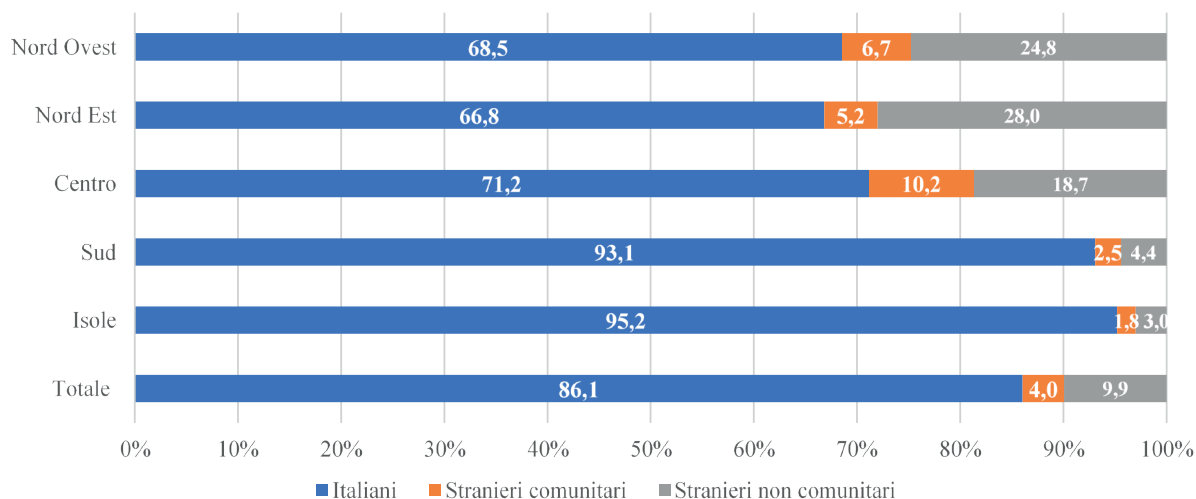
Fonte: Anpal

11. Cfr anche Anpal, *Nota mensile Reddito di Cittadinanza*, Collana Focus Anpal n. 75 e 78 2020.

se ripartizioni: le regioni meridionali presentano, in linea generale, una popolazione con età media più bassa del resto d'Italia. Nel Sud e nelle Isole, infatti, gli *under 40* costituiscono più della metà dei beneficiari (e in oltre il 36% dei casi si tratta di *under 30*). Al contrario nelle ripartizioni del Nord e del Centro gli *over 40* costituiscono la maggioranza dei beneficiari RdC (con punte significative di ultrasessantenni presenti nelle regioni del Nord Ovest e del Nord Est).

Nelle regioni del Sud e del Centro, infine, tra i più giovani (fino a 29 anni) prevale la componente maschile, mentre le donne sono in maggiore percentuale in tutte le ripartizioni geografiche nelle classi di età centrali e in particolare tra i 40 e i 49 anni di età. I cittadini stranieri beneficiari del reddito di cittadinanza soggetti al patto per il lavoro sono poco meno di 143mila¹², per un'incidenza complessiva del 13,9% (4% per comunitari e 9,9% per i non comunitari).

Figura 2 - Beneficiari reddito di cittadinanza (RdC) soggetti al Patto per il lavoro (PPL), per cittadinanza ripartizione geografica e genere. Valori percentuali.



Fonte: Anpal

Nello specifico (figura 2), una maggiore presenza si registra nelle due ripartizioni settentrionali, mentre è decisamente residuale nel Mezzogiorno: è infatti straniero il 33,2% dei beneficiari residenti nell'Italia del Nord Est e il 31,5% di quelli residenti nel Nord Ovest (contro il 4,8% e il 6,9% rispettivamente nelle Isole e nelle regioni del Sud).

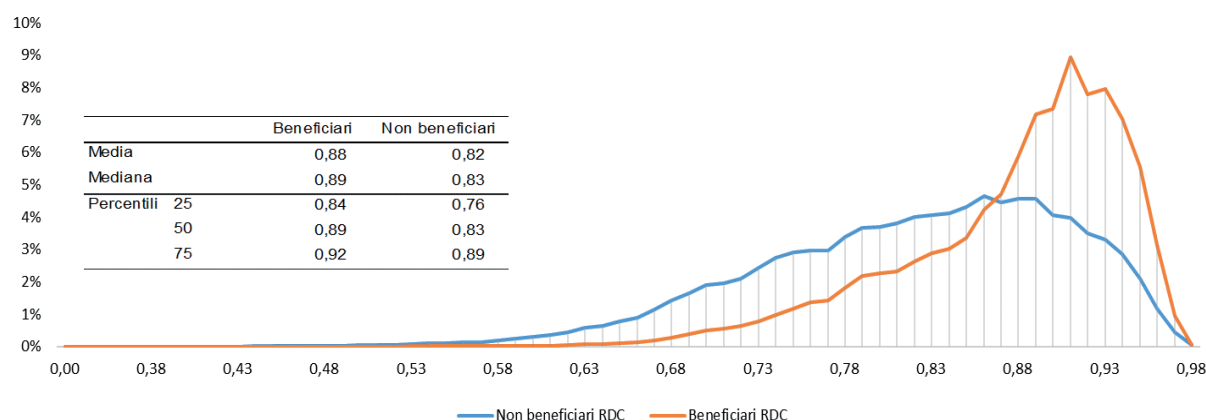
Anche nel caso della componente straniera si registra una lieve maggioranza di donne (54,9%) che, a livello nazionale, rappresentano il 14,6% delle donne beneficiarie RdC; incidenza leggermente superiore a quanto rilevato per gli uomini (pari invece al 13,2%). In particolare, la percentuale di straniere sul totale delle beneficiarie, nelle diverse regioni, va da un minimo del 4,8% in Sardegna al 39,3% registrato in Umbria. I beneficiari RdC, dati i criteri di eleggibilità alla misura, si configurano quindi come soggetti sostanzialmente deboli in termini di competenze e di esperienze lavorative pregresse, rendendo così più complesso il loro inserimento lavorativo, contrassegnato

12. Si ricorda a tal proposito che tra i requisiti necessari e come ulteriore condizione di accesso alla politica, l'impianto normativo rende necessari 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi 24 mesi continuativi.

da una bassa probabilità di transito nella condizione di occupato. Tale probabilità è stimata attraverso il ricorso all'indice di profilazione quantitativo, ovvero il risultato di una procedura che, in fase di sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, associa al singolo individuo un valore che ne misura la distanza dal mercato del lavoro¹³.

Se si confronta la distribuzione dell'indice di profilazione dei beneficiari RdC con quello della restante popolazione disoccupata¹⁴, per i primi la curva della distribuzione descrive una evidente maggiore concentrazione verso i valori più elevati: dunque, poiché l'indice associa al valore 1 la maggior probabilità di rimanere in stato di non occupazione, la curva esprime una maggiore distanza dal mercato del lavoro. Così come, tanto nei valori mediani e medi che nelle soglie dei percentili, la distribuzione dell'indice di profilazione dei beneficiari RdC segna valori più elevati rispetto al resto dei disoccupati (figura 3).

Figura 3 - Distribuzione dei disoccupati per indice di profilazione quantitativo. Confronto disoccupati non beneficiari e beneficiari RdC soggetti al patto per il lavoro. Valori medi e valori percentuali.



Fonte: Anpal

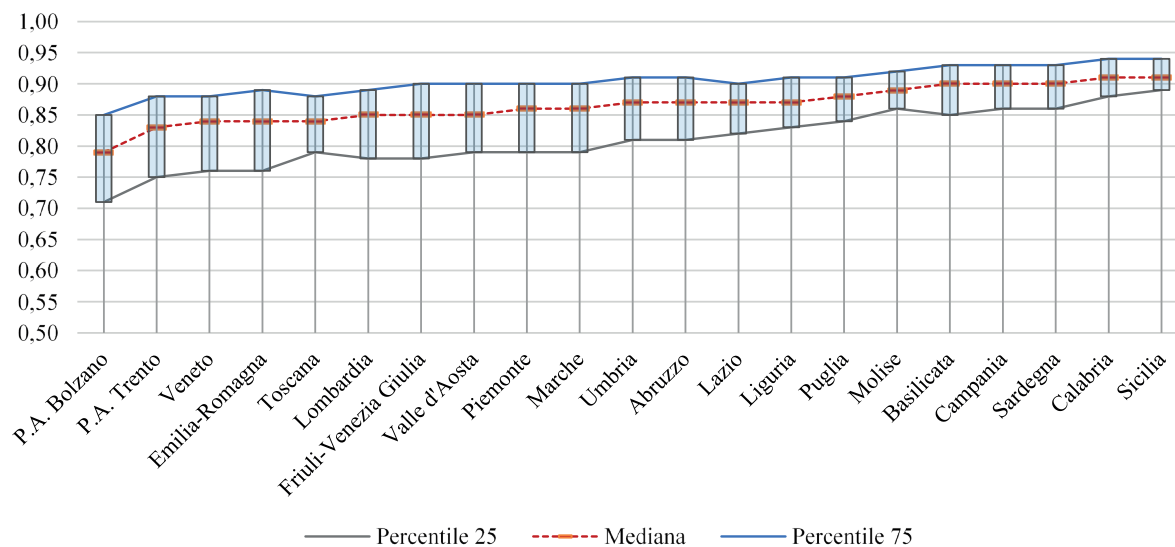
Se si guarda alla distribuzione regionale, il valore mediano del *profiling* associato ai beneficiari del RdC cresce con lo spostarsi dalle regioni dell'Italia settentrionale (dove mediamente si attesta a 0,85) verso quelle meridionali (con un valore medio di 0,90, figura 4).

Si tratta di variazioni non molto significative e che descrivono una popolazione accomunata da fragilità che espongono al rischio di esclusione dal mercato, apparentemente uniforme, almeno rispetto alla probabilità di ingresso nell'occupazione nonostante l'indice sia influenzato, per costruzione, dalla dinamicità del mercato del lavoro di

13. L'indice di profilazione indica la maggiore o minore distanza del soggetto dal mercato del lavoro, quindi la minore o maggiore occupabilità ed è basato su un modello predittivo costruito su dati statistici quali il genere, il titolo di studio, l'appartenenza territoriale e la presenza di esperienze professionali pregresse. L'indice di profilazione restituisce un numero tra 0 e 1 (più è vicino a zero, più la persona è facilmente occupabile, più è vicino a 1 più è difficilmente occupabile).

14. In questa sede il riferimento è ai disoccupati amministrativi ovvero coloro che hanno una Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) attiva e per i quali è stato possibile calcolare l'indice di *profiling*. Per le questioni definitorie che riguardano la disoccupazione amministrativa, così come tracciata dal sistema informativo, cfr anche B. Anastasia, M. Gambuzza, M. Rasera, *La disoccupazione "amministrativa": un'approssimazione (o una finzione) irrinunciabile?*, I Tartufi n. 2, Veneto Lavoro, Novembre 2000.

Figura 4 - Indice di profiling per regione dei beneficiari del reddito di cittadinanza (RdC) soggetti al Patto per il lavoro (PPL), Valori mediani e al 25° e 75° percentile.



Fonte: Anpal

residenza. È pur vero, però, che a tale uniformità è associata una variabilità differente se si guarda ai percentili della distribuzione regionale: nelle aree meridionali, infatti, la distribuzione risulta più concentrata attorno al valore mediano della distribuzione, mentre nel Nord Italia i beneficiari RdC risultano maggiormente distribuiti lungo il *range* di valori assunti dall'indice stesso, soprattutto verso il valore del primo percentile della distribuzione.

2. Il nucleo familiare

Il totale dei beneficiari RdC (1.025.124) è compreso in 620.440 nuclei familiari per i quali è possibile ricostruire la composizione limitatamente agli individui soggetti al Patto per il lavoro (PPL).

Di seguito, dunque, si intende per nucleo familiare l'aggregato di membri soggetti al PPL all'interno della stessa famiglia, senza conteggiare minori, studenti, pensionati e tutti gli individui non soggetti alle determinanti di condizionalità¹⁵.

In linea con quanto osservato per i singoli beneficiari, si registra una maggiore presenza di nuclei familiari composti in misura esclusiva da cittadini italiani (86,1% contro il 13,9% di nuclei familiari in cui è presente almeno un individuo con cittadinanza straniera). Anche nel caso dei nuclei familiari con cittadini stranieri, questi sono maggiormente presenti nelle ripartizioni centro-settentrionali e residuali nel Mezzogiorno: il 29,1% dei nuclei residenti nel Nord Ovest, il 30,5% di quelli residenti nel Nord Est e il 26,9% di quelli nel Centro ha infatti almeno un componente straniero (contro il 4,7% e il 7,5% rispettivamente nelle Isole e nelle regioni del Sud).

La distribuzione nelle regioni e ripartizioni geografiche dei nuclei familiari corrispon-

15. In merito alle elaborazioni qui condotte, si specifica ulteriormente che l'aggregato e l'indicazione del numero dei membri del nucleo familiare considerato non esprimono la realtà del nucleo familiare anagrafico ma conteggia esclusivamente i membri della famiglia tenuti e soggetti al Patto per il lavoro.

de sostanzialmente a quella dei beneficiari RdC (tabella 8).

Tabella 8 - Beneficiari RdC soggetti al Patto per il lavoro. Numero di individui e numero di nuclei familiari coinvolti per ripartizione e Regione. Valori assoluti e percentuali.

	Beneficiari soggetti al PPL		Nuclei	
	v.a.	%	v.a.	%
Nord Ovest	150.421	14,7	95.649	15,4
Nord Est	51.616	5,0	34.945	5,6
Centro	121.766	11,9	78.685	12,7
Sud	459.108	44,8	263.227	42,4
Isole	242.213	23,6	147.934	23,8
Piemonte	60.038	5,9	37.989	6,1
Valle D'Aosta	558	0,1	389	0,1
Lombardia	75.904	7,4	47.488	7,7
Veneto	19.720	1,9	13.322	2,1
Friuli-Venezia Giulia	5.377	0,5	3.889	0,6
P. A. Bolzano	350	0,0	236	0,0
P. A. Trento	2.787	0,3	1.811	0,3
Liguria	13.921	1,4	9.783	1,6
Emilia-Romagna	23.382	2,3	15.687	2,5
Toscana	34.863	3,4	22.227	3,6
Umbria	8.616	0,8	5.807	0,9
Marche	12.457	1,2	8.240	1,3
Lazio	65.830	6,4	42.411	6,8
Abruzzo	17.452	1,7	11.742	1,9
Molise	7.354	0,7	4.411	0,7
Campania	259.496	25,3	141.773	22,9
Puglia	83.650	8,2	50.050	8,1
Basilicata	8.444	0,8	5.749	0,9
Calabria	82.712	8,1	49.502	8,0
Sicilia	203.921	19,9	122.935	19,8
Sardegna	38.292	3,7	24.999	4,0
Totale	1.025.124	100	620.440	100

Fonte: Anpal

Inoltre, la numerosità dei componenti descrive la presenza di contesti familiari composti da un numero maggiore di membri soggetti al Patto per il lavoro nel Sud (con punte significative per le regioni Campania, Sicilia e Calabria) e la prevalenza di beneficiari RdC unici membri della famiglia soggetti al patto per il lavoro, soprattutto nelle regioni del Nord Est, e a seguire, del Centro e del Nord Ovest (tabella 9).

Tabella 9 - Nuclei familiari per numero di individui soggetti al Patto per il lavoro, per ripartizione geografica. Valori assoluti e percentuali.

Ripartizione geografica	Numero di individui soggetti al Patto per il lavoro				Totale
	1	2	3	4 e +	
	valori assoluti				
Nord Ovest	54.756	30.436	7.707	2.750	95.649
Nord Est	22.459	9.419	2.183	884	34.945
Centro	46.849	23.435	6.096	2.305	78.685
Sud	128.666	90.823	29.545	14.193	263.227
Isole	78.817	50.291	13.581	5.245	147.934
Totale	331.547	204.404	59.112	25.377	620.440
	valori percentuali				
Nord Ovest	57,2	31,8	8,1	2,9	100
Nord Est	64,3	27,0	6,2	2,5	100
Centro	59,5	29,8	7,7	2,9	100
Sud	48,9	34,5	11,2	5,4	100
Isole	53,3	34,0	9,2	3,5	100
Totale	53,4	32,9	9,5	4,1	100

Fonte: Anpal

3. L'esperienza lavorativa progressa di beneficiari RdC e nuclei familiari

Al fine di meglio analizzare le caratteristiche dei beneficiari del RdC ne è stata approfondita la storia lavorativa osservandone, in una prospettiva longitudinale, le esperienze lavorative pregresse.

Attraverso lo studio delle informazioni contenute nell'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie, infatti, è stato possibile ricostruire la partecipazione al lavoro, le caratteristiche dei lavori svolti e la permanenza o meno nell'occupazione dipendente o in parasubordinazione dei beneficiari tenuti alla stipula di un Patto per il lavoro.

Complessivamente, per oltre un terzo dei beneficiari non risultano ritracciabili rapporti di lavoro all'interno dell'archivio amministrativo delle Comunicazioni Obbligatorie¹⁶. Si tratta, in altre parole, di oltre 370mila individui che si affacciano a un percorso di inserimento lavorativo privi di ogni esperienza di lavoro (tabella 10). Tale aspetto riguarda, in particolare, le regioni meridionali e insulari dove la quota di beneficiari RdC privi di esperienza lavorativa risulta pari, rispettivamente, al 39,2% e al 41,6%. Meno elevate sono le quote rilevate nelle regioni centro-settentrionali, ma con valori che comunque non scendono al disotto del 25%.

È pur vero che, anche fra chi è già entrato nel mercato del lavoro in passato, la distanza con l'ultima esperienza maturata può essere tale da renderla poco rilevante nel percorso di un nuovo inserimento lavorativo. Il capitale acquisito attraverso il lavoro, sia in termini conoscitivi che relazionali, tende infatti a disperdersi velocemente durante

16. Comunicazioni che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono obbligatoriamente trasmettere ai servizi competenti in caso di attivazione, proroga, trasformazione e cessazione di rapporti di lavoro subordinato, associato, di tirocini e di altre esperienze professionali previste dalla normativa vigente. Si precisa che l'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie è in vigore dal 2009 e permette, quindi, la ricostruzione della storia lavorativa dei beneficiari nei 10 anni precedenti alla data della domanda del beneficio.

Tabella 10 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione per distanza in anni tra l'ultima esperienza e la domanda di RdC. Valori assoluti e percentuali.

Ripartizione	Distanza dall'ultima occupazione			Nessuna esperienza	Totale
	Nei 3 anni	Da 3 a 4 anni	Da 5 anni e oltre		
	valori assoluti				
Nord Ovest	85.974	7.420	14.377	42.650	150.421
Nord Est	32.249	2.142	4.346	12.879	51.616
Centro	67.750	6.428	12.019	35.569	121.766
Sud	205.823	26.763	46.715	179.807	459.108
Isole	94.611	15.849	30.931	100.822	242.213
Totale	486.407	58.602	108.388	371.727	1.025.124
	valori percentuali				
Nord Ovest	57,2	4,9	9,6	28,4	100
Nord Est	62,5	4,1	8,4	25,0	100
Centro	55,6	5,3	9,9	29,2	100
Sud	44,8	5,8	10,2	39,2	100
Isole	39,1	6,5	12,8	41,6	100
Totale	47,4	5,7	10,6	36,3	100

Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

i periodi di disoccupazione prolungata.

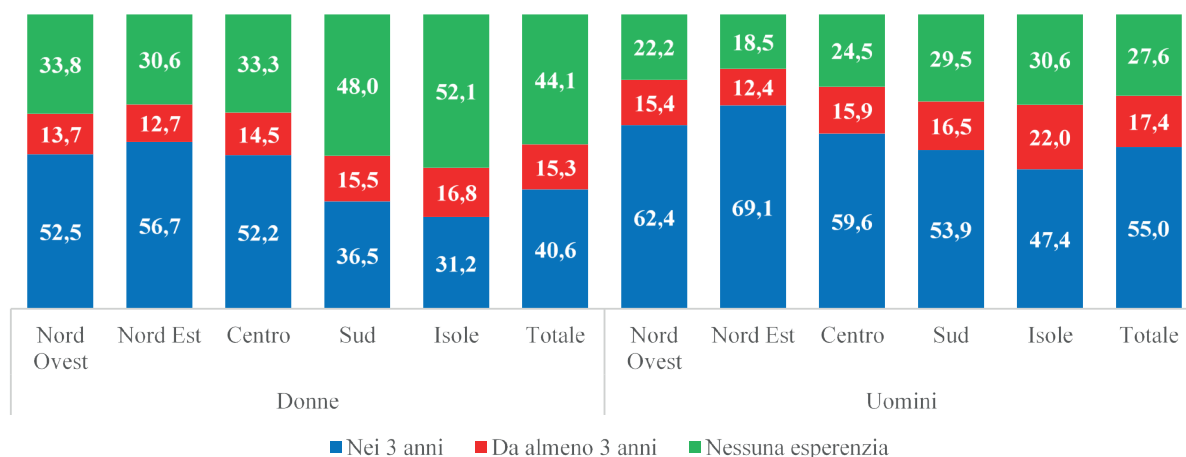
Se si guarda, appunto, alla distanza tra la data domanda del reddito di cittadinanza e l'ultima occupazione svolta¹⁷, quasi il 10% dei beneficiari risulta non essere più interessato da un contratto di lavoro da almeno 5 anni, e un altro 5,7% ha lasciato l'ultima occupazione dai 3 ai 4 anni prima di richiedere il RdC. Anche in questo caso, le percentuali crescono spostandosi dalle regioni del Nord Italia a quelle meridionali, con valori particolarmente elevati nell'Italia insulare dove, complessivamente, i beneficiari che hanno terminato l'ultima esperienza lavorativa da almeno 3 anni superano il 19%. Sono soprattutto le beneficiarie donne a segnare la maggiore distanza dal mercato del lavoro: complessivamente, infatti, oltre il 44% di queste ultime non risulta avere un'esperienza lavorativa precedente; percentuale che sale al 59,4% se si considerano anche le beneficiarie la cui ultima occupazione risale ad almeno 3 anni dalla data di richiesta del beneficio (figura 5). Migliore è la condizione della componente maschile della popolazione dei beneficiari che, nel 55% dei casi, ha conosciuto almeno un'esperienza lavorativa negli ultimi 3 anni, valore superiore di 15 punti a quanto rilevato per le donne.

Il diverso dinamismo dei mercati del lavoro incide notevolmente, come richiamato in precedenza, sulla storia lavorativa dei beneficiari, in particolare sulla componente femminile. Per quanto, infatti, per entrambi i generi la quota di persone con esperienza lavorativa relativamente recente sia sensibilmente più bassa per i residenti nelle regioni meridionali (ed in particolare nelle Isole), nel Mezzogiorno la storia lavorativa delle donne risulta particolarmente penalizzata. Nelle regioni del Sud e delle Isole, infatti, la percentuale di beneficiarie per le quali non risultano attivazioni contrattuali

17. Prendendo a riferimento, cioè, la data di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro svolto per ogni beneficiario.

sfiora o arriva a superare il 50%, con differenze rispetto alla componente maschile che variano dai 16,5 ai 21,5 punti percentuali.

Figura 5 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione per genere e distanza in anni tra l'ultima esperienza e la domanda di RdC. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

I beneficiari stranieri si caratterizzano per una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, facendo registrare una quota di individui privi di esperienza lavorativa di circa 8 punti percentuali inferiore a quanto rilevato per gli italiani (figura 6). Inoltre presentano una quota di beneficiari con esperienza negli ultimi tre anni che sfiora il 60%, a fronte del 45,5% rilevato per i cittadini italiani. Tali differenze, peraltro, permangono anche se si guarda al genere. Tanto fra le donne che fra gli uomini, infatti, la componente straniera registra percentuali di disoccupati da non oltre tre anni nettamente più elevate rispetto a quella italiana.

Come si accennava in precedenza, il prolungamento dei periodi di disoccupazione rende poco spendibili sul mercato del lavoro le esperienze lavorative pregresse.

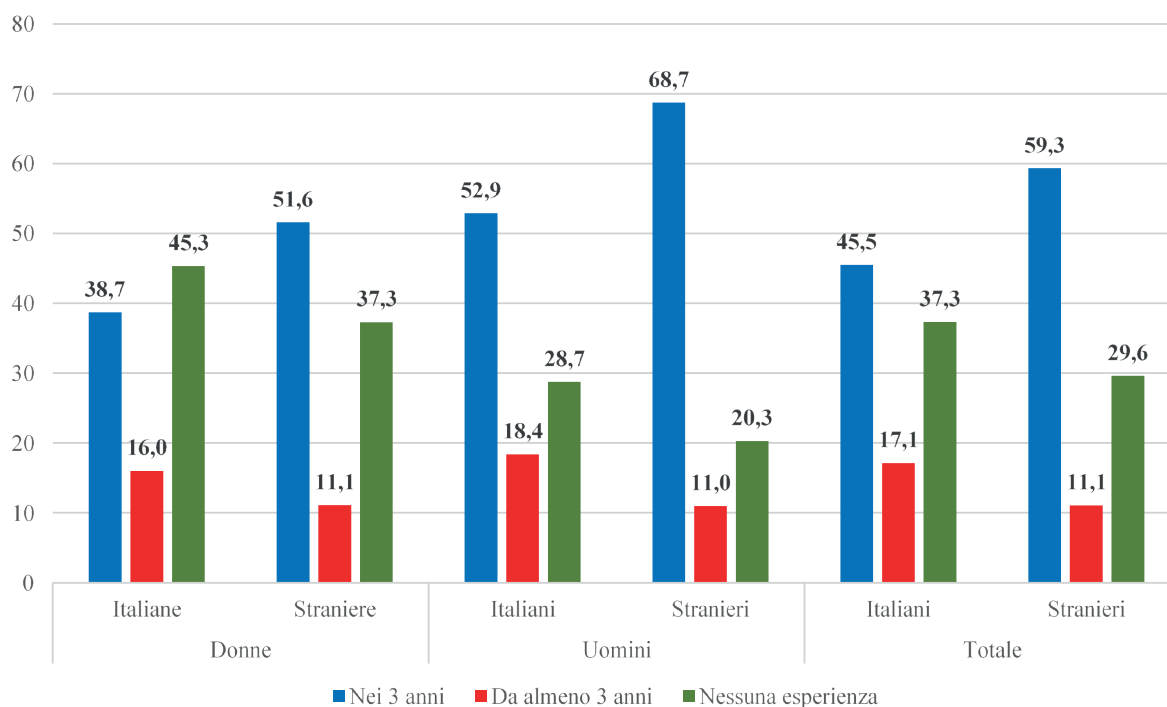
I beneficiari RdC che hanno concluso l'ultimo rapporto di lavoro da meno tempo e che, di conseguenza, presentano una qualche vicinanza al mercato del lavoro, come già evidenziato, sono circa 486mila (pari al 47,4% dei beneficiari). Per questi ultimi, la partecipazione al mercato del lavoro varia molto al variare dell'età: sono i giovani fino ai 29 anni e gli adulti di 60 anni e più a registrare la quota minore, rispettivamente pari al 42,5% e il 36,3%, mentre due 30-39enni su tre risultano aver maturato esperienze nei tre anni precedenti la data di domanda di richiesta del RdC (figura 7).

Inoltre, la componente femminile presenta quote di disoccupate da non più di 3 anni sempre inferiore a quella maschile, ma con differenziali particolarmente elevati nelle due classi centrali (30-39 e 40-49 anni), vale a dire proprio le fasce di età per le quali si riscontrano, in linea generale, le maggiori differenze di genere nei tassi di inattività della popolazione italiana.

Chiaramente, la presenza di almeno un contratto nei tre anni precedenti nulla dice sull'intensità dell'occupazione maturata dai singoli beneficiari. Per quantificare la permanenza nell'occupazione e il lavoro effettuato, si è ricorsi al tasso di saturazione, ovvero un indicatore sintetico che pone in rapporto le giornate contrattualizzate su

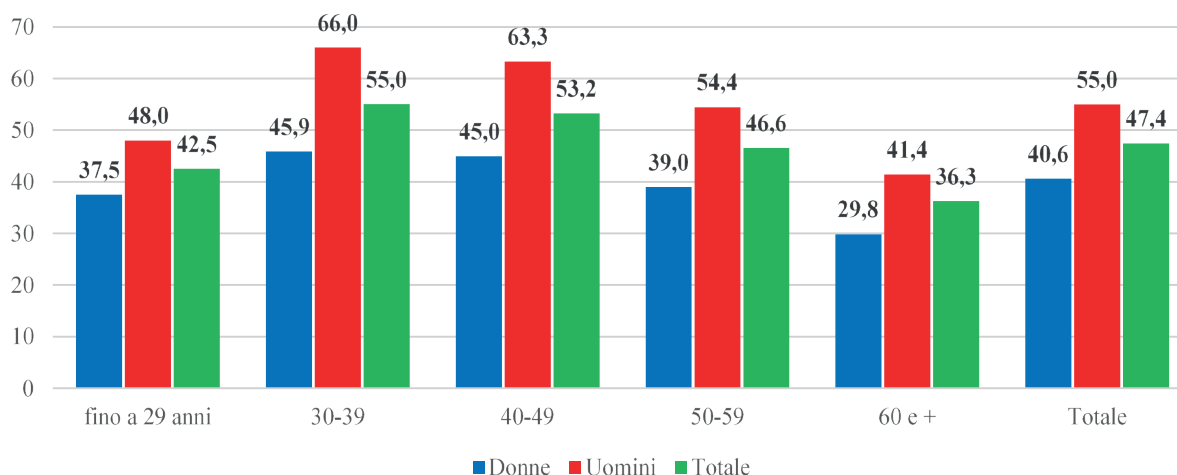
quelle contrattualizzabili nei tre anni precedenti la data di domanda della richiesta del RdC.

Figura 6 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione per cittadinanza, genere e distanza in anni tra l'ultima esperienza e la domanda di RdC. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Figura 7 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione nei tre anni precedenti la data domanda RdC, per genere e classe di età. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Il valore medio di saturazione è pari al 42,3%. Dunque, a prescindere dal numero di esperienze lavorative e delle tipologie contrattuali, nei fatti, i beneficiari sono stati impegnati, e remunerati, meno della metà delle giornate contrattualizzabili nei tre anni, e meno di un terzo se si guarda all'Italia insulare (tabella 11).

Tabella 11 - Tasso di saturazione medio per i beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze o in parasubordinazione nei tre anni precedenti la data domanda RdC, per genere e cittadinanza. Valori percentuali.

Ripartizione	Italiana			Straniera			Totale		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Nord Ovest	48,3	41,2	44,8	61,9	57,6	59,6	52,4	46,8	49,5
Nord Est	46,7	41,8	44,2	57,9	58,6	58,3	50,3	47,8	49,0
Centro	45,6	40,9	43,3	63,8	56,9	60,3	51,1	46,0	48,6
Sud	37,5	37,7	37,6	52,4	55,3	53,8	39,1	39,1	39,1
Isole	39,6	31,7	34,9	51,0	55,2	53,3	40,4	33,1	36,1
Totale	41,3	37,3	39,1	58,8	56,9	57,8	44,6	40,5	42,3

Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Per quanto complessivamente meno interessate da un'occupazione negli ultimi 3 anni, le donne con esperienza lavorativa relativamente recente presentano un tasso di saturazione maggiore di quattro punti percentuali rispetto agli uomini. Ma sono soprattutto gli stranieri che segnano la percentuale di giornate con un rapporto di lavoro attivo mediamente più alto. Per questi ultimi, infatti, il tasso di saturazione sfiora il 58%, a fronte del 39,1% registrato in media per i beneficiari con cittadinanza italiana. Tali differenze nascono principalmente dal coinvolgimento delle diverse tipologie di soggetti in contratti di durata differente. Se si guarda alla durata contrattuale prevalente¹⁸, mediamente le donne risultano più frequentemente interessate da contratti di durata più lunga di quanto non risulti per gli uomini; similmente, i cittadini stranieri presentano una maggiore concentrazione della durata contrattuale superiore all'anno e, soprattutto, una minore incidenza dei contratti di breve durata (figura 8).

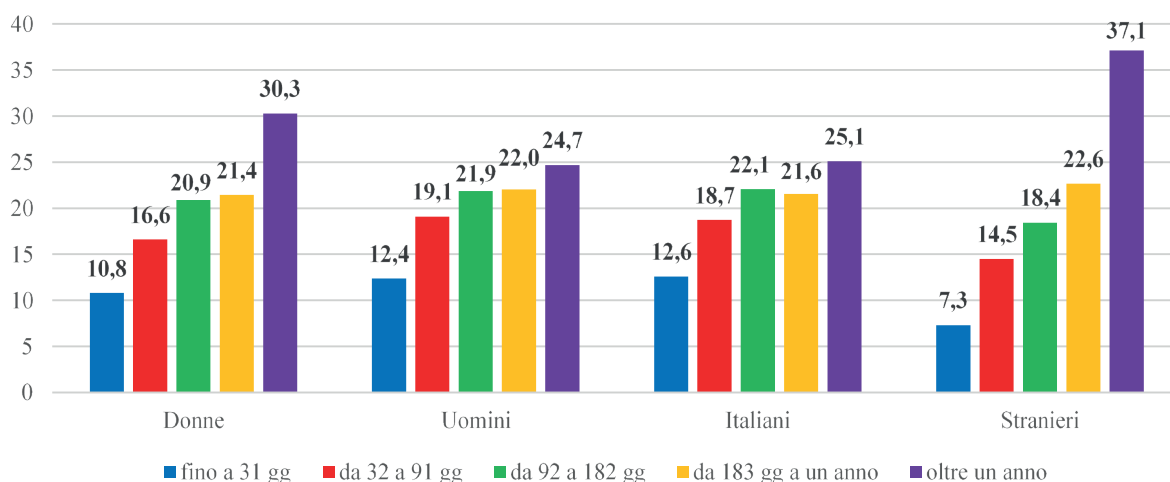
Ai fini di un inserimento occupazionale oltre alla presenza e alla durata di esperienze lavorative pregresse, altrettanto rilevanti sono le competenze richieste per queste ultime, indice di un bagaglio di *skill* in parte preesistente e in parte acquisito sul posto di lavoro. Ebbene, considerando i profili professionali prevalenti, le esperienze maturate dai beneficiari hanno visto lo svolgimento di attività caratterizzate mediamente da livelli di competenze basse e medio basse¹⁹ che, nell'insieme, registrano valori superiori al 95%. Con riferimento al genere, la componente femminile si differenzia per aver svolto professioni con livello di competenza medio basse in misura maggiore rispetto agli uomini (62% contro il 54,7%), così come gli stranieri concentrano prevalentemente la loro occupazione sulla classe che richiede competenze di livello inferiore. Ma per tutti i soggetti, a prescindere dal genere e dalla nazionalità, del tutto marginale risulta essere la presenza di professioni con qualifica medio alta o alta, indice, ancora una

18. Vale a dire la classe di durata nella quale si concentra, per il singolo individuo, la maggior percentuale di rapporti di lavoro.

19. Per la definizione dei livelli di competenza, a seguito della transcodifica della professione dalla classificazione CP2011 a quella internazionale ISCO-08, è stata utilizzata la classificazione ILO che riclassifica in quattro livelli di competenze.

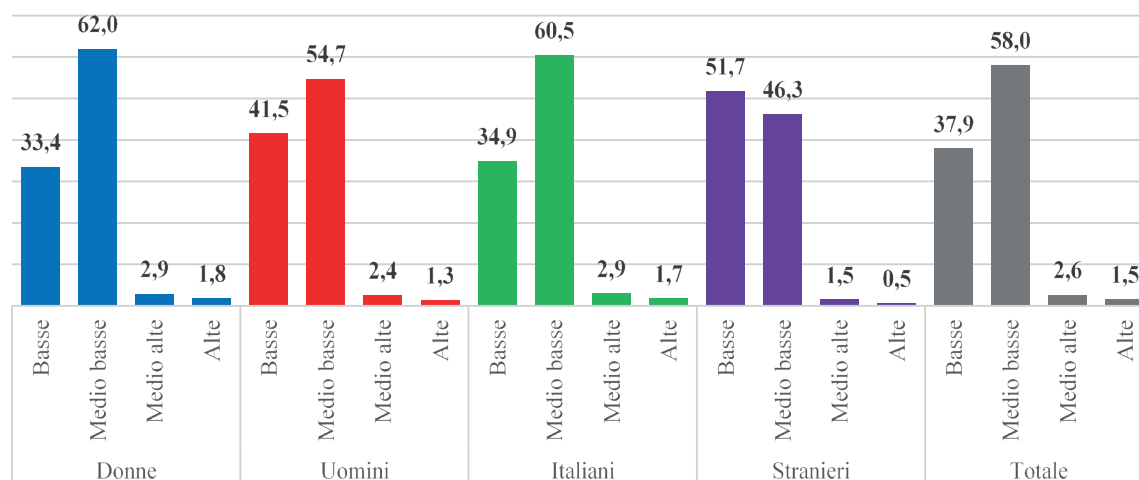
volta, di una platea di soggetti particolarmente vulnerabili e di difficile inserimento lavorativo.

Figura 8 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione nei tre anni precedenti la data domanda RdC, per genere cittadinanza e classe di durata contrattuale prevalente. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Figura 9 - Beneficiari con esperienza di lavoro alle dipendenze e in parasubordinazione nei tre anni precedenti la data domanda RdC, per livello di competenza associato alla professione prevalente. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Dei 620.440 nuclei familiari che, come abbiamo visto, comprendono i beneficiari tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, 141mila, pari al 22,8%, sono composti da beneficiari senza alcuna esperienza lavorativa alle dipendenze o in parasubordinazione²⁰. È un fenomeno che ricorre in misura maggiore nel Sud e nelle Isole, dove la quota dei nuclei con beneficiari privi di esperienza lavorativa risulta pari, rispettivamente, al 24,3% e al 27,6%. Viceversa, nelle regioni del Centro e del Nord le quote sono meno elevate con valori che scendono al disotto del 20% (tabella 12).

Se ai nuclei con nessuna esperienza aggiungiamo la quota di quanti hanno registrato esperienze di lavoro da oltre 3 anni, e quindi difficilmente capitalizzabili nella ricerca di lavoro, i nuclei che si caratterizzano per una notevole distanza dal mercato del lavoro raggiungono una quota del 38% a livello nazionale, quota che nelle Isole raggiunge il 47,4%.

Va detto, inoltre, che il 46,6% dei nuclei senza esperienze lavorative è costituito da nuclei con due o più beneficiari (il 32,9% con due e il 13,7% con 3 o più beneficiari). Per questi ultimi, in particolare, la vulnerabilità e la difficoltà di inserimento lavorativo già evidenziate per i singoli beneficiari, si estendono ai nuclei familiari di appartenenza nella loro interezza.

Tabella 12 - Nuclei familiari con esperienza di lavoro alle dipendenze o in parasubordinazione per distanza in anni tra l'ultima esperienza e la domanda di RdC. Valori assoluti e percentuali.

Ripartizione	Distanza dall'ultima occupazione			Nessuna esperienza	Totale
	Nei 3 anni	Da 3 a 4 anni	Da 5 anni e oltre		
valori assoluti					
Nord Ovest	67.326	4.201	7.787	16.335	95.649
Nord Est	25.853	1.254	2.518	5.320	34.945
Centro	53.512	3.811	6.575	14.787	78.685
Sud	160.497	15.097	23.701	63.932	263.227
Isole	77.776	10.438	18.882	40.838	147.934
Totale	384.964	34.801	59.463	141.212	620.440
valori percentuali					
Nord Ovest	70,4	4,4	8,1	17,1	100
Nord Est	74,0	3,6	7,2	15,2	100
Centro	68,0	4,8	8,4	18,8	100
Sud	61,0	5,7	9,0	24,3	100
Isole	52,6	7,1	12,8	27,6	100
Totale	62,0	5,6	9,6	22,8	100

Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

In conclusione sono quindi circa 385mila (pari al 62%) i nuclei con almeno un beneficiario che ha concluso l'ultimo rapporto di lavoro nei tre anni precedenti la domanda di RdC, e dunque, come già visto, più vicini al mercato del lavoro. Questo valore è però sintesi di situazioni differenziate a livello territoriale; nelle Isole, infatti, la quo-

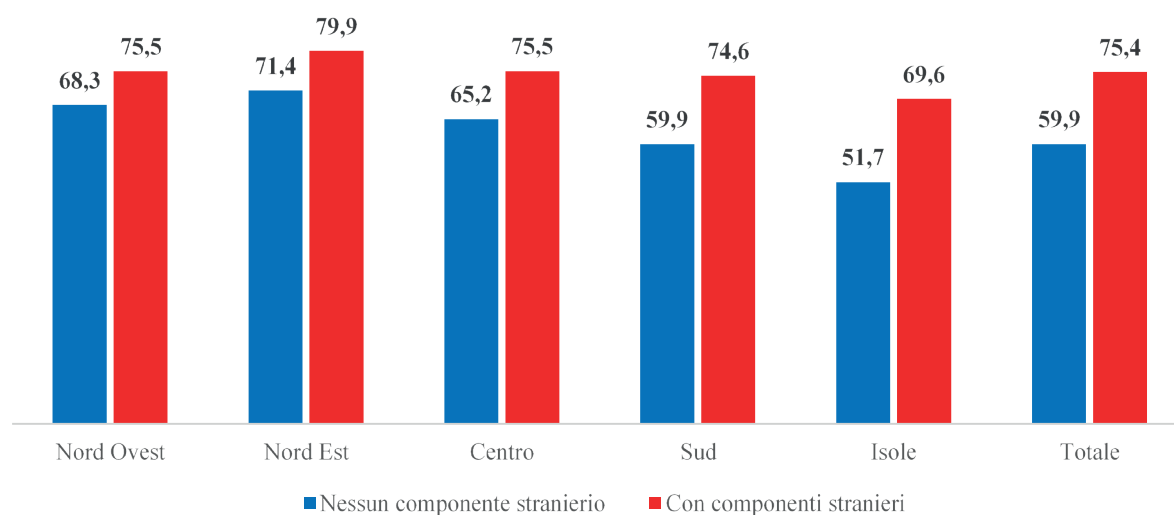
20. È opportuno rammentare che l'indicazione del numero dei membri del nucleo familiare qui considerato conteggia esclusivamente i membri della famiglia tenuti e soggetti al Patto per il lavoro.

ta con esperienze maturate negli ultimi tre anni si attesta al 52,6% contro il 74% del Nord Est, registrando così una differenza di quasi dodici punti percentuali tra le due ripartizioni.

Inoltre, mentre 221mila, pari al 57,4%, risultano composti da tutti beneficiari che hanno avuto una esperienza di lavoro, i restanti 164mila nuclei, pari al 42,6%, presentano un numero di beneficiari con esperienza minore al numero dei beneficiari totali che li compongono.

Infine, le differenze nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro tra cittadini stranieri e italiani evidenziate in precedenza vengono confermate e, in qualche misura amplificate, dall'analisi sui nuclei di appartenenza. Ben il 75,4% delle famiglie con almeno un componente straniero, infatti, presenta un beneficiario con esperienza lavorativa nei tre anni precedenti alla data di richiesta del beneficio, a fronte del 59,9% rilevato per nuclei con solo beneficiari italiani con differenze, peraltro, che permangono nelle diverse ripartizioni territoriali (figura 10).

Figura 10 - Nuclei familiari con esperienza di lavoro alle dipendenze o in parasubordinazione nei tre anni precedenti la data domanda RdC, per ripartizione e cittadinanza. Valori percentuali.



Fonte: Anpal e elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Bibliografia essenziale

- Banca d'Italia, *La risposta della politica di bilancio all'emergenza*, Bollettino Economico n. 3, 10 luglio 2020.
- Barca F., Gori G., *Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza. Proposte costruttive per il confronto in Parlamento e nel Paese*, www.forumdisuguagianzediversita.org/poverta, 2020.
- Baronio G., Chiozza A., Mattei L., *Reddito di cittadinanza, Nota mensile 1/2020*, in Collana Focus Anpal n. 75, maggio 2020.
- Baronio G., Chiozza A., Mattei L., Torchia, B. *Reddito di cittadinanza, Nota mensile 2/2020*, in Collana Focus Anpal n. 78, giugno 2020.
- Brandolini A., "Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008". Audizione alla 11a Commissione (Lavoro, previdenza sociale) del Senato della Repubblica, 21 aprile 2009.
- Brandolini A., Gambacorta R., Rosolia A., *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell'ultimo quarto di secolo*, in "Stato e Mercato", vol. 39, n. 1, pp. 41-67, 2019.
- Brandolini A., Gambacorta R., Rosolia A., *Disuguaglianza e stagnazione dei redditi familiari in Italia*, in "Neodemos", 7 dicembre 2017.
- Brunori P., Ravagli L., Maitino M.L., Sciclone N., *Distanti e diseguali. Il lockdown e le disuguaglianze in Italia*, in "Note sugli effetti economici del Covid-19", n. 6, IRPET, 2020.
- Carta F, De Philippis M., *L'impatto distributivo dello shock Covid-19 e degli ammortizzatori sociali sul reddito da lavoro delle famiglie italiane*, in "Mimeo", 2020.
- Figari F., C. Fiorio C., L. Gandullia L., Montorsi C., *La resilienza del sistema italiano di protezione sociale all'inizio della crisi COVID-19: evidenze territoriali*, in "Politica economica-Journal of Economic Policy", vol. 36, n. 1, 2020, pp. 101-140.
- Gallo G., Raitano M., *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in "XXI Rapporto Mercato Del Lavoro E Contrattazione Collettiva", pp. 277- 298, CNEL 2019
- ISTAT (2007-2019), *La povertà in Italia*, ISTAT, anni vari.
- ISTAT, *Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana*. Luglio 2020, n. 7, 6 agosto 2020.
- Neri A., Zanichelli F., *Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, in "Note Covid-19", Banca d'Italia, 26 giugno 2020.
- Ranci Ortigosa E., *Dal reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in "XX Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2017-2018", CNEL 2018
- Saraceno C., *Reddito di Cittadinanza. Le forti criticità sulla povertà minorile*, www.welforum.it 2019.
- Saraceno C., *Disuguaglianza e povertà in epoca Covid-19*, in "Pandora Rivista", n. 2, 28 Luglio 2020.

Capitolo 6

Sostegno al reddito e Covid-19



Capitolo 6 Sostegno al reddito e Covid-19

Corrado Ezio Barachetti
CGIL

Livia Ricciardi
CISL

Marco Massera
UIL

Maria Magri, Giulia Dongiovanni, Giovanni Morleo
Confindustria

Guido Lazzarelli, Paolo Baldazzi
Confcommercio

Riccardo Giovani
Confartigianato

Vittorio Cianchi, Federico Falcioni
ABI

Adolfo Spaziani, Lorenzo Lama
Confservizi

Il presente Capitolo è composto da due sezioni. La sezione prima è volta a definire il quadro del sostegno al reddito che è venuto a definirsi da febbraio 2020 in poi, con lo scopo di mettere in rilievo la disciplina, la struttura e la criticità di tale sistema. La sezione seconda riporta le posizioni di ciascuna organizzazione sindacale e datoriale in merito alle possibili riforme della materia del sostegno al reddito.

Sezione I¹

1. Introduzione

La crisi conseguente alla pandemia ha colpito circa 12 milioni di lavoratori, dipendenti e autonomi), per i quali l'attività lavorativa è stata sospesa o ridotta, in seguito al *lockdown* deciso dal Governo per limitare l'aumento esponenziale dei contagi.

L'eccezionalità e l'imprevedibilità delle conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica Covid-19 hanno comportato la necessità di porre in essere una serie di misure di contenimento e di contrasto al contagio senza precedenti, nonché di conse-

1. I dati contenuti nella presente Sezione sono aggiornati alla data del 20 novembre 2020.

guenti interventi al fine di sostenere lavoratori, famiglie e imprese.

Con specifico riferimento ai lavoratori, il legislatore ha previsto tutele in costanza di rapporto di lavoro e ha introdotto il divieto di licenziamento per ragioni economiche per il periodo temporale interessato dallo stato di emergenza, accompagnato dalla sospensione delle procedure di licenziamento collettivo avviate dopo il 23 febbraio 2020, data di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 46 del decreto-legge n. 18/2020). Al suddetto divieto si aggiunge l'ulteriore disposizione (art. 80 del decreto-legge n. 34/2020) relativa alla possibilità, per tutti i datori, di revocare il recesso per giustificato motivo oggettivo intervenuto nel periodo dal 23 febbraio al 17 marzo 2020 con contestuale richiesta di intervento dell'integrazione salariale a partire retroattivamente dalla data di efficacia del licenziamento, con garanzia, per il lavoratore, di ripristino del rapporto di lavoro senza soluzione di continuità e, per il datore, di esenzione da oneri o sanzioni.

Secondo i dati forniti dall'INPS, da EBNA-FSBA (fondo artigianato) e da Forma.temp (fondo somministrazione), i circa 12 milioni di lavoratori interessati dall'erogazione di prestazioni di sostegno al reddito nel periodo fino al 13 ottobre 2020 sono così distribuiti: n. 6.515.000 lavoratori subordinati a tempo determinato o indeterminato (n. 2.906.000 beneficiari di CIG ordinaria, n. 2.100.000 beneficiari delle prestazioni dei Fondi di solidarietà gestiti all'INPS, n. 1.509.000 beneficiari di CIG in deroga). A questi si aggiungono n. 733.611 beneficiari dell'assegno ordinario a carico del fondo bilaterale per l'artigianato, n. 408.608 beneficiari dell'assegno ordinario a carico del fondo bilaterale per i lavoratori in somministrazione, oltre a n. 4.352.000 lavoratori inclusi nel sistema speciale di protezione sociale con i decreti-legge contenenti norme di contrasto agli effetti dell'emergenza: n. 3.259.000 lavoratori autonomi, professionisti e collaboratori, n. 250.000 lavoratori stagionali, n. 554.000 lavoratori agricoli, n. 41.000 lavoratori dello spettacolo, n. 31.000 lavoratori intermittenti, n. 5.000 lavoratori autonomi occasionali e venditori a domicilio, n. 212.000 lavoratori domestici.

In particolare, al fine di sostenere il reddito dei lavoratori dipendenti per le sospensioni e/o riduzioni dell'attività lavorativa conseguenti alle misure di contenimento del contagio, il legislatore ha utilizzato gli strumenti in essere che - a regime - coprono i lavoratori dipendenti in costanza di rapporto di lavoro. Nell'ambito degli strumenti preesistenti (fondi bilaterali, compreso il FIS, CIGO) è stata introdotta la causale "Covid-19". Per i lavoratori dipendenti esclusi dalle protezioni sociali previste dalla normativa vigente, il legislatore ha fatto ricorso alla CIG in deroga, attribuendo la competenza gestionale inizialmente, come da prassi consolidata, alle Regioni e successivamente all'INPS.

Per i lavoratori dipendenti di aziende rientranti nel campo di applicazione della CIGS, il legislatore ha creato un doppio binario tra aziende che stavano già usufruendo della CIG straordinaria e le altre. Per le prime, l'art. 20, comma 1, del d.l. n. 18/2020, richiamato - tra gli altri - dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 104/2020, ha previsto la sospensione del trattamento straordinario ai fini dell'accesso al trattamento ordinario con causale "Covid-19"; per tutte le altre, non essendo rinvenibile una specifica norma regolatrice, ha prevalso un'interpretazione della volontà del legislatore di attivare la CIG in deroga (cfr. circolare INPS n. 47/2020).

Pertanto, per ogni lavoratore dipendente, sospeso dall'attività lavorativa o con orario di lavoro ridotto, la normativa d'urgenza ha previsto il sostegno al reddito, sotto for-

ma di integrazione salariale o di assegno ordinario a carico di un fondo bilaterale o di ammortizzatori sociali in deroga, a seconda dello specifico regime di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro applicabile in ragione dei diversi criteri di riferimento (per lo più inquadramento previdenziale dell'azienda di appartenenza). Il sostegno al reddito in esame presenta la specifica causale "Covid-19", durate in deroga ai limiti temporali previsti a regime ed è finanziato con predeterminate risorse stanziare *ad hoc* a carico della fiscalità generale con utilizzo in via prioritaria delle risorse finanziarie in capo alle singole gestioni di appartenenza e l'impiego di quelle stanziare per l'emergenza Covid 19 solo a seguito dell'esaurimento di quelle ordinarie (circolare n°47 del 28/03/2020). Pertanto, le risorse pubbliche coprono tutta la CIG in deroga. Coprono, inoltre, la CIGO e l'assegno ordinario sia con riferimento al superamento dei limiti di fruizione degli stessi sia con riferimento alla nuova platea dell'assegno ordinario del FIS (datori di lavoro iscritti al FIS che occupano mediamente meno di 15 dipendenti), nonché con riferimento al superamento dei limiti finanziari posti dai rispettivi regolamenti per le aziende iscritte ai Fondi di solidarietà di cui all'articolo 26 del d.lgs. n. 148/2015 (circolare INPS n. 47/2020). Per i Fondi di solidarietà bilaterali dell'artigianato e per i lavoratori in somministrazione di cui all'articolo 27 del d.lgs. n. 148/2015, che non sono gestiti dall'INPS, è stata prevista l'erogazione di un assegno ordinario a carico dei medesimi Fondi con uno specifico stanziamento a carico del bilancio statale per complessivi 3.200 milioni di euro da trasferire ai rispettivi fondi con decreti ministeriali (cfr. paragrafo successivo).

Alla descritta urgenza delle lavoratrici e dei lavoratori, sospesi per causa Covid-19, di poter beneficiare quanto prima del sostegno del reddito anche nei casi in cui lo stesso non fosse anticipato dal datore di lavoro, le parti sociali hanno contribuito a dare risposta anche attraverso iniziative, sia a livello nazionale sia a livello regionale, che hanno coinvolto il mondo creditizio e finanziario per l'anticipo dei trattamenti: il principale riferimento è rappresentato dalla *"Convenzione in tema di anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito"*, condivisa il 30 marzo 2020, alla presenza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, tra ABI, Organizzazioni sindacali confederali, unitamente ai sindacati del settore bancario, nonché con numerose associazioni datoriali.

2. Cassa integrazione e Covid-19

Gli articoli 19 e 20 del decreto-legge n. 18/2020 hanno esteso a tutto il territorio nazionale gli ammortizzatori sociali "speciali", inizialmente introdotti dal decreto-legge n. 9/2020 per le prime aree del contagio epidemiologico (le cd. "zone rosse"), ovvero nove settimane di integrazione salariale (CIGO, assegno ordinario o CIG in deroga, a seconda dei casi), da utilizzarsi nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020.

Il successivo decreto-legge n. 34/2020 ha disposto la proroga degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (5 settimane di CIG, anche in deroga, e di assegno ordinario, nonché eventuali altre 4 settimane, da utilizzarsi nel periodo dal 1° settembre al 31 ottobre 2020, per i lavoratori dei settori turismo, fiere e congressi, parchi di divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche anche nel periodo precedente il 1° settembre, già disciplinati dal decreto-legge n. 18/2020, ricomprendendovi lavoratori ancora esclusi (lavoratori domestici, stagionali, ecc.).

Gli interventi sono stati disposti a favore dei lavoratori dipendenti di tutti i datori di lavoro destinatari alternativamente di cassa integrazione guadagni ordinaria e/o straordinaria, assegno ordinario a carico del FIS (Fondo di integrazione salariale) e dei Fondi bilaterali di solidarietà, cassa integrazione in deroga per i lavoratori privi di tutele in costanza di rapporto di lavoro o dipendenti di aziende destinatarie della CIGS ma non anche della CIGO. Per le aziende che – alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 18/2020 – stavano usufruendo di interventi di sostegno al reddito in corso, seguendo la stessa logica del decreto-legge n. 9/2020, sono state introdotte disposizioni volte a permettere la sospensione: a) della cassa integrazione guadagni straordinaria a favore dell'intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria speciale (articolo 20) e b) dell'assegno di solidarietà a favore dell'assegno ordinario, nell'ambito del FIS (articolo 21).

Il decreto-legge n. 104/2020 (cd. decreto "Agosto") ha riformulato la disciplina dell'integrazione salariale per le sospensioni/riduzioni dell'attività lavorativa a causa del Covid-19 con norme che prevedono una rideterminazione del periodo di integrazione salariale a disposizione dei datori di lavoro e del contributo addizionale, introducendo le variabili della "riduzione di fatturato" e dell'esonero contributivo in alternativa all'utilizzo della CIG.

In particolare, (art. 1) il decreto-legge ha prorogato i termini dell'integrazione salariale (CIGO, assegno ordinario e CIG in deroga per COVID-19) di 18 settimane, da utilizzare nel periodo tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Le 18 settimane sono "spacchettate" in 9 settimane, utilizzabili da tutti i datori di lavoro senza obbligo di contribuzione, e in ulteriori 9 settimane, esclusivamente in favore dei datori di lavoro autorizzati a beneficiare interamente delle precedenti 9 settimane e con obbligo di contribuzione diversificato: 18% per i datori di lavoro che non hanno subito una riduzione di fatturato a causa del COVID-19; 9% per quelli che hanno subito una riduzione di fatturato inferiore al 20%; nessuna contribuzione per imprese che hanno iniziato l'attività dopo il 1° gennaio 2019 o che hanno subito una riduzione di fatturato uguale o maggiore al 20%. L'obbligo di versamento e la misura dovuta del contributo dipendono dal raffronto del fatturato del I semestre 2020 con quello del corrispondente semestre 2019.

I periodi di "cassa COVID" richiesti o autorizzati sulla base del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (il cd. decreto Cura Italia) per periodi, anche in parte, successivi al 12 luglio 2020 sono imputati, se autorizzati, alle prime 9 settimane di Cassa COVID previste dal decreto n. 104/2020. Di conseguenza, la proroga effettiva risulta inferiore alle 18 settimane, considerato che le complessive diciotto settimane devono essere collocate nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020, quindi nel periodo antecedente l'entrata in vigore del decreto stesso.

Stesso sistema è stato adottato nel decreto-legge "Ristori". Infatti, le sei settimane possono essere richieste solo se è stato già autorizzato l'intero periodo di 9 settimane del decreto-legge "Agosto" e, qualora le precedenti 9 settimane autorizzate ricadano nel periodo dal 16 novembre, le stesse sono imputate alle 6 settimane di cui al decreto-legge "Ristori", con una decurtazione di fatto delle settimane complessivamente utilizzabili e una penalizzazione nei confronti dei datori e dei lavoratori che sono riusciti a ritardare il più possibile l'accesso all'integrazione salariale.

In alternativa all'utilizzo dell'ulteriore periodo di CIG previsto dal decreto-legge n. 104, il datore di lavoro può accedere all'esonero dal versamento dei contributi previ-

denziali (art. 3). I destinatari sono individuati nei datori di lavoro che non richiedono la nuova Cassa Covid e che ne hanno già fruito nei mesi di maggio e giugno 2020. L'esonero contributivo è riconosciuto fino a un importo massimo pari al doppio della contribuzione non versata per le ore di Cassa Covid già fruite nei mesi di maggio e giugno 2020. La durata massima è fissata in quattro mesi. Sono esclusi il settore agricolo e le imprese che non hanno avuto perdite di fatturato nel primo semestre 2020 sul corrispettivo 2019. L'esonero non è ancora operativo, in quanto l'efficacia è subordinata all'approvazione da parte della Commissione UE.

Tutte le misure previste sono state predefinite entro determinati limiti di spesa il cui monitoraggio è stato demandato all'INPS. Complessivamente, alla data del 13 ottobre 2020, l'INPS ha autorizzato le prestazioni di sostegno al reddito pari a 19,662 milioni di euro, di cui: 6.404 milioni per la CIGO, 4.601 milioni per prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà gestiti in ambito INPS, 3.258 milioni per la CIG in deroga, 3.983 mln per le indennità in favore di lavoratori autonomi, professionisti, collaboratori, 471 milioni in favore dei lavoratori stagionali, 609 milioni in favore di lavoratori agricoli, 64 milioni in favore dei lavoratori dello spettacolo, 57 milioni in favore dei lavoratori intermittenti, 9 milioni in favore dei lavoratori autonomi occasionali e venditori a domicilio, 206 milioni ai lavoratori domestici.

Alla data del 20 novembre 2020 il fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato ha erogato prestazioni "Covid-19" pari a poco più di 1.621 milioni di euro, mentre il fondo per la somministrazione ha erogato, per le medesime prestazioni, poco più di 297 milioni di euro.

3. Fondi bilaterali di solidarietà e Covid-19

L'attenzione del gruppo di lavoro si è focalizzata, in particolare, sui fondi di solidarietà dei settori del credito, del trasporto pubblico locale, dell'artigianato, della somministrazione e sul Fondo di integrazione salariale (FIS).

A carico dei fondi bilaterali di solidarietà sono stati erogati gli assegni ordinari con causale Covid-19 per le sospensioni e riduzioni dell'attività lavorativa in favore dei lavoratori dipendenti di aziende appartenenti ai settori rientranti nel campo di applicazione delle diverse tipologie di fondi.

Un elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di erogare l'assegno ordinario anche a lavoratori che non ne sono destinatari in base alla normativa a regime. Questa possibilità è riconosciuta al FIS per i lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupano da più di 5 a 15 dipendenti, normalmente destinatari solo dell'assegno di solidarietà.

Per i Fondi di solidarietà bilaterali istituiti ai sensi dell'art. 26 d.lgs. n.148/2015 ci sono stati effetti diversi, in ordine alle tempistiche di pagamento delle prestazioni dell'assegno ordinario, a seconda del fatto che per i fondi fossero stati costituiti, o meno, i comitati amministratori e quindi che i fondi fossero, o non fossero, operativi.

Nel primo caso (Fondo Trasporto pubblico), la gestione centralizzata dell'INPS delle domande ha determinato un ritardo di due mesi per la sola deliberazione da parte del comitato amministratore delle prime prestazioni rispetto a domande di intervento risalenti a marzo 2020.

Nel secondo caso (Fondo del settore dei servizi ambientali), invece, proprio a causa

del fatto che il fondo non potesse essere tecnicamente operante, con circolare INPS n. 47/2020 si è previsto il “ritorno” nel FIS delle aziende astrattamente rientranti nel campo di applicazione del fondo di settore. Ne è derivato che i tempi per il pagamento dell’assegno ordinario per causale Covid-19 sono stati molto più brevi rispetto ai Fondi già costituiti e operativi come gestioni INPS.

Relativamente al Fondo di solidarietà per il credito ordinario (D.I. 28 luglio 2014, n. 83486), non sono emerse particolari criticità per la gestione delle domande di assegni ordinari per causale Covid-19, tenuto conto che i tempi di approvazione delle domande non hanno interessato direttamente i lavoratori, in quanto i trattamenti sono anticipati dal datore di lavoro. Inoltre, è altresì interessante evidenziare che, a livello nazionale, sono state definite, con accordo del 16 aprile 2020, linee guida per il ricorso all’assegno ordinario per causale Covid-19 che hanno sollevato i lavoratori interessati da diminuzioni del reddito attraverso integrazioni retributive ed evitato effetti negativi su altri aspetti del rapporto di lavoro (ad esempio, sulla previdenza complementare e assistenza sanitaria che vengono salvaguardate).

Rientrano nella disciplina con causale Covid - 19 anche i Fondi di solidarietà bilaterali alternativi dei settori dell’artigianato e della somministrazione di lavoro (art. 27 del d.lgs. n. 148/2015), che già includevano tra le proprie prestazioni l’assegno ordinario. I relativi oneri finanziari, per entrambi i Fondi, sono stati posti a carico del bilancio dello Stato entro determinati limiti di spesa (art. 19, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 18/2020 e art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 104/2020). Le risorse a carico della fiscalità generale potranno essere recuperate nell’ambito del programma europeo SURE². Va segnalato, proprio per quest’ultimi, il grave ritardo intervenuto nell’assegnazione delle risorse stanziato con i diversi provvedimenti, ritardi non imputabili agli stessi Comitati di Gestione dei Fondi ma alle trafile burocratiche previste per la loro assegnazione. In proposito, pare utile segnalare che l’iniziale ripartizione percentuale tra i due Fondi operata dal Ministero del lavoro dell’importo complessivo stanziato per gli stessi, va oggi rivista e valutata sulla base dell’effettivo tiraggio e delle effettive necessità, adeguatamente documentate, di ciascun Fondo.

Con specifico riferimento al Fondo per l’Artigianato, in occasione dell’emergenza Covid-19, lo stesso si è distinto non soltanto per reattività - in quanto già in data 26 febbraio è stato sottoscritto l’accordo sindacale con CGIL, CISL, UIL che ha introdotto la causale di intervento Covid-19 - ma anche per efficienza nell’erogazione delle prestazioni. Ha incominciato ad erogare le prestazioni ai lavoratori già a partire dall’8 aprile 2020, anticipando con risorse proprie prestazioni per circa 260 milioni di euro. Alla data del 31 ottobre 2020 si stima che i lavoratori artigiani coperti dall’erogazione delle prestazioni Covid-19 sono oltre 700.000, molti dei quali hanno ricevuto le prestazioni in pochissime settimane; i ritardi nella erogazione delle prestazioni Covid-19, che pure si sono verificati, sono dipesi esclusivamente dai ritardi nel trasferimento delle risorse statali. Da un punto di vista amministrativo ed organizzativo, FSBA ha gestito con grande precisione e professionalità la fase emergenziale, erogando le prestazioni anche alle imprese artigiane non in regola con la contribuzione al Fondo. È stata una scelta non semplice nei confronti delle imprese con regolarità contributiva, in quanto

2. www.dt.mef.gov.it/modules/.../Decreto_SURE_3x_e_4x_tranche.pdf

il Fondo dell'Artigianato è interamente finanziato, anche nei suoi costi di gestione, dalle contribuzioni delle aziende e dei lavoratori, senza alcun onere per lo Stato. Analogamente alla previsione dell'articolo 20 in materia di cassa integrazione, il successivo articolo 21, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020 ha previsto che i datori di lavoro, iscritti al FIS (Fondo di integrazione salariale), i quali alla medesima data del 23 febbraio 2020 avevano in corso un assegno di solidarietà, potevano presentare domanda di concessione dell'assegno ordinario di cui all'articolo 19 per un periodo non superiore a nove settimane. Anche in questo caso la concessione del trattamento ordinario sospende e sostituisce l'assegno di solidarietà già in corso. In virtù del richiamo operato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 104/2020 – tra gli altri – all'art. 21 citato, la stessa regola si applica agli assegni ordinari in fruizione alla data del 13 luglio 2020 per l'utilizzo delle ulteriori settimane di sospensione/riduzione dell'attività lavorativa connessa all'emergenza Covid-19.

4. Cassa in deroga e Covid-19

Tutti i lavoratori dipendenti di datori di lavoro che non rientrano nel campo di applicazione né della normativa a regime in materia di CIGO/CIGS né dei fondi bilaterali o del FIS, sono stati coperti dalla Cassa in deroga, disciplinata dall'art. 22 del decreto-legge n. 18/2020 e dagli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 104/2020, attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie predeterminate, successivamente potenziate in conseguenza della proroga delle misure di contenimento del Covid-19.

La norma dell'art. 22 in esame si riferisce esclusivamente ai dipendenti di imprese escluse dal riconoscimento di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, di cui sopra. Inoltre, per tutte le aziende destinatarie della CIGS e non della CIGO (imprese appaltatrici dei servizi di mensa e pulizie, imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, imprese di vigilanza, imprese del commercio, agenzie di viaggi e turismo, imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale, partiti e movimenti politici, imprese dell'editoria) vi è stata la necessità di ricorrere alla CIG in deroga, mentre si sarebbe potuto riconoscere alle stesse la possibilità di ricorrere alla CIGS secondo le modalità semplificate e meno onerose specificamente disciplinate dai due decreti-legge (n. 9 e n. 18). Si sarebbe verosimilmente ottenuto un parziale risparmio di risorse finanziarie e di adempimenti amministrativi, sia a carico delle aziende che a carico del MLPS e dell'INPS³.

5. Il fondo nuove competenze tra rimodulazione dell'orario di lavoro e formazione

Come emerge dai paragrafi precedenti, l'attenzione del legislatore si è concentrata sulla garanzia immediata del sostegno al reddito, rispetto alla quale non sono state previste azioni di politica attiva del lavoro. Con il decreto-legge n. 34/2020 (art. 88) è stato istituito, presso l'ANPAL, il Fondo Nuove Competenze con una dotazione iniziale di

3. L'articolo 2 del decreto-legge ha esteso la CIG in deroga per 9 settimane, con le stesse modalità descritte al precedente paragrafo 3, ai lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensioni Sportivi Professionisti che nella stagione sportiva 2019-2020 hanno percepito una retribuzione lorda inferiore ai 50.000 euro. Il precedente decreto-legge si era effettivamente limitato alla tutela ai lavoratori sportivi titolari di contratti di collaborazione (cfr. paragrafo n. 5)

230 milioni di euro a valere sul Programma operativo nazionale - sistemi di politiche attive per l'occupazione nell'ambito del Fondo sociale europeo (PON SPAO), incrementati di ulteriori 200 milioni di euro per l'anno 2020 e 300 milioni di euro per l'anno 2021, al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, rimodulare l'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa erogando ore di formazione. Con il successivo decreto-legge n. 104/2020 (art. 4), il legislatore ha ampliato le finalità del fondo (i.e. formazione e ricollocazione) e ne ha prorogato l'operatività al 2021. In particolare, la norma prevede che al fondo potranno confluire risorse dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali di Fondo Sociale Europeo, dei Fondi Paritetici Interprofessionali, nonché, per le specifiche finalità, del Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori. Il fondo ha la finalità specifica di incentivare la riqualificazione dei lavoratori attraverso la copertura finanziaria degli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sulla base di specifiche intese realizzate attraverso i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello nazionale e a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda, ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti. Con il decreto-legge "Agosto", al fondo è stata attribuita l'ulteriore finalità di favorire i percorsi di ricollocazione dei lavoratori.

6. Misure che attengono al sostegno al reddito per cessazione del lavoro

In questo paragrafo si analizza, presentando una sintesi dei principali elementi della disciplina speciale da Covid-19, in primo luogo, il sostegno al reddito in caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato e, in secondo luogo, il sostegno al reddito per il lavoro autonomo.

Come sopra indicato, il legislatore non ha preso in considerazione le tutele collegate alla cessazione del rapporto di lavoro, in virtù del divieto di licenziamenti per ragioni economiche, divieto tra l'altro ulteriormente prorogato con l'art. 14 della Legge 13 ottobre 2020, n. 126 di conversione del D.L. 104/20 che al c. 3 prevede l'ipotesi che, previo accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, è possibile tramite incentivo dar corso alla risoluzione del rapporto di lavoro, garantendo a tali lavoratori il riconoscimento del trattamento di NASpI. L'unica forma di potenziamento delle tutele già previste dalla normativa a regime è consistita nella proroga di due mesi, portati complessivamente a 4 con il decreto-legge n. 104/2020, in deroga ai termini ordinari, dell'indennità DIS-COLL e della NASPI in scadenza nel periodo complessivo dal 1° marzo al 30 giugno 2020 in favore dei lavoratori già beneficiari a seguito rispettivamente di pregressa cessazione della collaborazione e licenziamento (articolo 92).

Infine, con una norma che potrebbe considerarsi di "chiusura" rispetto al sistema del sostegno al reddito, l'articolo 82 prevede il reddito di emergenza, riconosciuto, a decorrere dal mese di maggio, per i nuclei familiari in condizione di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

Per fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia, alcune forme di tutela del reddito sono state estese, sia pure limitatamente al periodo dell'emergenza, anche ai lavo-

ratori autonomi e ai lavoratori dipendenti che non presentano i requisiti per accedere alla CIG o all'assegno ordinario. Infatti il decreto-legge n. 18 ha previsto una serie di indennità per il mese di marzo, prorogate come di seguito indicato dal decreto-legge n. 34/2020: a) indennità di 600 euro (a carico del fondo per il reddito di ultima istanza, articolo 78), per i mesi di aprile e maggio, per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria; b) indennità di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei liberi professionisti titolari di partita IVA, dei lavoratori titolari di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata INPS (articolo 84, comma 1); c) indennità di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO (articolo 84, comma 4); d) indennità di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (articolo 84, comma 5, primo periodo); e) indennità, per il mese di aprile, in favore degli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo; la misura è pari a 600 euro per il mese di marzo e a 500 euro per il mese di aprile. In coerenza con quanto richiesto dalle Parti sociali che partecipano alle attività istruttorie dello stress test turismo attivato presso il CNEL, il decreto-legge n. 34/2020 ha ricompreso nelle tutele altre categorie di lavoratori dipendenti con contratti atipici o stagionali in settori inizialmente esclusi dalle tutele introdotte dal decreto n. 18/2020, con il riconoscimento, per il mese di maggio, dell'indennità pari a 600 euro, in particolare: a) lavoratori in somministrazione, impiegati presso imprese utilizzatrici operanti nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 (articolo 84, comma 5, secondo periodo); b) lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo (articolo 84, comma 6, secondo periodo); c) lavoratori intermittenti, che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020; d) lavoratori domestici, per i quali l'indennità è pari a 500 euro per ciascuno dei mesi di aprile e maggio (articolo 85).

Per il mese di maggio, è stata, altresì, portata a 1000 euro l'indennità per i liberi professionisti, secondo criteri di selettività che fanno riferimento ad una significativa riduzione di reddito in base ai criteri indicati nella norma stessa e per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa che abbiano cessato il rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto-legge (articolo 84, 30 commi 2 e 3). Stessa tutela è stata riconosciuta ai lavoratori dipendenti stagionali e ai lavoratori in somministrazione del turismo e degli stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 17 marzo 2020 e, ovviamente, non percepiscano altri salari/indennità (articolo 84, comma 6).

L'indennità di 600 euro è stata estesa, per i mesi di aprile e maggio, ai seguenti lavoratori autonomi: a) lavoratori autonomi, privi di partita IVA, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'articolo 2222 del c.c. e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020; b) incaricati delle vendite a domi-

cilio con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore ad euro 5.000 e titolari di partita IVA attiva; c) lavoratori dello spettacolo entro determinati limiti di reddito (art. 84, comma 10); d) lavoratori sportivi impiegati con rapporti di collaborazione presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le società e associazioni sportive dilettantistiche (articolo 98 che prevede il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie alla società Sport e Salute s.p.a). A questi lavoratori l'articolo 17 del decreto-legge "Ristori" ha riconosciuto l'indennità - portata a 800 euro - per il mese di novembre.

Infine, sono state introdotte dal decreto-legge n. 34/2020 disposizioni relative a: a) contributo per ciascuna giornata di minor lavoro a causa del COVID-19, cumulabile con l'indennità per le giornate di mancato avviamento al lavoro per i lavoratori portuali di cui all'articolo 199, comma 1, lett. b), b) *bonus una tantum* fino a 500 euro in favore degli edicolanti (articolo 189), c) contributo a fondo perduto riconosciuto dall'articolo 25 in favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, determinato applicando una percentuale alla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019.

L'articolo 9 del successivo decreto-legge n. 104/2020 ha previsto una nuova indennità onnicomprensiva, pari a 1000 euro, in favore di parte dei lavoratori autonomi e subordinati, già destinatari delle indennità sopra elencate, indennità successivamente reiterata con l'art. 15 del decreto-legge "Ristori" (n. 137/2020): a) lavoratori stagionali e in somministrazione dei settori del turismo e degli stabilimenti termali; b) lavoratori dipendenti e autonomi che, in conseguenza dell'emergenza pandemica, hanno cessato, ridotto o sospeso l'attività lavorativa o il rapporto di lavoro, in particolare: lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi occasionali già iscritti alla gestione separata, lavoratori incaricati delle venite a domicilio; c) lavoratori dello spettacolo; d) lavoratori a tempo determinato dei settori del turismo e degli stabilimenti termali.

Lo stesso decreto-legge n. 104/2020, all'art. 10, introduce i lavoratori marittimi nell'alveo dei lavoratori da tutelare con un'indennità pari a 600 euro per ciascuno dei mesi giugno e luglio 2020, in particolare a coloro che hanno cessato involontariamente il contratto di arruolamento o altro rapporto di lavoro dipendente nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 17 marzo 2020.

Il continuo susseguirsi nei provvedimenti dell'individuazione di soggetti rimasti privi di tutele, così come ha contribuito anche l'ultimo decreto "Agosto", ha lasciato tuttavia ancora scoperte le categorie di lavoratori somministrati con contratto stagionale impiegati nei settori diversi dal turismo e dagli stabilimenti termali ivi comprese le strutture sanitarie pubbliche e private; i collaboratori autonomi occasionali non iscritti alla Gestione separata INPS in quanto percettori di redditi inferiori ai 5.000 euro; i lavoratori professionisti con partita IVA e iscritti alla G.S. INPS; i lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie il cui rapporto di lavoro sia

stato ridotto, sospeso su indicazione del committente.

Sezione II

Osservazioni delle parti sociali sul futuro del sistema del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro

In relazione ai possibili sviluppi del sistema degli ammortizzatori sociali a regime, il CNEL ha raccolto una proposta unitaria di CGIL, CISL e UIL, insieme a posizioni parzialmente diverse di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confservizi e ABI, che riportiamo di seguito.

Elemento comune alle diverse posizioni risulta essere il raggiungimento della garanzia del sostegno al reddito - secondo modalità diversamente espresse dalle parti e dai settori produttivi - per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa di tutti i lavoratori dipendenti, compresi quelli delle microimprese.

Si percepisce anche un'attenzione ai lavoratori autonomi, quanto meno alle fasce deboli della categoria.

Nel corso dei confronti che si sono svolti nell'ambito del gruppo di lavoro sono emerse anche le esigenze di semplificazione delle procedure per accedere agli ammortizzatori sociali, non solo a quelli espressamente previsti per affrontare la crisi pandemica, e soprattutto di deciso potenziamento delle politiche attive del lavoro, che devono affiancare le politiche passive al fine della effettiva riqualificazione delle competenze dei lavoratori. E' anche emersa l'esigenza di affiancare la riforma degli ammortizzatori sociali con strumenti di sostegno a processi di ricambio generazionale e di invecchiamento attivo, soprattutto in vista dei nuovi processi lavorativi, indotti anche dalle misure di contenimento della pandemia, i cui effetti sull'organizzazione della produzione e dei servizi sono destinati, almeno in parte, a diventare strutturali.

1. CGIL-CISL-UIL

Occorre aprire un confronto tra governo e parti sociali per rafforzare gli strumenti degli ammortizzatori sociali a regime, in modo da avere, quando la crisi Covid sarà superata, un sistema a copertura universale, solidale e più inclusivo, a garanzia di tutte le lavoratrici e lavoratori, sostenuto in maniera graduale da un finanziamento il più possibile omogeneo e coerente con le specifiche vocazioni produttive, principalmente di tipo contributivo e solo parzialmente sorretto dalla fiscalità generale.

Tutte le lavoratrici e lavoratori, subordinati e non, devono poter contare su una assicurazione contro il rischio di perdita del reddito a seguito di sospensione o riduzione dell'attività.

Tra i diversi settori produttivi e di lavoro, esistono sostanziali differenze e specificità, occorre quindi provare, tanto quanto per le integrazioni salariali che per le indennità di disoccupazione, a definire una loro ricomposizione che badi in modo particolare a ridurre le disparità di trattamento dei diversi strumenti oggi a disposizione anche in relazione alle diversità delle aliquote contributive.

Di certo vanno fortemente semplificati e velocizzati i meccanismi di funzionamento degli ammortizzatori, quali le richieste delle prestazioni, le procedure, il ruolo delle

istituzioni coinvolte e altro, evitando tuttavia che questa operazione di ricomposizione e semplificazione trascini con sé la messa in discussione del necessario confronto sindacale.

Gli strumenti di integrazione salariale, laddove possibile, devono essere chiaramente orientati verso la formazione e la riqualificazione professionale al fine di garantire alla persona interessata l'occupabilità.

In tal verso muove nella giusta direzione il Fondo Nuove Competenze come definito nel DL 34/2020 e che potrà rappresentare uno strumento utile a gestire in maniera innovativa le necessità dell'impresa in termini di nuove o maggiori competenze, di ridisegno di una nuova organizzazione aziendale, più moderna e votata all'innovazione tecnologica.

Per una sua piena efficacia occorre tuttavia definirne in maniera puntuale la "governance", ad iniziare dal coordinamento dei diversi soggetti potenzialmente coinvolti con l'obiettivo di dare maggior efficacia ai percorsi di apprendimento, valorizzando appieno il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione e promozione dei progetti formativi.

Nel ridisegno complessivo delle integrazioni salariali devono assumere un ruolo importante i Contratti di Solidarietà, sia difensivi che espansivi.

È necessaria una loro rivisitazione in modo che questi rappresentino lo strumento capace di rispondere sia all'esigenza di riduzione dell'orario di lavoro, necessaria per permettere la distribuzione su un nastro orario diversificato, sia il determinarsi di spazi utili per la riqualificazione, nonché al fine di garantire il mantenimento dell'occupazione in azienda, di tutte le figure professionali senza dispersioni riferite al patrimonio professionale acquisito.

Per le indennità di disoccupazione è necessario rivedere l'attuale NASpI migliorandone il meccanismo di accesso in favore delle lavoratrici e lavoratori con carriere discontinue e frammentate e nei confronti degli over 60 nonché abolendo il *décalage*. In tal verso diviene importante il ripristino dell'Assegno di Ricollocazione per i soggetti in Naspi, rivedendo i termini della offerta congrua, e valorizzare l'AdR in Cigs.

Va inoltre prevista una adeguata tutela in caso di perdita del reddito per il lavoro autonomo debole, finanziata in forma assicurativa con specifico versamento alla Gestione Separata INPS.

Una visione degli ammortizzatori sociali come strumento improprio e passivo di mera conservazione del posto di lavoro o mero assistenzialismo, pur se sbagliata di per sé in quanto trascura il ruolo sociale ed economico dei sussidi, è stata favorita sia dalla mancanza di un effettivo collegamento con le politiche attive sia dalla non omogeneità nella loro attuazione.

Le politiche attive devono divenire parte integrante di un sistema che sia in grado, per ogni lavoratore, di mettere insieme gli esiti della profilazione del soggetto con offerte di lavoro coerenti o con altre esperienze di tipo lavorativo, comunque improntate all'acquisizione, tramite processi di formazione, di nuove e più spendibili competenze.

La condizionalità, oltre ad essere un'azione disincentivante rispetto agli abusi, deve essere soprattutto proattiva nella spinta verso una nuova occupazione, deve poter suscitare interesse e motivazioni, un'opportunità per accrescere il proprio bagaglio professionale e non un debito da sanare, in una visione in cui le politiche attive siano

un vero e proprio diritto-dovere.

Le politiche attive del lavoro hanno bisogno di una buona ed efficace integrazione tra il sistema pubblico, che deve restare riferimento per ogni azione e *governance*, e quello privato delle agenzie per il lavoro con riferimento in particolare ai percorsi di formazione, riqualificazione e ricollocazione sia per chi ha in essere un rapporto di lavoro, sia per chi il lavoro lo ha perso.

In primis occorre portare a termine il previsto piano straordinario di potenziamento e riorganizzazione dei Centri per l'Impiego, nella consapevolezza che le autonomie regionali ne hanno la piena responsabilità organizzativa, gestionale ancorché politica legata ai propri piani di sviluppo puntando alla definizione di programmi integrati di intervento che mettano insieme le diverse esperienze e competenze maturate tanto dai soggetti pubblici quanto da quelli privati qualificati. Come previsto dalle ultime riforme, che hanno preso a modello i migliori sistemi in Europa e non solo, si rende anche necessario definire meglio e rafforzare il ruolo dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Ai servizi per l'impiego, sia per le lavoratrici e i lavoratori in riduzione o sospensione che per le non occupate o non occupati, va dato in disponibilità l'Assegno di Ricollocazione, quale strumento utile per l'avvio di nuove opportunità occupazionali. La condizionalità non può prescindere dalla disponibilità di tale ausilio.

2. CONFINDUSTRIA

In tema di ammortizzatori sociali, oltre ai provvedimenti di urgenza adottati per rispondere alle esigenze di ordine economico-sociale determinate dall'emergenza Covid-19, riteniamo necessario un ridisegno organico del sistema. I provvedimenti di urgenza, infatti, non possono rappresentare una risposta adeguata ai problemi di efficacia e sostenibilità del sistema e, anzi, hanno messo in luce una serie di criticità da risolvere. In particolare, la frammentazione e la numerosità degli interventi normativi e l'assenza di una visione di fondo minano l'efficacia delle misure adottate rispetto a un sistema economico la cui tenuta complessiva è messa a dura prova dalla crisi.

In questo contesto, una delle priorità è senz'altro l'avvio di una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che Confindustria ha sollecitato già da metà luglio con un documento di proposte concrete. Il documento nasce dall'esigenza di mettere ordine nei continui, disordinati e alluvionali processi di aggiustamento della materia che hanno fatto venire meno la coerenza e l'equità del sistema e che hanno creato una forte disomogeneità nei criteri di finanziamento degli strumenti di sostegno al reddito, determinando dispersione di risorse e complessità amministrative per l'accesso ai benefici, trascurando sempre un elemento cardine del sistema che è quello delle politiche attive.

La proposta si muove lungo alcune fondamentali linee direttrici che riguardano:

- il finanziamento degli ammortizzatori sociali che influisce sul costo del lavoro ed incide sulla competitività delle imprese;
- la creazione di uno strumento universale di integrazione al reddito, affinché tutti abbiano una copertura assicurativa per la mancanza temporanea di lavoro, versando una contribuzione base, uguale per tutti, e una contribuzione addizionale, differenziata con la logica assicurativa del bonus-malus.

- la definizione precisa di percorsi e strumenti per gestire meglio e subito le crisi aziendali ed i riflessi occupazionali, distinguendo tra crisi industriali e crisi più propriamente occupazionali;
- il potenziamento dell'indennità di disoccupazione che non può essere più solo una indennità economica ma deve essere, almeno in parte, condizionata all'attivazione del disoccupato. Serve un sistema che punti sulle politiche attive per consentire di ricollocare le persone disoccupate e rendere più fluido e meno rigido il mercato del lavoro. Il finanziamento di questo strumento - che deve essere uguale per tutti i lavoratori - deve essere bilanciato fra fiscalità generale e contribuzione a carico delle imprese;
- il potenziamento delle politiche attive, integrando servizio pubblico e attività degli operatori privati per uscire da un sistema di sole politiche passive che impedisce di superare la logica della «conservazione del posto di lavoro anche senza lavoro».

3. CONFCOMMERCIO

Ora è più che mai urgente che ci troviamo come Parti Sociali a perseguire obiettivi comuni e tra questi vi è la riforma degli ammortizzatori sociali, tradotta in strumento semplificato ed universale, ma non unico e soprattutto senza smantellare strumenti che hanno dato buona prova di sé, come il Fondo di Integrazione Salariale (cd. FIS), che sembra destinato ad essere accantonato per ricondurre tutto a modelli di CIGO, tanto costosi, quanto ridondanti, nei nostri settori.

Quindi immaginiamo interventi sugli ammortizzatori sociali nell'immediato, per consentirne la proroga anche in futuro finché non si vedranno segnali di mitigazione della pandemia e di conseguente stabilizzazione e ripresa delle attività più duramente colpite.

Più in avanti, e in prospettiva, la riforma vera e propria degli ammortizzatori sociali, salvaguardando modelli già consolidati, con l'allargamento della platea anche alle imprese più piccole e anche al mondo del lavoro autonomo, accompagnata, però, e quindi compensata parallelamente da un impegno comune ad affrontare il nodo del costo del lavoro, sia in forme di decontribuzione, come emerso da ultimo nella NadeF, sia in termini di interventi strutturali.

4. CONFARTIGIANATO

L'attuale assetto degli ammortizzatori sociali è il risultato di un'intensa opera di riforma della materia operata, in particolare, dalla legge n. 92/2012 e, da ultimo, dal d.lgs. n. 148/2015 che ha visto anche un confronto serrato e costruttivo delle Istituzioni con le principali Organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori.

L'obiettivo principale della riforma operata dal d. lgs. n. 148/2015, quello della universalizzazione delle tutele, non è stato pienamente centrato. Da un lato, ci sono settori, come quello dell'artigianato, che attraverso il proprio Fondo di solidarietà bilaterale alternativo, previsto e disciplinato dagli artt. 27 e ss. del d. lgs. n. 148/2015, hanno interamente coperto tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal limite dimensionale delle imprese, dall'altro ci sono settori per i quali non è prevista alcuna copertura di ammortizzatori sociali per imprese e datori di lavoro che occupano fino a 5 dipenden-

ti.

L'obiettivo della universalità delle tutele va quindi trapiantato nel senso di prevedere che tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dai settori di appartenenza e dai limiti dimensionali dell'impresa, abbiano una copertura da ammortizzatore sociale. Al contrario, l'universalità non si realizza attraverso un unico ammortizzatore sociale, identico per tutti i settori, che mortificherebbe le positive esperienze in atto e le specificità settoriali. Si pensi, ad esempio, alle differenze che obiettivamente si riscontrano sul lato della durata delle sospensioni dal lavoro e sulle prestazioni fra micro e piccole imprese da un lato, e medio-grandi imprese dall'altro. Detta differenziazione – che giustifica anche la diversità di contribuzione – è un esempio di efficienza del sistema perché consente a diverse tipologie di impresa di accedere a differenti tipologie di strumenti di sostegno, ognuno dei quali è efficiente e valido per il settore di riferimento.

In ogni caso, il periodo eccezionale di crisi e di straordinario e concentrato ricorso agli ammortizzatori che il Paese sta da alcuni mesi vivendo a causa della eccezionale situazione di emergenza determinata dalla pandemia Covid e certificata da provvedimenti di stato d'emergenza e *lockdown* che mai erano stati adottati nella storia della nostra Repubblica, resta un fatto contingente che non può essere posto alla base di una riforma a regime. Valutare la tenuta del sistema, le efficienze e le inefficienze prendendo come riferimento gli ultimi eccezionali mesi sarebbe un grave errore di metodo, perché porterebbe alla costruzione di un sistema di ammortizzatori che si rivelerebbe sproporzionato per la gestione dei periodi di ordinarietà.

5. CONF SERVIZI

Per i servizi pubblici locali alcune tendenze nell'utilizzo degli ammortizzatori nel corso del 2020 risultano significative. L'incomprimibile necessità di garantire la continuità dei servizi in ragione della loro essenzialità, ed il conseguente contenuto ricorso alle prestazioni per riduzione parziale o sospensione dell'attività lavorativa, hanno mostrato che le attuali coordinate degli ammortizzatori, che assicurano il sostegno del reddito in costanza del rapporto di lavoro, soddisfano le reali necessità dei settori. Ciò a prescindere dal fatto che le aziende ricadano nell'ambito della CIGO, del FIS, o ancora dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26 D.lgs. n.148/2015.

Sono quest'ultimi, per ragioni diverse, ad aver mostrato alcuni scricchiolii sotto la tensione delle riduzioni o sospensioni delle attività lavorative quali effetti dei provvedimenti governativi. Al riguardo c'è da chiedersi se la bilateralità "spuria", quale frutto dell'autonomia contrattuale privata integrata nella sfera pubblica possa essere ripensata, prevedendo modalità di commistione pubblica meno penetranti delle prerogative delle Parti Sociali. Anche se al momento, ed in attesa di una compiuta regolazione della Rappresentanza, risulta chiaro che determinate problematiche giuridiche possano continuare ad essere risolte con il contributo del pubblico.

A ben vedere i temi dell'universalizzazione e dell'uniformazione delle tutele, quali obiettivi di fondo di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, tornano ciclicamente nell'ambito delle politiche del lavoro del nostro Paese, specie dopo i periodi di crisi economica.

In particolare, gli ammortizzatori sociali per il sostegno del reddito in costanza di rap-

porto di lavoro dovrebbero rimanere in ultima analisi strumenti di politica industriale, che per l'appunto sostengono le aziende durante periodi di contrazione dell'attività produttiva, assicurando contestualmente il sostegno del reddito ai dipendenti dei settori, sulla base delle specifiche esigenze dei diversi settori.

Sotto questo profilo i servizi pubblici locali, seppur gestiti in modo industriale, devono conservare alcune differenziazioni esistenti nella vigente disciplina in termini di minori durate, causali di intervento, e oneri contributivi. E' l'appartenenza ai settori dei servizi pubblici essenziali che dovrebbe orientare il legislatore nell'applicazione delle aspirazioni di uniformità e universalità delle tutele, tenendo a mente che l'erogazione di quei servizi può essere al più temporaneamente ridotta, ma mai compressa.

La riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe poi coordinarsi con la riforma della previdenza e con le attuali tendenze demografiche del Paese. Se ben può sostenersi che l'attuale emergenza sanitaria rappresenti un acceleratore dei processi già in corso, allora, un riassetto degli ammortizzatori sociali dovrebbe considerare sia che è in atto un inesorabile invecchiamento della popolazione lavorativa, quale riflesso dell'invecchiamento della popolazione in generale, sia che alcune attività lavorative, specie quelle riconosciute dalla legge come gravose, non possono essere svolte per tutta vita lavorativa.

Si rendono dunque necessari strumenti di staffetta generazionale per accompagnare l'innovazione organizzativa delle imprese dei servizi pubblici locali, che richiede l'utilizzo delle persone in mansioni adatte all'età e all'esperienza maturata, con formule flessibili di transizione verso la pensione degli anziani o degli inidonei, combinate con l'assunzione di giovani, per valorizzare lo scambio di esperienze tra le due età. Al riguardo però è opportuno migliorare quanto prima le norme esistenti che fino ad oggi hanno dato risultati decisamente modesti.

6. ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (ABI)

L'entità - straordinaria ed eccezionale - delle misure di sostegno al reddito poste in essere per fronteggiare le conseguenze sul lavoro della diffusione del virus Covid-19 ha fatto emergere criticità del sistema tradizionale degli ammortizzatori sociali che richiedono soluzioni, senza nel contempo disperdere quelle parti efficienti del sistema che hanno invece mostrato resilienza anche nelle fasi acute della pandemia.

Ferma restando la necessità di garantire nel futuro prossimo la piena copertura dei fabbisogni rivenienti dalla perdurante emergenza sanitaria, occorre che la riflessione sulla riforma degli ammortizzatori sociali tenga conto che le conseguenze sul mondo produttivo generate dall'emergenza pandemica e i rilevanti fenomeni di innovazione tecnologica e digitalizzazione in corso già prima della stessa renderanno i processi di transizione, sia all'interno delle aziende sia verso nuovi posti di lavoro, strutturali e comunque più complessi e di maggior durata.

Le principali linee proposte da ABI per una riforma degli ammortizzatori sociali, contenute nel documento presentato al Tavolo di confronto avviato lo scorso luglio dal Ministro del Lavoro, possono essere così sintetizzate:

- rendere universale la copertura degli ammortizzatori sociali, così da prevedere una protezione per le diverse forme di lavoro. L'universalità della copertura non significa tuttavia adozione di un unico strumento omogeneo;

- i diversi ambiti produttivi esprimono infatti esigenze diverse ed anche la tutela del reddito in costanza di rapporto deve rispondere a specificità distintive dei diversi comparti. Risulta quindi inopportuna e inefficace l'eventuale forzata "omologazione" di tutti i settori rispetto ad un indifferenziato ammortizzatore sociale. Si rischierebbe di rendere "formale" l'universalità della copertura escludendo nei fatti dalla stessa, in tutto o in parte, quei settori che non trovassero nelle caratteristiche dello strumento stesso adeguata risposta per le proprie peculiari esigenze;
- in tal senso si ritiene necessario tutelare e valorizzare quegli strumenti che hanno dato prova della loro efficacia nel gestire con flessibilità ed equilibrio le peculiarità dei diversi contesti e che negli anni hanno dimostrato di saper concretamente contribuire ad una gestione socialmente sostenibile delle ristrutturazioni/riorganizzazioni e le profonde transizioni delle imprese, come ad esempio l'esperienza del Fondo di solidarietà del settore del Credito ordinario nell'ambito del sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26, D.Lgs. 148/2015;
- le principali criticità strutturali riscontrate durante la pandemia nell'erogazione degli ammortizzatori sociali appaiono riconducibili soprattutto alla eterogeneità dei diversi soggetti chiamati a gestirli (ad esempio, CIG in deroga) e non nella differenziazione degli strumenti/misure: una possibile risposta potrebbe essere quella di accentrarne le gestioni presso un unico ente (ad esempio, come l'attuale sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26, D.Lgs. 148/2015, costituiti in gestioni speciali dell'INPS);
- intervenire sia sul versante delle politiche attive (affrontando le perduranti criticità fino ad oggi irrisolte) sia sul sostegno al reddito del lavoratore (allungandone la durata massima), ai fini di un'efficace gestione dei processi di transizione verso una diversa occupazione, anche collegando quota parte del sostegno al reddito ad un effettivo percorso volto alla ricollocazione; affiancare alle predette soluzioni efficaci strumenti a supporto ai percorsi formativi indispensabili al mantenimento dell'occupabilità delle persone e alla loro riqualificazione professionale verso i "nuovi mestieri" e i nuovi modelli organizzativi. In tali ambiti si ritiene efficace e funzionale integrare il sistema pubblico con l'apporto che può arrivare dai soggetti privati (agenzie per il lavoro, fondi interprofessionali, etc.);
- realizzare adeguati strumenti di sostegno a processi di ricambio generazionale e di invecchiamento attivo, anche migliorando e adeguando al nuovo contesto l'istituto del contratto di espansione, flessibilizzandone nel contempo l'applicazione.

Capitolo 7

Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future



Capitolo 7

Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future.

Andrea Buratti¹
Università di Roma "Tor Vergata"

Paolo Feltrin²
Università di Trieste

Premessa

L'identificazione di una definizione riguardante il mondo del lavoro autonomo costituisce una operazione che presenta, da sempre, molteplici profili critici³. Come è noto, lo stesso utilizzo alternativo delle espressioni «lavoro autonomo» e «lavoro indipendente» costituisce un sintomo di molteplici ambiguità definitorie non risolte; e neppure la proposta di adoperare l'espressione «lavoratore in proprio» al posto di «lavoratore autonomo» fa fare passi avanti significativi.

Le difficoltà derivano in parte dalla complessità ineliminabile in tutte le classificazioni multidimensionali che fanno ricorso a molte variabili e a molte classi al loro interno⁴, in parte alla molteplicità degli scopi e delle sedi in cui esse vengono utilizzate, ad esempio a fini giurisdizionali, amministrativi, o statistici. A questi problemi è dedicato il primo paragrafo di questo capitolo, mentre il secondo paragrafo è dedicato ai dati strutturali di medio-lungo periodo, dove si seguirà per convenzione la tradizionale classificazione ISTAT del lavoro indipendente in quattro classi (imprenditori, liberi professionisti, lavoratori autonomi, altri), nonostante i limiti e le difficoltà sempre più evidenti nel cogliere le trasformazioni di questo segmento del mercato del lavoro⁵. Alle dinamiche più attuali, relative all'impatto quantitativo del Covid-19 sul lavoro indipendente professionale e alle misure adottate da Governo e Parlamento per il sostegno del settore durante la crisi, sono dedicati il terzo e il quarto paragrafo. Nei paragrafi 5-7 l'impatto della crisi sanitaria sul lavoro professionale e le risposte approntate vengono inquadrati nel contesto più ampio determinato dalle trasformazioni del settore e dalle nuove sfide poste dal quadro economico e sociale, indicando alcune priorità di riforma, con particolare riferimento alla progettazione di tutele di *welfare*.

1. Professore Associato di Diritto pubblico comparato nell'Università di Roma "Tor Vergata", Osservatorio delle libere professioni.

2. Già Docente di Scienza dell'amministrazione e Metodologia della ricerca presso l'Università di Trieste, Osservatorio delle libere professioni.

3. Quasi dieci anni fa, nel quarto volume di un'articolata ricerca sulle trasformazioni del ceto medio in Italia diretta da Arnaldo Bagnasco, si indicava già allora nell'Introduzione il problema ancora oggi in cerca di soluzione: «Si impone così una revisione delle classificazioni tradizionali, sia per scopi analitici, per metter ordine nel lavoro indipendente e aggiornare la strumentazione utilizzata, sia per finalità euristiche, ovvero per dotarsi di lenti capaci di notare e interpretare le trasformazioni in corso» Cfr. Ranci (2012), p. 24.

4. La sola variabile 'dimensione di impresa', se misurata sul numero di addetti prevede da un minimo di 4 classi fino a un massimo di 9 classi, se misurata sul valore del fatturato ancora di più. Una tipologia che utilizzi anche solo 3 classi per ognuna delle 3 variabili (numero addetti, autonomia, durata)

5. Si rinvia per una descrizione delle fonti e delle procedure ISTAT e per un avvio di discussione su proposte migliorative a Fabbris, Feltrin (2020).

1. Le difficoltà nella definizione del lavoro indipendente professionale

Tradizionalmente, il lavoro professionale era identificato con la categoria – di risalente radicamento nel diritto e nella società europea – delle professioni organizzate in ordini e collegi, la cui disciplina fondamentale è rinvenibile nel codice civile (artt. 2229 e ss.). La normativa codicistica riguarda infatti “le professioni intellettuali” per il cui esercizio la legge richiede l’iscrizione in appositi albi o elenchi. Ai fini definitori, dalla disciplina del codice civile si rilevano tre elementi fondamentali: a) autonomia (lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione – esecuzione personale dell’incarico); b) natura intellettuale della prestazione d’opera; c) esercizio dell’attività in forma individuale o associata; d) iscrizione in albi ed elenchi tenuti da associazioni professionali (ordini e collegi); e) abilitazione all’esercizio subordinata al superamento di un esame di stato.

La demarcazione, molto netta, tra professioni ordinistiche e altre attività di lavoro autonomo è stata, nel tempo, sottoposta a profondi ripensamenti, in parte in ragione dell’emersione sempre più vasta ed articolata di “nuove professioni”, in risposta anche alla elevazione di competenze intellettuali nella società europea, in parte a causa dell’impatto della normativa europea.

Ed infatti, nella prospettiva del diritto comunitario, prima, e unitario, poi, il “libero professionista” che offre servizi sul mercato è equiparato all’imprenditore. La Corte di Giustizia ha più volte ribadito che deve considerarsi “impresa” qualsiasi entità che eserciti un’attività economica finalizzata all’offerta di beni o servizi su un determinato mercato. Fra i servizi rientrano “le attività delle libere professioni”. La natura intellettuale di un servizio ovvero la combinazione di elementi personali, materiali ed immateriali, o la necessità di un’autorizzazione, non sono tali da escludere un’attività professionale dalla sfera di applicazione delle norme in materia di concorrenza e, appunto riferite alle attività imprenditoriali. Per questa ragione, nonché per favorire processi di armonizzazione e mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali allo scopo di rendere agile la mobilità interstatale dei lavoratori professionali, l’Unione non considera l’iscrizione all’ordine professionale quale requisito autonomo di una specifica categoria di lavoratori, ma declina, piuttosto, la qualifica di «professione regolamentata» a qualsiasi attività professionale il cui esercizio è condizionato, in base a norme nazionali, a titoli, qualifiche, percorsi di aggiornamento professionale, ecc. Questa diversa accezione di «professione regolamentata» ha quindi trovato accoglimento nel diritto interno a partire dal processo di riforma delle professioni che ha conclusivamente preso corpo con il D.P.R. n. 137/2012 (Regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate). In base a questo, rinnovato, quadro normativo, possiamo concludere che esistono tre categorie di “professioni”: a) le professioni intellettuali regolamentate in forma ordinistica; b) le professioni a qualsiasi titolo regolamentate che non assumono la forma ordinistica; c) le professioni non regolamentate, prevalentemente intellettuali.

Ai fini fiscali, indipendentemente dal livello e dalla forma di regolamentazione, i liberi professionisti sono definiti come “contribuenti con reddito di lavoro autonomo”, impostazione che viene adottata pure dall’INPS, la quale, ai fini previdenziali, considera le seguenti fattispecie di lavoratori autonomi: agricoltori, artigiani e commercianti (piccoli imprenditori); associati in partecipazione; incaricati alle vendite a domicilio; prestato-

ri di lavoro accessorio; liberi professionisti⁶.

La legge 14 gennaio 2013, n. 4, è poi intervenuta per favorire un processo di emersione e qualificazione delle professioni non ordinistiche, consentendo non solo la costituzione di associazioni rappresentative dei lavoratori di queste professioni, ma anche processi di definizione e certificazione di standard professionali tramite norme tecniche e attestati di qualità. Un percorso che ha consentito, negli anni, l'identificazione di moltissime attività professionali nell'area delle professioni non regolamentate. Secondo questa legge, per «professione si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative». Questa definizione ha tratti simili a quella ricavabile dalle norme del codice civile, ma non del tutto coincidenti: a) esercizio abituale (*ma non esclusivo*); b) natura intellettuale della prestazione, ma in forma attenuata (*in quanto prevalente e solo concorrente*); c) molteplici modalità di esercizio (*forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente*); d) possibilità (*non obbligo*) di costituire associazioni professionali; e) esercizio non subordinato al superamento di esami di stato.

Se adesso passiamo agli scopi funzionali delle rilevazioni statistiche, il riferimento è all'indagine sulle forze di lavoro (Rcfl), una rilevazione che l'ISTAT svolge nel continuo sulla popolazione residente nelle famiglie italiane e pubblicati dall'ISTAT con varia periodicità (report mensili, dati trimestrali, *data warehouse* I.stat). I dati rilevati presso la popolazione costituiscono la base dalla quale derivano le stime ufficiali degli occupati e dei disoccupati, nonché le informazioni sui principali aggregati dell'offerta di lavoro. La rilevazione sulle forze di lavoro è armonizzata a livello europeo, come stabilito dal Regolamento 577/98 dell'Unione Europea, sotto il coordinamento di Eurostat. Il termine "indipendenti" ha valore statistico ed è utile per meglio comprendere il *rapporto di scambio* esistente tra la definizione di lavoratore dipendente e lavoratore autonomo. Di qui un'infinita casistica di posizioni intermedie di cui si tentano sempre nuove classificazioni, a volte basate sul grado di autonomia, altre volte sul numero di committenti o sulle modalità di gestione degli orari di lavoro. Poi l'ISTAT suddivide gli occupati in due grandi categorie: i lavoratori dipendenti e i lavoratori indipendenti, sulla base delle autodichiarazioni degli intervistati in risposta ad un questionario standard. *Lavoratore indipendente (o autonomo)* è definito come chi svolge esclusivamente, in prevalenza o anche solo in parte, attività di lavoro che organizza, gestisce e per il cui risultato risponde in autonomia, non essendo legato ad un datore di lavoro da un contratto di dipendenza.

Nel tempo - inevitabilmente - la classificazione ha subito molti rimaneggiamenti, in particolare nell'attribuzione delle singole professioni alle quattro grandi classi in cui è suddiviso il lavoro indipendente: a) imprenditori, b) liberi professionisti, c) lavoratori autonomi, d) altri. Per rimanere ai giorni nostri, la Commissione europea, con la rac-

6. Cfr. <http://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46916> dove si trovano l'osservatorio statistico sui lavoratori autonomi e osservatorio statistico sui lavoratori parasubordinati.

comandazione del 29 ottobre 2009, ha recepito la nuova classificazione internazionale delle professioni, invitando i paesi membri dell'Unione Europea a elaborare, produrre e diffondere dati statistici in materia di lavoro secondo la nuova classificazione ISCO08 dell'ILO⁷, oppure secondo una classificazione nazionale da essa derivata. Analogamente a questa nuova tassonomia internazionale (ISCO08), la CP2011 non ha modificato la logica di fondo adottata in precedenza: il criterio della competenza, inteso nella sua duplice dimensione del livello (*skill level*) e del campo di applicazione (*skill specialization*), continua a essere il principio utilizzato, sia a livello internazionale sia a livello nazionale, per creare i raggruppamenti omogenei di professioni⁸. Giova infine ricordare che l'obiettivo della CP2011 è fornire uno strumento per ricondurre le professioni esistenti all'interno di un numero limitato di raggruppamenti, da utilizzare per comunicare, diffondere e scambiare dati statistici e amministrativi sulle professioni. Di conseguenza, avverte l'ISTAT, la classificazione non può in alcun modo essere considerata uno strumento normativo per il riconoscimento istituzionale di talune professioni o per la determinazione di standard retributivi e delle condizioni di impiego.

2. Una rivoluzione silenziosa in corso

Fino a metà degli anni novanta la crescita del lavoro autonomo professionale era trascinata da quello che oggi potremmo chiamare il «lavoro autonomo tradizionale», composto da figure come gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti, e così via⁹. Da un certo momento in poi, grossomodo a cavallo degli anni duemila, non è più stato così. Dopo un periodo di andamenti incerti, la svolta può essere fissata nella crisi economica del 2008-2011. Da quella data gli avvenimenti prendono una piega imprevedibile ma incontrovertibile; inoltre queste dinamiche non riguardano solo l'Italia ma si ritrovano, pur con diversa intensità, in tutti i paesi europei (Osservatorio delle libere professioni, 2020). Per la prima volta, se si prende a riferimento il periodo 2009-19 e la rilevazione continua dell'ISTAT sulle forze di lavoro (tabella 1), si assiste ad una costante e progressiva erosione dei lavoratori autonomi strettamente intesi (-13,8%) e degli altri lavoratori autonomi (-31,0%), solo in parte compensata da una crescita impetuosa delle libere professioni, ordinistiche e non (+25,0%), visto che alla fine il saldo complessivo dell'intero lavoro indipendente è di -436.072 unità (-7,6%), passando dalle circa 5.748.000 unità del 2009 alle circa 5.312.000 unità del 2019.

7. Nel corso della trentaquattresima riunione della Commissione statistica delle Nazioni Unite (marzo 2003) viene richiesto ufficialmente all'Ilo di aggiornare l'impianto della ISCO88. L'attuale classificazione delle professioni - ISCO08 - è stata adottata con una risoluzione ufficiale da una riunione di esperti di statistica del lavoro nel dicembre del 2007. Il modello concettuale di cui si avvale è coerente con quello della versione precedente, imperniato sul concetto di competenza, e le definizioni dei dieci maior groups non sono state pertanto modificate, "ISCO08 è tuttavia più dettagliata nei livelli inferiori della scala gerarchica, essendo costituita da 43 sub-major groups, 131 minor groups e 425 unit groups" (ISTAT, 2013, p. 11).

8. Tuttavia, come vedremo, quando come nel 2011 vengono utilizzati per la prima volta i nuovi criteri di classificazione, si osservano anomalie di non poco conto rispetto agli anni precedenti, in particolare nella consistenza di artigiani (-420.000 circa) e commercianti (+420.000 circa), di cui va tenuto conto nella considerazione delle serie storiche.

9. Nella prima edizione del suo manuale, Emilio Reyneri (1996, p. 272) registrava il continuo aumento nei due decenni precedenti di queste figure tanto da affermare che si sarebbe dovuto "parlare di rinascita del tradizionale lavoro in proprio". Le successive edizioni danno invece via via conto delle nuove traiettorie di queste figure.

Tabella 1: Lavoratori indipendenti suddivisi nelle categorie: imprenditori, liberi professionisti, lavoratori autonomi e altri lavoratori indipendenti. Variazione relativa e assoluta 2009-2019

	Imprenditori	Liberi Professionisti	Lavoratori autonomi	Altri lavoratori indipendenti	Totale indipendenti
2009	261.032	1.148.400	3.546.327	792.519	5.748.272
2010	257.250	1.187.081	3.508.875	809.279	5.762.484
2011	231.918	1.221.562	3.452.903	820.544	5.726.928
2012	244.758	1.260.076	3.370.531	809.770	5.685.137
2013	250.895	1.286.020	3.266.395	738.809	5.542.119
2014	216.558	1.281.092	3.277.898	731.199	5.506.748
2015	218.622	1.327.424	3.233.782	697.274	5.477.107
2016	234.777	1.383.825	3.182.186	646.600	5.447.388
2017	272.869	1.399.026	3.088.387	581.722	5.342.004
2018	284.754	1.435.839	3.057.777	540.952	5.319.326
2019	272.432	1.435.785	3.056.762	547.224	5.312.200
Var. percentuale 2009-19	4,4%	25,0%	-13,8%	-31,0%	-7,6%
Var. assoluta 2009-19	11.400	287.385	-489.565	-245.295	-436.072

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su microdati ISTAT.

Va segnalato quindi che la riduzione riguarda il “tradizionale lavoro in proprio”, in particolare gli agricoltori, i commercianti ed, in misura più intensa, gli artigiani.

E da cosa dipendono questi andamenti inversamente proporzionali tra autonomo tradizionale e (nuovo) lavoro indipendente professionale? Una prima risposta viene dall’analisi delle età e dei titoli di studio che evidenziando il drastico ridimensionamento delle coorti di età giovanili con bassa istruzione (-20% circa, quasi un milione di persone in meno), solo in parte compensata dalla crescita impetuosa di coorti di età più anziane con alta istruzione (tabella 2).

Come si è detto, nell’arco di 10 anni si osserva una riduzione dell’aggregato dei lavoratori indipendenti di quasi 440.000 unità. Il calo dipende in toto dal mancato ingresso dei giovani nel lavoro indipendente: nella classe di età 15-44 anni si passa infatti dai 3.084.238 occupati del 2009 ai 2.132.123 del 2019, con una flessione di più di 950.000 unità. Se si tiene conto dei titoli di studio, la caduta tra i non laureati, sempre tra i 15 e i 44 anni, è stata di oltre un milione di persone. Si sta dunque verificando un progressivo invecchiamento dei lavoratori autonomi, non compensato da adeguati ingressi giovanili (tabella 2).

La sola eccezione è data dal segmento dei giovani laureati, la cui crescita (+10%) va a beneficio quasi esclusivo della libera professione (tabella 3). Tuttavia, anche in questo caso, l’apporto giovanile è molto più ridotto di quanto ci sarebbe potuto immaginare, nonostante una definizione molto generosa della classe di età giovanile (dai 15 ai 44 anni). Si osserva poi come i laureati crescano in tutte le fasce di età (complessivamente +35%), tanto che la loro incidenza sul totale dell’occupazione indipendente aumenta di quasi dieci punti percentuali, passando dal 18% del 2009 al 27% del 2019. Il rigonfiamento delle classi di età più anziane dipende solo in parte dall’invecchiamento

delle coorti di età giovanili entrate nel mercato del lavoro nel decennio trascorso perché in una misura difficile da stimare con precisione discende da una componente aggiuntiva di ingressi laterali in età avanzata nel mondo del lavoro indipendente (sopra il 45 anni, ma anche sopra i 65 anni), come effetto di possibili espulsioni dal lavoro dipendente oppure come attività integrative dopo il pensionamento.

Tabella 2: lavoratori indipendenti per classi età e titoli di studio. Variazioni 2009-2019

	2009	2019	Differenza 2019-2009	Var. rel. 2009-2019
15-44	3.084.238	2.132.123	-952.115	-31%
<i>Licenza media</i>	1.052.647	475.078	-577.569	-55%
<i>Diploma superiore</i>	1.378.348	938.053	-440.295	-32%
<i>Laurea</i>	653.246	718.990	65.744	10%
45-64	2.362.030	2.758.865	396.834	17%
<i>Licenza media</i>	1.155.873	1.040.217	-115.656	-10%
<i>Diploma superiore</i>	857.629	1.129.121	271.493	32%
<i>Laurea</i>	348.528	589.528	241.000	69%
65 e più	302.004	421.213	119.210	39%
<i>Licenza media</i>	179.434	181.625	2.191	1%
<i>Diploma superiore</i>	67.070	118.569	51.499	77%
<i>Laurea</i>	55.499	121.019	65.520	118%
Totale	5.748.272	5.312.200	-436.072	-8%
<i>Licenza media</i>	2.387.954	1.696.920	-691.033	-29%
<i>Diploma superiore</i>	2.303.048	2.185.742	-117.306	-5%
<i>Laurea</i>	1.057.273	1.429.538	372.265	35%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su microdati ISTAT.

Tabella 3: Numero di liberi professionisti per fasce d'età e titolo di studio

	2009	2019	Differenza 2019-2009	Var. rel. 2009-2019
15-44	633.041	632.297	-743	0%
<i>Licenza media</i>	23.652	16.509	-7.144	-30%
<i>Diploma superiore</i>	209.703	152.509	-57.194	-27%
<i>Laurea</i>	399.685	463.280	63.594	16%
45-64	450.169	672.754	222.585	49%
<i>Licenza media</i>	34.157	37.400	3.244	9%
<i>Diploma superiore</i>	167.330	222.452	55.122	33%
<i>Laurea</i>	248.682	412.902	164.220	66%
65 e più	65.190	130.733	65.542	101%
<i>Licenza media</i>	5.196	6.822	1.626	31%
<i>Diploma superiore</i>	19.625	31.669	12.044	61%
<i>Laurea</i>	40.370	92.242	51.873	128%
Totale	1.148.400	1.435.784	287.384	25%
<i>Licenza media</i>	63.005	60.731	-2.274	-4%
<i>Diploma superiore</i>	396.658	406.630	9.972	3%
<i>Laurea</i>	688.737	968.423	279.687	41%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su microdati ISTAT.

Tabella 4: Liberi professionisti iscritti alle Casse previdenziali e alla Gestione separata INPS

Casse	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CF - avvocati	144.692	150.484	157.644	164.555	211.363	222.123	226.762	229.213	243.233	243.233
CIPAG - geometri	96.790	96.754	96.233	96.861	94.984	84.264	81.888	79.874	84.202	74.681
CNN - notai					4.973	4.962	4.842	4.938	4.938	5.148
CNPADC - commercialisti	54.134	56.611	58.563	60.383	62.655	62.655*	62.500	63.412	68.552	65.261
CNPR - ragionieri	29.669	30.549	29.583	29.133	29.565	29.534	29.534*	25.312	28.776	24.914
ENPAB - biologi	8.446	8.955	9.283	9.994	10.199	10.199*	13.489	14.015	15.070	15.113
ENPACL - consulenti del lavoro	27.092	26.742	26.712	26.423	26.460	26.239	25.903	25.598	25.469	25.400
ENPAF - farmacisti	78.768	80.942	83.401	86.395	88.239	89.960	91.935	93.936	98.770	96.829
ENPAIA 2 - agricoltori	35.389	35.538	35.757	35.819	35.750	36.380	4.907	4.982	4.982*	5.010
ENPAM Q.B - medici	126.326	129.429	132.794	136.915	134.428	138.469	167.156	172.611	177.734	183.671
ENPAP - psicologi	35.838	38.522	41.870	45.194	49.085	50.832	50.832*	55.147	61.068	60.306
ENPAPI - GESTIONE SEPARATA - infermieri				12.110	15.391	15.464*	16.631	17.742	18.433	18.427
ENPAV - veterinari	26.410	26.727	27.161	27.596	28.080	28.563	28.850	29.223	29.252	29.044
EPAP - pluricategoriale	17.640	17.837	19.604	20.068	19.545	18.524	18.535	18.320	29.539	28.265
EPPI - periti industriali	14.019	14.224	14.064	14.073	13.642	14.292	11.930	12.074	13.702	13.479
FASC - spedizionieri									48.262	49.318
INARCASSA - ingegneri e architetti	151.365	153.340	160.236	162.807	164.393	164.393*	156.285	155.125	168.851	153.826
INPGI - GESTIONE SEPARATA - giornalisti	23.891	23.654	23.894	23.168	21.726	20.325	20.325*	38.247	38.247	44.013
TOTALE CASSE	870.469	890.308	916.799	951.494	1.010.478	1.017.178	1.012.304	1.039.769	1.159.080	1.135.938
Gestione separata INPS				301.330	313.174	323.172	334.019	337.899	368.860	384.755
TOTALE GENERALE				1.252.824	1.323.652	1.340.350	1.346.323	1.377.668	1.527.940	1.520.693

* Dato mancante, utilizzato l'ultimo valore utile. Anni 2010-2019.

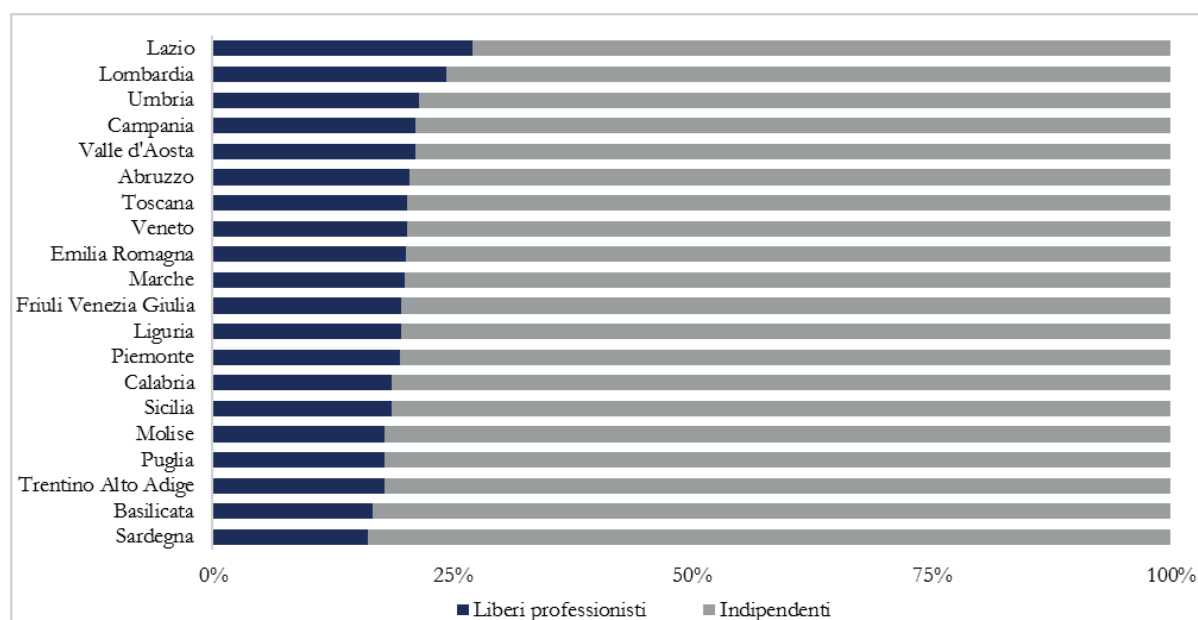
Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Casse private, AdEPP e INPS.

Se ora spostiamo il fuoco della nostra analisi sui soli liberi professionisti, la crescita decennale del 25% è dovuta quasi solo all'incremento elevatissimo dei laureati (+41%), i quali nel 2019 costituiscono ormai oltre i due terzi dell'universo. Tuttavia va notato con sorpresa che nella fascia di età 15-44 anni non vi è stata una crescita della componente giovanile quanto piuttosto un "effetto sostituzione" interno: tra il 2009 e il 2019 il saldo è nullo, semplicemente qui vi è stato un calo dei professionisti privi di istruzione terziaria e una parallela crescita dei laureati. Nelle classi di età 45-64 anni e più di 65 anni l'aumento è invece significativo (oltre mezzo milione di unità in più), com'era da attendersi trainato dai titoli di studio più elevati.

Una diversa fonte amministrativa per approfondire l'analisi delle libere professioni è quella previdenziale, composta dalle Casse delle professioni ordinistiche, e dagli iscritti alla Gestione separata dell'INPS. La prima osservazione da fare è che le risultanze tratte dall'ISTAT e dalle fonti amministrative convergono nell'indicare in circa 1.500.000 gli appartenenti all'universo libero professionale, cifra forse sottostimata perché non tiene conto di chi si iscrive alla Gestione artigiani o a quella commercianti dell'INPS, come pure di chi si dichiara all'ISTAT come lavoratore autonomo invece che come libero professionista pur avendone a tutti gli effetti le caratteristiche. In ogni caso, non solo la grandezza assoluta coincide con buona approssimazione, ma anche la variazione positiva appare di entità analoga visto l'aumento di circa 260.000 unità tra il 2013 e il 2019.

Nel mondo delle casse previdenziali, calano i geometri, i ragionieri, i consulenti del lavoro e i tecnici agricoli (anche se qui c'è stata una variazione amministrativa), mentre rimangono pressoché inalterati gli iscritti alla casse di notai, farmacisti, periti industriali, ingegneri e architetti. Tutte le altre professioni ordinistiche sono in crescita, alcune con incrementi a due cifre, come pure analoga tendenza si registra negli iscritti alla Gestione separata dell'INPS.

Figura 1.: Liberi professionisti per mille abitanti nelle regioni italiane (2019)

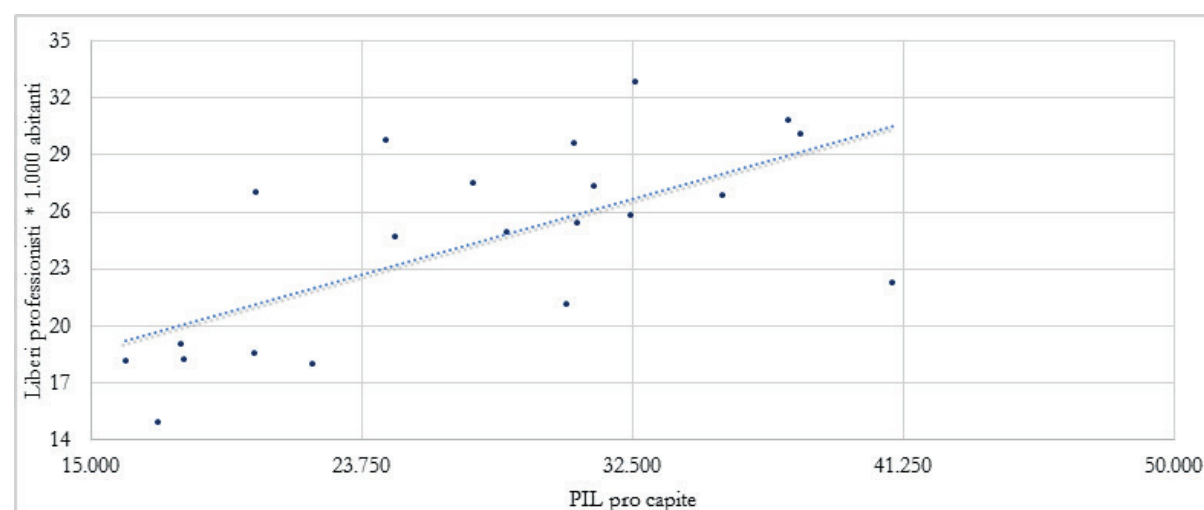


Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati ISTAT "Rilevazione sulle forze di lavoro".

L'incidenza dei liberi professionisti sui lavoratori indipendenti varia molto in funzione dei territori (figura 1). In alcune regioni del Sud, in particolare, il contributo delle libere professioni appare molto inferiore a quello che si riscontra in media nazionale: rispetto al 27% nazionale, il peso dei liberi professionisti scende al 19-20% in Sardegna e Basilicata e, di contro, le cifre più elevate si riscontrano in Lombardia e Lazio.

La figura 2 conferma che la differenza di presenza dei liberi professionisti al Nord e al Sud dipende in modo significativo dal reddito prodotto in ogni territorio, vista la correlazione positiva tra PIL *pro capite* e numero di liberi professionisti. Le regioni che detengono i valori più bassi per entrambe le dimensioni sono quelle meridionali. La Lombardia, all'opposto, è la regione che presenta la coppia di valori - PIL pro capite e numero di liberi professionisti per mille abitanti - più elevata di tutte le regioni italiane. In conclusione, viene confermata l'idea di una rivoluzione silenziosa in corso nel 'multiverso' del lavoro indipendente, caratterizzata dal declino del tradizionale lavoro autonomo, con bassi livelli di istruzione e bassi redditi, sostituito da lavoratori che offrono prestazioni non manuali, molto più istruiti, prevalentemente collocati nelle regioni con Pdl più elevato, ma anche significativamente più anziani e con redditi molto differenziati.

Figura 2: Liberi professionisti per 1.000 abitanti e PIL pro capite nelle regioni italiane. Anno 2019



Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati ISTAT "Rilevazione sulle forze di lavoro".

3. L'impatto dell'emergenza Covid sul lavoro indipendente professionale

Nella tabella 5 si osserva la quota di lavoratori dipendenti e indipendenti la cui attività è stata "bloccata" fino al 3 maggio 2020: come si può notare il blocco delle attività ha riguardato il 31,8% degli occupati. Gli indipendenti registrano una percentuale più elevata (40,2%) di lavoratori con ATECO bloccati e al loro interno i liberi professionisti sono la tipologia di lavoratori che è risultata meno colpita dalle disposizioni attuative del decreto (16,8%). Nello specifico, i liberi professionisti bloccati sono stati poco meno di 240.000. Va tuttavia sottolineato come l'attività libero professionale sia particolarmente influenzata dai restanti comparti dell'economia reale, per cui un ar-

resto delle attività produttive e commerciali si traduce immediatamente in un blocco pressoché completo anche del lavoro dei liberi professionisti.

Vi sono almeno due indicatori che possono dare una prima approssimazione della gravità degli effetti sul lavoro indipendente professionale del *lockdown* nella prima parte del 2020. Il primo è relativo alle richieste di indennità pervenute alle Casse di previdenza private, il secondo riguarda le richieste alla Gestione Separata dell'INPS. La tabella 6 riporta il numero di domande pervenute e accolte e la platea di riferimento di ciascuna Cassa di previdenza (calcolata in base al numero di professionisti iscritti a ciascuna cassa). In media si stima che siano all'incirca un terzo (32,8%) i liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza private che hanno fatto richiesta della prima indennità prevista durante il *lockdown*. Le categorie che hanno richiesto maggiormente tale indennità sono i biologi, gli psicologi e i geometri, con una percentuale di domande presentate superiore al 60% rispetto alle rispettive platee di riferimento. Seguono gli avvocati, gli ingegneri, gli architetti, i veterinari e gli infermieri con percentuali intorno al 50%. Tutte le altre categorie si attestano sotto il 40%, mentre in coda, sotto il 12%, troviamo i notai, i farmacisti e gli addetti in agricoltura.

Tabella 5: Numerosità e percentuale degli occupati* per Ateco bloccati e non bloccati fino al 3 maggio

	Bloccati	Non bloccati	% bloccati
Dipendenti	5.298.473	12.749.189	29,4%
Indipendenti	2.137.086	3.175.114	40,2%
<i>Imprenditori</i>	136.724	137.352	49,9%
<i>Lavoratori autonomi</i>	1.549.610	1.508.244	50,7%
<i>Liberi Professionisti</i>	238.564	1.185.632	16,8%
<i>Altri lavoratori indipendenti</i>	212.188	343.886	38,2%
Totale occupati	7.439.456	15.925.822	31,8%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su microdati ISTAT.

Tabella 6: Domande di indennità (600 euro) al 14 aprile 2020 per Cassa previdenziale (Ordine decrescente per domande arrivate/platea)

	Categoria	Domande arrivate	Domande accolte	Platea di riferimento (2018)	Domande accolte/arrivate	Domande accolte/platea 2018	Domande arrivate/platea 2018
ENPAB	Biologi	9.613	7.292	15.070	75,9%	48,4%	63,8%
ENPAP	Psicologi	38.798	23.776	61.068	61,3%	38,9%	63,5%
CIPAG	Geometri	51.073	48.209	84.202	94,4%	57,3%	60,7%
CF	Avvocati e procuratori	136.424	136.095	243.233	99,8%	56,0%	56,1%
INARCASSA	Ingegneri e architetti	90.344	88.914	168.851	98,4%	52,7%	53,5%
ENPAV	Veterinari	14.571	13.995	29.252	96,0%	47,8%	49,8%
CNPADC	Commercialisti	27.026	26.580	68.552	98,3%	38,8%	39,4%
ENPACL	Consulenti del lavoro	9.595	9.436	25.469	98,3%	37,0%	37,7%
EPPI	Periti industriali	5.142	4.130	13.702	80,3%	30,1%	37,5%
CNPR	Ragionieri	9.474	9.420	28.776	99,4%	32,7%	32,9%
EPAP	Pluricategoriale	8.429	4.783	29.539	56,7%	16,2%	28,5%
INPGI	Giornalisti e pubblicisti	9.951	9.891	38.247	99,4%	25,9%	26,0%
ENPAPI	Infermieri	8.512	3.855	73.569	45,3%	5,2%	11,6%
<i>di cui Gestione Separata</i>	<i>Infermieri</i>	<i>8.512</i>	<i>3.855</i>	<i>18.433</i>	<i>45,3%</i>	<i>20,9%</i>	<i>46,2%</i>
ENPAM	Medici e odontoiatri	30.797	25.332	366.084	82,3%	6,9%	8,4%
<i>di cui Quota B</i>	<i>Medici e odontoiatri</i>	<i>30.797</i>	<i>25.332</i>	<i>177.734</i>	<i>82,3%</i>	<i>14,3%</i>	<i>17,3%</i>
CNN	Notai	397	387	4.938	97,5%	7,8%	8,0%
ENPAIA	Addetti e impiegati in agricoltura	2.573	0	38.356	0,0%	0,0%	6,7%
ENPAF	Farmacisti	1.822	1.360	98.770	74,6%	1,4%	1,8%
Totale	Totale	454.541	413.455	1.387.678	91,0%	29,8%	32,8%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Adepp e Casse di previdenza.

Nella tabella 7 l'analisi si concentra sulle domande arrivate e accolte all'interno delle Gestioni INPS. Come è noto, esse riguardano diverse categorie di lavoratori indipendenti, tra i quali i liberi professionisti senza cassa e i lavoratori autonomi. Nel complesso, alla data del 22 maggio, si contavano oltre 4 milioni 815 mila domande di indennità pervenute ad INPS: la percentuale di accoglimento si attesta all'82%, ma si osserva una forte diversificazione per categorie: la quota di riscontri positivi è infatti molto elevata tra i lavoratori autonomi (92%), agricoli (86% circa) e professionisti (72%), mentre scende notevolmente tra gli stagionali del turismo (41%) e i collaboratori (37%) ma anche tra i lavoratori dello spettacolo (59%). Al riguardo va ricordato che il numero delle domande pervenute risente di duplicazioni e di errata individuazione da parte del richiedente della gestione di riferimento. Tale distorsione scompare ana-

lizzando il numero delle richieste accolte che per i professionisti supera le 306 mila. Rapportando questo dato alla platea dei beneficiari, stimata in quasi 385 mila unità (dato 2019) si osserva come all'incirca l'80% dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS abbia beneficiato dell'indennità. Una percentuale decisamente superiore a quella che si riscontra tra gli iscritti alle casse ordinistiche, dove la quota di beneficiari sulla platea di riferimento è stimata attorno al 30%.

Tabella 7: Numero di domande di indennità (600 euro) arrivate e accolte al 22 maggio per categoria all'INPS

	Domande pervenute	Domande accolte	Domande accolte/pervenute
Professionisti	423.245	306.098	72,32%
Collaboratori	223.244	83.986	37,62%
Autonomi	3.055.814	2.816.766	92,18%
Stagionali turismo	430.149	177.207	41,20%
Agricoli	630.430	540.457	85,70%
Spettacolo	52.468	31.186	59,40%
Totale	4.815.350	3.955.700	82,10%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati INPS.

I dati raccolti mostrano bene come la prima ondata del Covid abbia avuto un impatto ampio e diffuso su quasi tutta l'intera platea dei lavori indipendenti professionali, inoltre il recupero nei mesi primaverili non è stato sufficiente a coprire integralmente le chiusure di marzo. L'accesso alle previdenze previste dalle Casse e all'INPS è stato molto esteso a riprova della carenza delle tutele di base che caratterizza questo mondo, come pure della necessità sempre più avvertita di costruire un *plafond* minimo di misure di *welfare* disegnate sulle specificità di queste tipologie di lavoratori.

4. Il sostegno al reddito dei professionisti nei provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza economica

I provvedimenti messi a punto da governo e Parlamento per il sostegno delle attività produttive nel pieno della crisi hanno coinvolto anche il settore del lavoro autonomo professionale, sebbene attraverso scelte che hanno svelato la persistenza di incomprensioni sull'articolazione interna e la condizione del settore. Basti pensare alla misura del credito d'imposta per le spese di locazione degli immobili adibiti allo svolgimento dell'attività professionale: il primo decreto-legge in materia economica aveva escluso i professionisti dal beneficio, riservandolo ad esercizi quali «botteghe e negozi»¹⁰. La distinzione è apparsa da subito poco coerente con il contesto emergenziale, in ragione dell'incidenza delle spese legate all'affitto degli studi professionali sui bilanci dei professionisti e della sospensione delle attività professionali causata dall'emergenza sanitaria. A seguito di vibranti sollecitazioni delle parti sociali, il successivo decreto "Rilancio" ha corretto l'impostazione includendo nel beneficio tutti «i

10. Cfr. art. 65 d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia".

soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione»¹¹.

Si tratta di una vicenda forse marginale rispetto alle dimensioni economiche delle politiche elaborate durante la fase emergenziale, che tuttavia illustra in modo molto efficace la persistente sottovalutazione della natura imprenditoriale delle attività professionali e la distanza della classe politica da un'accurata conoscenza delle condizioni materiali del lavoro professionale. Carenze che sono esplose nella vicenda relativa alla esclusione dei liberi professionisti dal c.d. "fondo perduto", istituito dal decreto "Rilancio". Come si ricorderà, il decreto "Cura Italia" aveva disposto un'indennità del valore di 600 euro a favore dei lavoratori autonomi, includendo tra i beneficiari anche la platea dei liberi professionisti. In particolare, le indennità a favore dei liberi professionisti sono state sin da questo decreto distinte tra quella a destinazione universale del valore di 600 euro, prevista dall'art. 27 del decreto per i liberi professionisti e lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, e quella, soggetta invece a condizioni reddituali e comunque erogata dalle casse di previdenza, finanziata dall'art. 44, e destinata ai professionisti iscritti alle casse private di previdenza¹².

Nel rifinanziare l'indennità anche per i mesi di aprile e maggio¹³, il decreto "Rilancio" optava invece per l'esclusione dei liberi professionisti dal rimborso a fondo perduto, istituito dall'art. 25 del medesimo decreto n. 34, e destinato ai «soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo ..., titolari di partita IVA» (art. 25, co. 1). Una scelta che privava i professionisti di un sostegno economico più sostanzioso, risultante dai criteri di calcolo previsti dalla norma, basati sulla effettiva decurtazione del fatturato subita a causa della pandemia.

La distinzione ha riproposto la questione dell'interpretazione della nozione di "impresa" e della riconduzione dei professionisti alla stessa. Si tratta di un problema con cui ci si è confrontati spesso nel recente passato in ragione della frequente previsione di incentivi, misure di agevolazione, strumenti legali e benefici fiscali che la legislazione riserva alle PMI e che, in sede applicativa, vengono poi condizionati da requisiti – quali l'iscrizione alle Camere di Commercio – che escludono di fatto i liberi professionisti iscritti agli ordini professionali, per i quali non è prevista l'iscrizione alle Camere di Commercio. Talora, poi, proprio come nel caso dell'accesso al "fondo perduto" dell'art. 25, è la stessa legge a distinguere i professionisti dalle imprese, sovente al di fuori di criteri di orientamento ragionevoli.

Ora, negli ordinamenti degli stati membri dell'Unione Europea, la nozione di «impresa» deve essere interpretata in conformità alle norme del diritto primario e derivato

11. Cfr. art. 28 d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. "Rilancio".

12. Con riferimento a questa seconda indennità, i criteri per l'accesso al beneficio sono stati definiti da un decreto interministeriale del 28 marzo: il bonus di 600 euro è stato erogato dalle casse di previdenza a favore dei lavoratori che abbiano percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo non superiore a 35.000 euro o a coloro che, con un reddito compreso tra 35.000 e 50.000 nel 2018, abbiano cessato, ridotto o sospeso la propria attività a causa dell'emergenza sanitaria, con un calo reddituale di almeno il 33% nel primo trimestre 2020 rispetto al medesimo periodo del 2019.

13. Con riferimento ai professionisti iscritti alla Gestione separata INPS, l'importo veniva elevato a 1.000 euro mensili, ma condizionato ad una effettiva decurtazione reddituale (art. 84 d.l. n. 34/2020). Con riferimento ai professionisti iscritti alle casse di previdenza private, nuovi criteri selettivi sono stati individuati dall'art. 78 del d.l. n. 34/2020 e poi da un nuovo decreto interministeriale, mentre l'importo è stato elevato grazie allo stanziamento ulteriore disposto dal decreto-legge "Agosto" (art. 13 d.l. 14 agosto 2020, n. 104).

dell'Unione direttamente applicabile, nonché alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione. La Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un'attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un'attività economica»¹⁴. Va inoltre ricordato che l'equiparazione tra impresa e libero professionista non poggia solo su di una Raccomandazione, ma poggia direttamente sull'interpretazione dei Trattati europei offerta dalla Corte di Giustizia: la giurisprudenza della Corte di Giustizia è granitica nel considerare i liberi professionisti inclusi nella nozione di «impresa»¹⁵, e in questo senso vanno conformandosi le pronunce delle autorità giurisdizionali nazionali.

L'equiparazione tra libero professionista e PMI accolta dal diritto europeo fatica tuttora ad essere introiettata nel nostro ordinamento giuridico nazionale, contrariamente a quanto accade negli altri paesi membri dell'Unione, a causa della persistente costruzione del lavoro professionale quale *tertium genus* rispetto al lavoro subordinato e all'attività d'impresa. Una distinzione, questa, radicata nella legislazione italiana, ma che non corrisponde più alla realtà organizzativa delle attività professionali che, anche a seguito dei processi di liberalizzazione verificatisi su impulso dell'UE, operano in mercati concorrenziali e impongono l'approntamento di strutture organizzative idonee, equiparabili all'attività d'impresa in termini di pianificazione, costi e rischi. Si tratta, dunque, di superare schemi consolidati della legislazione nazionale, che risultano inadeguati rispetto alla realtà sociale e comunque non conformi al dato normativo europeo.

Ora, l'equiparazione tra professionisti e imprese opera autonomamente ed indipendente da espressi riconoscimenti testuali nella legislazione interna, per il solo consolidamento di un'interpretazione unitaria nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea. Se ne deve concludere che laddove la legislazione utilizzi la definizione unitaria di “impresa”, essa deve essere interpretata conformemente al diritto europeo, escludendo, pertanto, la legittimità di limiti e condizioni apposte in via di regolazione secondaria con effetti inibitori per talune categorie specifiche; mentre, laddove la legislazione intenda differenziare tra categorie specifiche tutte riconducibili alla figura dell'impresa, ciò deve rispondere ad esigenze stringenti di politica economica e deve riflettere condizioni di oggettiva differenziazione economica e sociale.

Il mancato allineamento al diritto europeo del quadro regolativo e la mancanza delle dovuta attenzione alle reali condizioni del comparto libero-professionale hanno dunque determinato la minore efficacia delle misure di sostegno approntate dalle istituzioni durante la fase emergenziale.

14. A. Tizzano, 1985; G. Della Cananea, 2003, p. 1146; nonché A. Buratti, 2018.

15. «Il concetto di impresa include ogni entità impegnata in un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico». Cfr. CGCE, *Wouters e a.*, C-309/99, § 46-49. La sentenza capostipite sul punto è CGUE, *Thieffry*, C-71/76. In dottrina, F. Galgano, 1997, nonché, più di recente, A. Montanari, 2009, § 1.

5. Ripensare le priorità di una “politica per le professioni”

Nel paragrafo precedente abbiamo commentato le misure per le libere professioni adottate durante la crisi della primavera del 2020. È tuttavia necessario chiarire che la crisi economica in atto ha svolto il ruolo di detonatore di problemi già da tempo presenti nel settore professionale, mettendo a nudo fragilità rispetto alle quali il legislatore ha dimostrato ritrosia ad intervenire.

Il *Jobs Act* del lavoro autonomo¹⁶ ha rappresentato un primo, significativo, sforzo nella direzione del sostegno allo sviluppo del lavoro autonomo e della protezione dei lavoratori del settore. Gli interventi sulle garanzie contrattuali del lavoratore autonomo rispetto ai committenti “forti”, sul rafforzamento delle protezioni sociali per eventi di maternità, malattia e congedi parentali, sull’accesso dei professionisti ai bandi europei, sono solo alcuni esempi di interventi attesi e richiesti dalla categoria contenuti nella legge n. 81¹⁷. E tuttavia, alcune delle misure introdotte sono risultate poco incisive, mentre sono rimaste inattuato alcune delle deleghe legislative contenute nella legge, che avrebbero potuto portare a compimento quel disegno.

Di qui la perdurante esigenza di una più generale “politica delle professioni” che prenda le mosse dalla comprensione delle esigenze del settore, della sua vivacità intellettuale e dello straordinario contributo alla produzione economica, culturale e creativa del Paese che i professionisti apportano. In questo sforzo – oltre ai necessari interventi per il sostegno al rafforzamento del settore professionale in un contesto sempre più competitivo e internazionalizzato, attraverso l’incentivazione allo sviluppo dimensionale, infrastrutturale e tecnologico delle imprese professionali – sono altresì prioritari obiettivi quali (i) la garanzia dell’equità dei compensi professionali e (ii) la definizione di un sistema di tutele in grado di includere tutti i professionisti nelle reti di protezione sociale.

Affronteremo questi due temi separatamente nei prossimi paragrafi.

6. La crisi dei redditi professionali e i problemi applicativi dell’istituto dell’equo compenso

Rileva in primo luogo la fragilità della condizione reddituale di alcune categorie di professionisti.

Abbiamo visto (cfr. *supra* §§ 1 e 2) come la poliedricità del comparto del lavoro autonomo professionale si riverberi anzitutto sulla eterogeneità dei livelli reddituali, che risultano differenziati in modo particolarmente sensibile rispetto ad altre categorie di lavoratori, secondo fratture quali l’area geografica, l’età, il genere, e ovviamente la specifica professione.

Si tratta di debolezze causate dall’abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali, che hanno avuto l’effetto di indebolire la posizione dei professionisti sia rispetto a contraenti “forti”, sia rispetto alla concorrenza al ribasso imposta da soggetti esterni al mondo professionale.

Al processo di liberalizzazione del mercato dei servizi professionali – innescato dalle politiche dell’Unione Europea e recepito acriticamente in Italia a partire dagli anni ’90

16. L. 22 marzo 2017, n. 81.

17. Per un primo commento in dottrina, cfr. L. Fiorillo – A. Perulli, 2018.

del secolo scorso – non si è infatti accompagnato il necessario impegno del legislatore per l'adeguamento dell'ordinamento interno ai nuovi assetti di questo mercato, specie rispetto alle tutele da approntare a tutela del professionista e dell'interesse collettivo alla correttezza e qualità della prestazione professionale. Così, l'abolizione delle tariffe per i servizi professionali, definitivamente acquisita nel 2012, e la conseguente affermazione del principio generale di pattuizione del compenso per i servizi professionali¹⁸, ha determinato un rapidissimo e costante processo di ridimensionamento dei compensi, che si configura, a ben vedere, come la punta di un *iceberg* assai più massiccio, composto da una serie variegata di condizioni sfavorevoli in cui il professionista viene a trovarsi nelle relazioni contrattuali con committenti dotati di un potere di condizionamento nei suoi confronti.

Il legislatore – tradizionalmente poco incline alla regolazione il settore del lavoro professionale – ha pertanto dovuto prendere atto delle criticità insite in questo processo, il cui esito non è limitato all'iniquità delle condizioni lavorative in cui versano i professionisti, ma che rischia di ripercuotersi negativamente sugli interessi dei clienti e della collettività alla qualità della prestazione professionale. Tuttavia, la reazione legislativa è stata, fin qui, poco efficace. Anche le tutele approntate dall'art. 3 della legge n. 81 hanno dimostrato scarsa presa, restando di fatto inattuata.

Più promettente, almeno a prima analisi, è stata l'introduzione dell'istituto dell'equo compenso delle prestazioni professionali; sebbene, come si dirà tra un attimo, anch'esso è risultato, in sede applicativa, insoddisfacente.

La materia dell'equo compenso delle prestazioni professionali è stata affrontata in termini generali dall'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con legge 4 dicembre 2017, n. 172, che ha esteso la previgente disciplina in tema di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati a tutti i professionisti lavoratori autonomi, anche non iscritti ad ordini professionali. La normativa non ha intaccato il principio di libera pattuizione del compenso professionale impostato dal 2012, ma ha voluto tutelare i professionisti nei confronti dei committenti "forti" – segnatamente, imprese bancarie e assicurative e imprese che non siano qualificabili come PMI –, che sono in grado di squilibrare i rapporti contrattuali ed imporre ai professionisti condizioni sfavorevoli nella prestazione dell'opera. Si superava così la neutralità del legislatore rispetto al rapporto tra committente e professionista, incorporata nell'impianto codicistico del contratto d'opera professionale, per calarsi nella realtà materiale di un mercato che esibisce squilibri sempre più marcati.

La tutela approntata dall'art. 19-*quaterdecies* ha preso corpo in due tipologie di misure concorrenti: (i) da un lato, è prevista la nullità di clausole vessatorie nei contratti d'opera proposti dai committenti nei confronti del professionista (nullità contestabile in giudizio dal solo professionista interessato). La norma contiene un elenco dettagliato, ancorché non tassativo, di condizioni vessatorie, valide solo se espressamente approvate dal professionista; (ii) per la commisurazione economica della prestazione, la normativa definisce equo un compenso che sia proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e che sia rapportabile ai parametri previsti dai decreti ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi. Inoltre, il comma 3 estende il

18. Cfr. art. 9 d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito in l. 24 marzo 2012, n. 17.

principio anche ai rapporti con la pubblica amministrazione.

Accolto con favore dal mondo professionale, a più attenta lettura la normativa appare in realtà farraginoso. In primo luogo, la sua applicazione resta limitata a contratti con committenti “forti”: è dunque aperto il problema della estensione del principio dell’equità del compenso alle prestazioni rese a favore di ordinari committenti privati, ancorché nel rispetto del principio della libera pattuizione del compenso. Inoltre, l’opponibilità della nullità delle clausole vessatorie e del compenso pattuito da parte del solo professionista impedisce un controllo da parte dei terzi interessati, quali l’ordine professionale o altri professionisti, e rende improbabile l’esercizio della relativa azione. Quanto all’elencazione dettagliata delle clausole vessatorie, essa sarebbe apprezzabile se non fosse dettata per la sola professione forense, per la quale la disciplina è stata originariamente pensata. Come detto, la norma si estende anche alle attività di professionisti non iscritti ad ordini o collegi: e tuttavia, in questo caso il riferimento ai parametri individuati dai decreti ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi non è possibile, per l’assenza di tali parametri, e pertanto rimane imprecisato il riferimento a una soglia economica obiettiva in grado di orientare il giudice. Infine, al momento di estendere queste regole ai rapporti con la pubblica amministrazione la norma si arresta ad una proclamazione di principio, che appare priva di un’autonoma capacità vincolante nei confronti degli enti della p.a., e che peraltro pone seri problemi nel momento in cui la si cali all’interno del sistema degli appalti pubblici – che rappresentano una parte molto consistente dell’insieme delle relazioni tra professionisti e p.a. – giacché il Codice degli Appalti contiene norme *ad hoc* sul punto, ispirate alla logica della migliore offerta economica¹⁹.

Alla luce di queste carenze, non può stupire che i casi di applicazione giudiziale della normativa siano ad oggi del tutto sporadici.

7. Verso un sistema di *welfare* per il lavoro autonomo professionale

Il processo di sviluppo del lavoro autonomo professionale – esito della crisi dei modelli di produzione economica novecenteschi, ma figlio anche dei nuovi stimoli e della creatività insita nel lavoro professionale – pone altresì problemi rilevanti per la costruzione di un sistema di tutele del lavoro ispirato a criteri di equità e di efficienza, specie a fronte della più volte ricordata fragilità delle condizioni reddituali di larga parte del comparto²⁰. I Paesi europei, tutti coinvolti in questa transizione, sono dunque chiamati a porre mano al sistema delle tutele del lavoro nella prospettiva dell’universalità delle misure di sostegno al reddito. Non è un caso che il recente Regolamento europeo sul piano *Sure* abbia espressamente incluso anche i lavoratori autonomi tra i destinatari delle risorse per il sostegno al reddito in questa fase emergenziale²¹. La sfida del *welfare state* nelle democrazie mature è oggi quella di garantire che tutti i lavoratori, a prescindere dalle modalità con cui svolgono l’attività lavorativa, siano

19. Cfr. ANAC, 2018.

20. A. Perulli, 2017, pp. 173 ss., dove però si sottovaluta l’esigenza di tutele che abbraccino anche le professioni regolamentate in forma ordinistica.

21. Cfr. art. 1, par. 2, Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19 (GUUE, 30 maggio 2020).

essi autonomi o subordinati, dispongano di strumenti che li tutelino nei momenti di difficoltà²². L'identità imprenditoriale che sempre più connota l'attività professionale, spingendola verso dinamiche di competizione e sviluppo infrastrutturale e equiparandola all'impresa in senso tradizionale ai fini dei sostegni finanziari necessari a questi obiettivi, non significa infatti l'esclusione di questi lavoratori dalle politiche di *welfare*: se, sul piano organizzativo, i professionisti sono protagonisti di una straordinaria transizione verso modelli imprenditoriali, sul piano sociale i professionisti manifestano l'esigenza di essere coinvolti in quelle reti universali di tutela che rappresentano l'identità stessa del modello sociale europeo.

Questo obiettivo si scontra, tuttavia, con diverse difficoltà, a cominciare dal tradizionale disinteresse del legislatore per le politiche di *welfare* nell'ambito del lavoro autonomo. Un disinteresse comprensibile nel quadro storico del Novecento – in cui il lavoro professionale coincideva in massima parte con le professioni regolamentate in forma ordinistica, la cui protezione sociale è stata sempre affidata alle risorse autonome delle casse private di previdenza –, ma del tutto incongruente con la nuova articolazione del lavoro autonomo professionale, in cui svolgono un ruolo rilevante i professionisti iscritti alla Gestione separata INPS, nella quale gli strumenti di tutela sono ancora ad uno stadio embrionale di sviluppo.

Una politica di rafforzamento degli strumenti di protezione sociale dei lavoratori autonomi dovrebbe anzitutto far leva sul potenziamento dei fondi di assistenza sanitaria integrativa, garantendo ai liberi professionisti l'accesso ai fondi con i medesimi benefici attualmente previsti a favore dei lavoratori dipendenti²³. I flussi della spesa pubblica e privata in sanità, in costante crescita negli ultimi decenni, e le esperienze di successo dei fondi integrativi sanitari a carattere mutualistico confermano che occorre valorizzare la presenza di questo pilastro all'interno di una rinnovata strategia integrata delle politiche sanitarie, a partire dalla loro estensione ai lavoratori autonomi e alle loro famiglie.

E tuttavia, questo primo intervento non è certamente sufficiente per compensare le fragilità dei lavoratori del settore.

Per i liberi professionisti iscritti alle casse private di previdenza un intervento legislativo risulta da molti punti di vista inopportuno: anzitutto in ragione della tradizionale autonomia delle casse previdenziali professionali, che rappresenta un principio radicato del nostro ordinamento giuridico; in secondo luogo, perché un intervento omogeneo per tutte le professioni, indifferente alle specificità della composizione reddituale delle singole professioni, risulterebbe inefficace, se non iniquo. Non a caso, il comma 1 dell'art. 6 della legge n. 81 – nel prevedere una delega in tema di protezioni sociali dei professionisti iscritti alle casse, rimasta poi inattuata – si limitava ad un intervento normativo «abilitante» la potestà delle casse, in una prospettiva dunque di incentivazione del loro intervento autonomo.

Al contempo, le casse professionali sono chiamate a raccogliere la sfida di un nuovo modello di *welfare* per i propri iscritti, gestito in forme mutualistiche e attraverso strumenti manageriale adeguati. Prime esperienze sono già in atto sebbene concentrate

22. C. Treves, 2020; A. Buratti, 2020.

23. L'art. 51 del TUIR (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) riconosce ai soli lavoratori dipendenti i benefici fiscali per le spese derivanti dalla partecipazione ad enti con finalità sociosanitarie.

su ambiti quali la maternità e la malattia, l'assistenza sanitaria integrativa e i sostegni alle spese per la famiglia. Manca invece una strategia per la previsione di veri e propri strumenti di sostegni al reddito, che pure potrebbero essere facilmente considerati, in prospettiva solidaristica, nelle professioni dove i redditi medi hanno mantenuto livelli elevati; più complesso, certamente, il quadro delle professioni che subiscono decurtazioni generalizzate dei redditi, dove strumenti di sostegno al reddito rischierebbero di porre problemi seri di sostenibilità finanziaria. Sono difficoltà ed impegni che le casse sono chiamate ad affrontare in una prospettiva armonica e condivisa, superando prassi consolidate, senza tuttavia subire l'interferenza della legislazione statale.

Assai più urgente è invece un intervento legislativo per le tutele dei professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS.

Il legislatore ha mostrato un interesse per questo settore a partire dal già menzionato *jobs act* del lavoro autonomo, che ha previsto rafforzamenti delle tutele per maternità, gravidanza, congedi parentali, malattia e infortunio dei lavoratori autonomi; e tuttavia, la più comprensiva delega introdotta nell'art. 6, che avrebbe potuto condurre ad una disciplina generale delle tutele sociali per questi lavoratori, è rimasta inattuata, come diverse altre delle deleghe contenute nella legge. Il cammino è stato più di recente ripreso con l'ulteriore ampliamento delle tutele in favore degli iscritti alla Gestione separata operata con il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, che – pur senza intervenire direttamente sul testo della legge n. 81, come sarebbe sembrato più corretto dal punto di vista della chiarezza normativa – ha ulteriormente ridimensionato le condizioni per l'accesso ad alcuni strumenti di tutela per i lavoratori autonomi.

Rispetto a questo quadro, complessivamente assai deludente, è stato il CNEL a favorire un'accelerazione, offrendo una sede di confronto che permettesse di coinvolgere tutte le rappresentanze del mondo autonomo e professionale, unitamente alle organizzazioni sindacali rappresentate nel Consiglio, attraverso la costituzione di una "Consulta del lavoro autonomo e professionale" il cui compito istituzionale è stato proprio l'individuazione di priorità e l'elaborazione di proposte ed iniziative per il settore.

La Consulta ha elaborato un progetto di legge "Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi dei liberi professionisti iscritti alla Gestione separata INPS", approvato dall'Assemblea del CNEL e attualmente all'esame del Senato²⁴. Nato con ampia condivisione delle organizzazioni presenti, oltre a portare a compimento due importanti obiettivi di tutela in materia di maternità e malattia già delineati dalla legge n. 81 del 2017²⁵, il progetto di legge del CNEL individua uno strumento di garanzia del reddito per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata, denominata "Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa", il cui obiettivo è garantire una continuità reddituale a quei professionisti e lavoratori autonomi che, a causa di un evento legato alla propria vita personale e familiare o a condizioni economiche, rischiano di interrompere l'attività e di abbandonarla definitivamente.

24. Il progetto, presentato ad entrambe le Camere, ha assunto la numerazione C. 2624 alla Camera dei Deputati e S.1908 al Senato.

25. Si tratta, più nel dettaglio, dell'incremento dell'indennità di maternità e paternità per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS e del diritto alla contribuzione figurativa per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS, in casi di malattie di particolare gravità che comportino lunghe interruzioni dell'attività lavorativa.

Nella proposta del CNEL, l'indennità spetta ai professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS da almeno tre anni, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda abbiano subito una decurtazione reddituale pari o superiore al 50% della media dei redditi conseguiti nei tre anni precedenti, e comunque a condizione che il reddito dichiarato nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda sia risultato inferiore a 8.145 euro. Il valore dell'indennità spettante al lavoratore è pari al 50% della differenza tra la media reddituale dei tre anni precedenti a quello in cui si è verificata la decurtazione reddituale e il reddito dell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda. L'importo onnicomprensivo dell'indennità non può in ogni caso superare i 6.516 euro. L'indennità è corrisposta in 6 mensilità e non è cumulabile, neppure in parte, con il reddito di cittadinanza. Il contributo è finanziato tramite un aumento dell'aliquota aggiuntiva della contribuzione previdenziale pari a 0,28 punti percentuali. Inoltre, l'erogazione dell'indennità è condizionata alla regolare partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale, da organizzare tramite un coordinamento tra ANPAL, Regioni e associazioni maggiormente rappresentative della categoria dei professionisti e dei lavoratori autonomi. L'istituto proposto andrebbe dunque a colmare una rilevante lacuna del nostro sistema di *welfare*, raggiungendo una categoria fino a questo momento priva di tutele e allineando il paese a un più equo e moderno modello di sicurezza sociale, coerente con le trasformazioni in corso nella società contemporanea.

Bibliografia

- ANAC, *Documento di consultazione in tema di "Uso di metodi e strumenti elettronici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture nelle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria. Equo compenso* (giugno 2018).
- Bagnasco A. (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Bologna: Il Mulino, 2008.
- Bagnasco A., *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, Bologna: Il Mulino, 2016.
- Buratti A., *Le professioni liberali nel diritto europeo*, in *Diritto e Società*, 2, 2008.
- Buratti A., *Quali tutele per il lavoro autonomo professionale?*, in *Il Menabò*, 134, 2020.
- Della Cananea G., *L'ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, t. II, Milano: Giuffrè, 2003.
- Fabbris L., Feltrin P., *Le rilevazioni statistiche sul lavoro indipendente: come si svolgono, come si possono migliorare*, in Osservatorio delle libere professioni (2020, a cura di), 2020.
- Feltrin P. (a cura di), *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa*, Milano: Wolters Kluvert, 2012.
- Fiorillo L. - Perulli A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino: Giappichelli, 2018.
- Galgano F., *Le professioni intellettuali e il concetto comunitario di impresa*, in *Contratto e impresa/Europa*, 1, 1997.
- ISTAT, *La classificazione delle professioni*, Roma: ISTAT, 2013.
- ISTAT (anni vari), *Rilevazione sulle forze di lavoro (RFL)*, Roma: ISTAT.
- Montanari A., *Professioni regolamentate e mercato nell'Unione Europea*, in *Italian Labour Law E-Journal*, 2009.
- Osservatorio delle libere professioni (a cura di), *V Rapporto sulle libere professioni in Italia. Anno 2020*, Milano: Wolters Kluvert, 2020.
- Perulli A., *Il jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *RIDL*, 1, 2017.
- Ranci C. (a cura di), *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, Bologna: Il Mulino, 2012.
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna: Il Mulino, 1996 e ed. succ.
- Treves C., *Nuove proposte per il sostegno al reddito dei lavoratori autonomi*, in *Il Menabò*, 133, 2020.
- Tizzano A., *Professioni e servizi nella CEE*, Cedam, Padova, 1985.

Capitolo 8

Alcune riflessioni sull'occupazione femminile: partecipazione e formazione in epoca Covid-19



Capitolo 8

Alcune riflessioni sull'occupazione femminile: partecipazione e formazione in epoca Covid-19

Sandro Tomaro e Larissa Venturi¹

CNEL

La crisi sanitaria in atto costituisce, per un Paese da tempo alle prese con una lunga fase di stagnazione, un momento storico di passaggio che si può “leggere” anche sotto una lente di genere. È unanime opinione che la pandemia abbia inasprito le criticità già presenti in tutti gli ambiti della società, acuendo le disuguaglianze esistenti, rimarcando la segmentazione fra settori e ponendo delle sfide che le istituzioni, italiane ed europee, non possono ignorare. Il mercato del lavoro è certamente l'ambito sul quale si registra l'impatto più marcato, malgrado gli imponenti strumenti introdotti dal Governo per impedire effetti sociali ancora più devastanti di quelli effettivamente registrati.

In questo capitolo focalizziamo l'attenzione sull'occupazione femminile, utilizzando le informazioni disponibili più recenti di ISTAT, MI e MUR (di seguito MIUR) per provare a esaminare due aspetti caratterizzanti la partecipazione delle donne al mercato del lavoro: l'impatto quantitativo dei provvedimenti di contenimento adottati dal Governo sul numero di donne occupate, e le tendenze rilevabili nel comportamento femminile nelle scelte formative.

1. Gli effetti della crisi sanitaria sull'occupazione *(dati disponibili a fine ottobre 2020).*

Analisi approfondite degli effetti che la crisi sanitaria in corso sta determinando sul mercato del lavoro, in generale, e in particolare su uno dei suoi segmenti più deboli - quello dell'occupazione femminile - saranno possibili soltanto tra qualche mese, quando si potranno utilizzare i dati strutturali dell'economia italiana per l'anno 2020. Occorre tener conto che gli effetti della crisi non termineranno con la conclusione delle fasi di restrizione, ma proseguiranno per tutta la durata della convivenza con il virus e anche nella fase immediatamente successiva alla scoperta di un vaccino efficace. Con questa premessa, sulla base dei più recenti dati congiunturali pubblicati da ISTAT, possiamo illustrare le prime indicazioni parziali che riguardano le ripercussioni della crisi sanitaria sull'occupazione, con un *focus* su quella femminile.

Nel terzo trimestre del 2020 il prodotto interno lordo è aumentato del 16,1% rispetto al trimestre precedente e è diminuito del 4,7% nei confronti del terzo trimestre del 2019. I dati congiunturali sul mercato del lavoro non registrano cadute dell'occupazione paragonabili a quelle del PIL, poiché il Governo e il Parlamento sono intervenuti con il divieto di licenziamento e con l'estensione delle varie forme di ammortizzatori alle categorie di lavoratori che non ne erano coperti. Questo fatto rende necessario guar-

1. Gli autori ringraziano il dottor Sebastian Amelio, Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, Direzione Generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, per gli utili suggerimenti dei quali si è tenuto conto nel testo

dare anche ai dati relativi agli inattivi e ai disoccupati.

La diminuzione dell'occupazione risulta concentrata in prevalenza nel lavoro autonomo e nel lavoro dipendente a tempo determinato, mentre nel lavoro dipendente a tempo indeterminato la crisi non si è tradotta in perdita di occupazione (protetta dal divieto di licenziamento e dalla cassa integrazione), quanto prevalentemente in perdita di reddito. La contrazione del lavoro dipendente a tempo determinato si manifesta anche come diminuzione del numero di occupati con meno di 34 anni, in quanto tra i più giovani i contratti a termine sono più diffusi che nelle altre classi di età.

Prendendo come riferimento il mese di gennaio 2020 in quanto ultimo mese senza l'“effetto covid”, i principali risultati che mettono in evidenza i dati congiunturali mensili sugli occupati fino al mese di ottobre sono i seguenti:

- ad ottobre il numero di occupati risultava del 3% inferiore rispetto a gennaio (grafico 1 e 2);
- a fronte di una sostanziale tenuta del numero di dipendenti a tempo indeterminato (per i quali vale il richiamato divieto di licenziamento), si rileva una diminuzione del 3% dei lavoratori indipendenti e soprattutto una marcata contrazione dei lavoratori dipendenti a tempo determinato, pari al 10% (grafico 1);
- il numero di occupati è diminuito del 2% sia tra gli uomini sia tra le donne (grafico 2);
- il numero dei giovani occupati (con meno di 34 anni) diminuisce del 4%; i più giovani rappresentano la classe di età che maggiormente ha subito i contraccolpi del virus e delle conseguenti misure di contenimento (grafico 3).

Altri risultati sono messi in evidenza dai dati mensili sugli inattivi:

- il numero di inattivi è aumentato fortemente durante le settimane di chiusura totale (+8% ad aprile rispetto a gennaio) ed è diminuito sensibilmente e rapidamente dopo la fine del contenimento; a fine agosto il numero di inattivi ritornava ai livelli di gennaio, ma a fine ottobre è di nuovo pari a +2% rispetto a gennaio (grafico 4); ciò significa che alla riapertura delle attività molti individui disposti a lavorare hanno immediatamente ripreso le azioni di ricerca attiva di un'occupazione, e sono quindi passati da essere registrati fra gli “inattivi” ad essere classificati come “disoccupati” o “occupati”;
- la dinamica degli inattivi è la stessa tra gli uomini e le donne e presenta una crescita sostenuta fino ad aprile e decrescita veloce a partire da maggio (grafico 4);
- l'incremento degli inattivi durante le settimane di fermo delle attività è stato particolarmente notevole tra gli individui di età compresa tra i 35 e i 49 anni (+15% a maggio rispetto a gennaio), tuttavia proprio costoro si sono messi con maggiore intensità alla ricerca di un lavoro non appena è stato possibile e da agosto in poi non si rilevano più dinamiche diverse del numero di inattivi per classi di età (grafico 5).

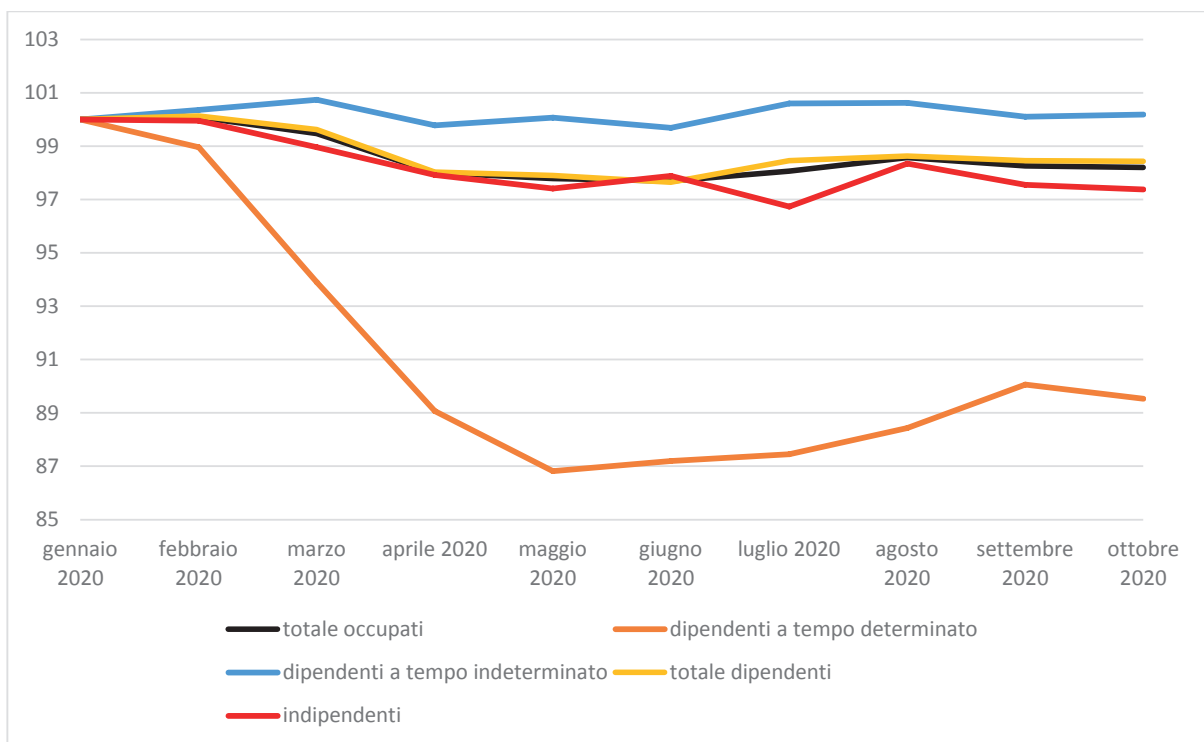
I dati mensili sul numero di disoccupati danno indicazioni che paiono coerenti con i dati sugli inattivi. Infatti:

- il numero di disoccupati diminuisce fortemente durante il periodo del contenimento poiché, data l'impossibilità di effettuare le usuali azioni di ricerca di un'occupazione, questi individui sono stati registrati tra gli inattivi invece che tra i disoccupati; a chiusura archiviata, gli individui privi di occupazione e disposti a lavorare si sono attivati prontamente e sono stati di nuovo classificati

- come disoccupati; per tali ragioni ad aprile il numero di disoccupati risulta pari a -27% rispetto a gennaio, mentre da agosto in poi il numero di disoccupati appare tornato ai livelli di gennaio (grafico 6);
- tale dinamica si rileva per entrambi i generi, tuttavia ad ottobre - rispetto a gennaio - il numero dei disoccupati maschi risulta aumentato del 5%, mentre il numero delle disoccupate donne risulta inferiore del 4% (grafico 6);
 - tra i giovani con meno di 35 anni, da gennaio ad ottobre il numero di disoccupati è aumentato dell'3%, mentre è diminuito del 2% tra le persone nella fascia di età 35-50 anni.

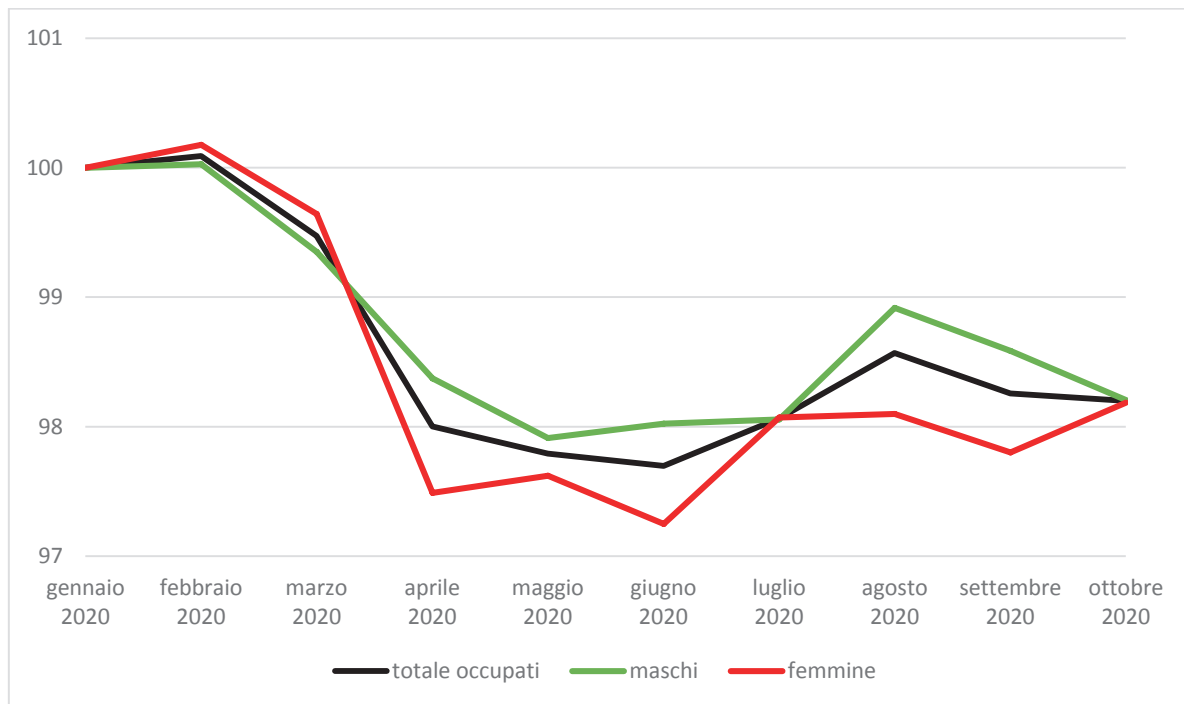
I dati sugli occupati, gli inattivi e i disoccupati si potranno interpretare meglio quando saranno disponibili altre informazioni, quali il motivo della mancata ricerca di lavoro; sarà soprattutto utile disporre del dato sugli "scoraggiati", coloro che vorrebbero lavorare, ma rinunciano a cercare un'occupazione perché sfiduciati. Una lettura approfondita sarà inoltre possibile quando saranno disponibili dati disaggregati per territorio e settore, nonché quando le informazioni di fonte ISTAT potranno essere lette congiuntamente con i dati da altre fonti istituzionali.

Grafico 1 - Occupati per posizione nella professione in Italia da gennaio a ottobre 2020
numeri indice in base gennaio 2020 = 100



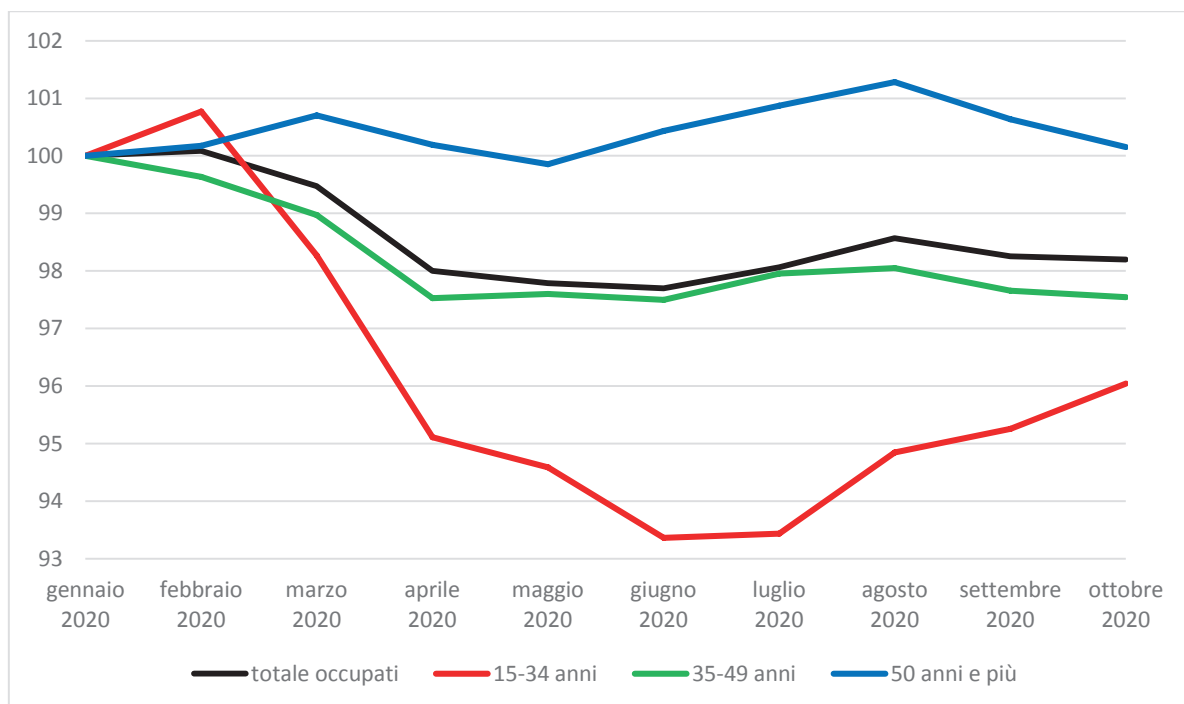
Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 2 - Occupati per genere in Italia da gennaio a ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 3 - Occupati per età in Italia da gennaio ad ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



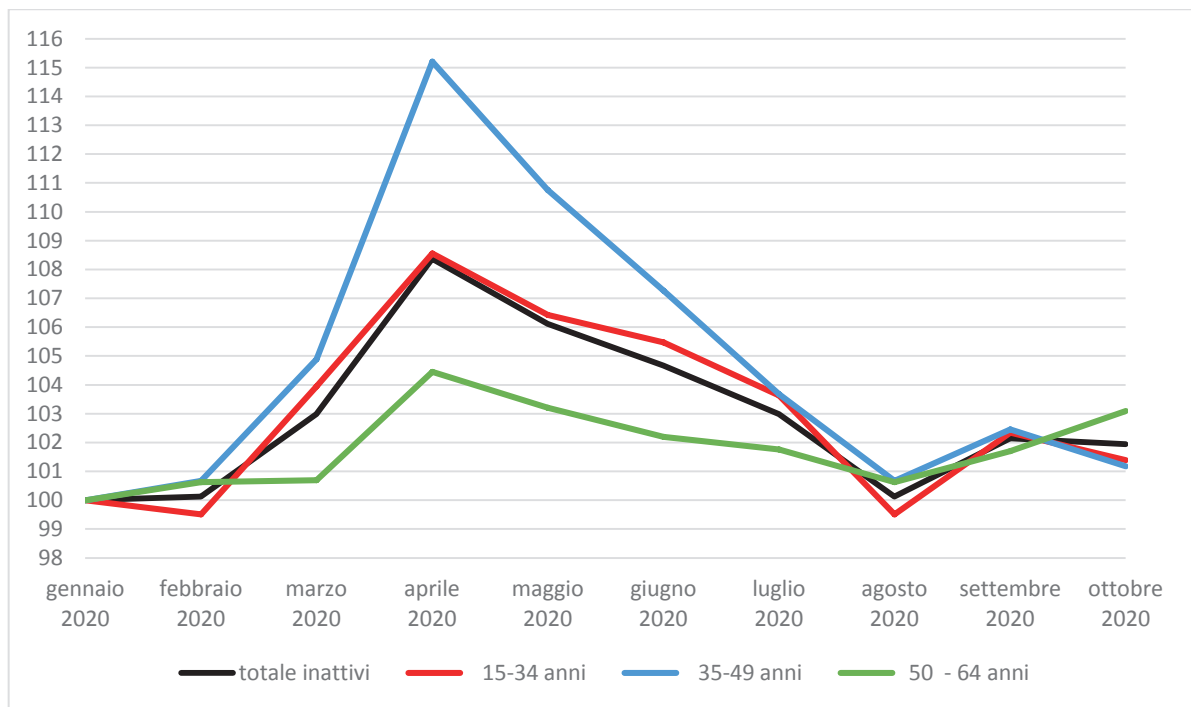
Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 4 - Inattivi di 15-64 anni per genere in Italia da gennaio a ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



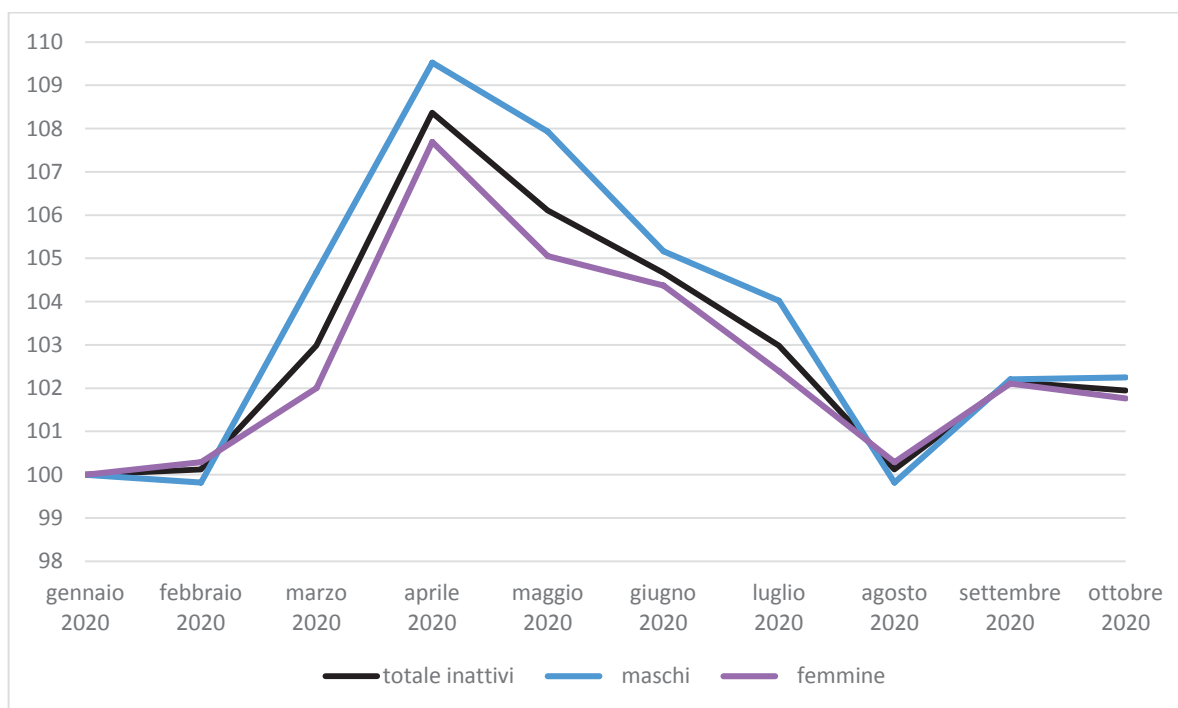
Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 5 - Inattivi di 15-64 anni per età in Italia da gennaio ad ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



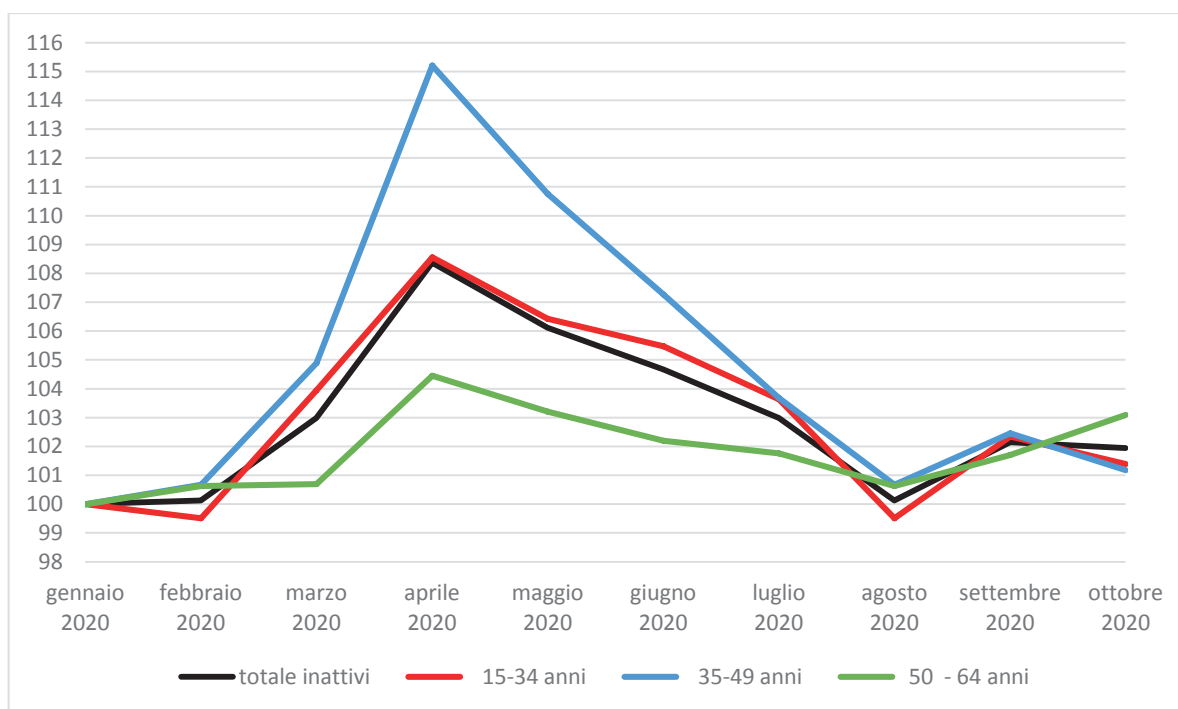
Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 6 - Disoccupati per sesso in Italia da gennaio ad ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Grafico 7 - Disoccupati per età in Italia da gennaio ad ottobre 2020
 numeri indice in base gennaio 2020 = 100



Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

2. Le scelte femminili più frequenti nei percorsi di studio: un esercizio statistico.

Abbiamo realizzato un esercizio statistico che mette in relazione la domanda di lavoro espressa dalle imprese dell'industria e dei servizi per indirizzo di studio (rilevata con l'indagine campionaria *Excelsior* realizzata da Unioncamere in collaborazione con ANPAL) con le scelte di studio effettuate da parte delle ragazze, rilevate dal Ministero dell'Istruzione e dell'Università. In particolare, per i diversi indirizzi di studio abbiamo confrontato la percentuale di diplomati e laureati che le imprese inserite nell'indagine *Excelsior* considerano "difficili" da reperire rispetto al totale delle richieste (per mancanza di competenze o per insufficiente numero di candidati) e la percentuale di donne sul totale degli iscritti a corsi che avviano a professionalità "difficili" da reperire. Dal confronto tra i due indicatori emerge che le ragazze (quelle che si iscrivono alla scuola superiore e quelle che si iscrivono all'università) scelgono con minore frequenza rispetto ai colleghi maschi gli indirizzi di studio che forniscono diplomi nei quali le imprese dichiarano maggiore difficoltà a soddisfare la domanda di lavoro. Si tratta in prevalenza degli indirizzi di studio nelle materie note come STEM (scienze, tecnologia, ingegneria, matematica).

Abbiamo elaborato dati pubblicati da EUROSTAT, che rendono evidente come tale fenomeno si manifesti in tutta Europa: la percentuale di iscritti a corsi universitari in materie STEM, in rapporto alla popolazione tra i 20 e i 25 anni, è in tutti i Paesi notevolmente più alta tra i ragazzi rispetto alle ragazze. L'Italia si colloca al di sotto della media UE sia tra i maschi sia tra le femmine; i maschi scelgono le materie STEM più frequentemente delle femmine, come in tutti gli altri Paesi, ma in Italia si rileva un problema anche tra i maschi, che scelgono le materie STEM con frequenza significativamente inferiore rispetto ai coetanei maschi degli altri Paesi UE. Nel paragrafo finale presentiamo alcune recenti iniziative avviate dalla Commissione Europea e dal Governo italiano con l'obiettivo di mostrare ai ragazzi - e in modo particolare alle ragazze - le opportunità in termini di istruzione e soprattutto di occupazione che i percorsi di studio nelle discipline STEM possono offrire.

La minore frequenza con cui le ragazze scelgono percorsi di studio nelle materie STEM rispetto ai maschi comporta conseguenze sia nel breve sia nel lungo periodo: se infatti nel breve periodo la componente femminile è meno presente nei percorsi di studio più richiesti e meglio remunerati dalle imprese, nel lungo periodo sono proprio i settori STEM che presentano le maggiori prospettive di crescita.

2.1 Le scelte al primo anno di scuola superiore

Secondo il MIUR, nell'anno scolastico 2018/19 si sono iscritti al primo anno della scuola superiore 579 mila studenti, dei quali la componente "rosa" era poco meno della metà (il 47%). La percentuale di ragazze iscritte al primo anno sul totale degli iscritti varia fortemente secondo l'indirizzo: sistema moda (83%), liceo linguistico (79%) e sociosanitario (72%) sono gli indirizzi di studio con la percentuale più alta di ragazze sul totale degli iscritti; informatica e telecomunicazioni (7%), elettronica ed elettrotecnica (3%) e mecatronica (3%) sono gli indirizzi con la più bassa percentuale di ragazze sul totale degli iscritti.

I settori scelti meno frequentemente dalle ragazze sono anche quelli in cui le imprese indicano maggiore difficoltà a soddisfare la domanda di lavoro: la percentuale di diplomati "difficili" da reperire è pari al 50% in informatica e telecomunicazioni e al 42%

in elettronica ed elettrotecnica e in meccanica e mecatronica.

Nell'indirizzo di studio dell'industria e dell'artigianato per il *made in Italy* la difficoltà delle imprese di reperire diplomati è pari al 43%, mentre la percentuale di donne sul totale degli iscritti è pari al 24%.

I dati dettagliati per tutti gli indirizzi di studio sono presentati nella tabella 1 e nei grafici da 1 a 3.

2.2 Le scelte al primo anno di università

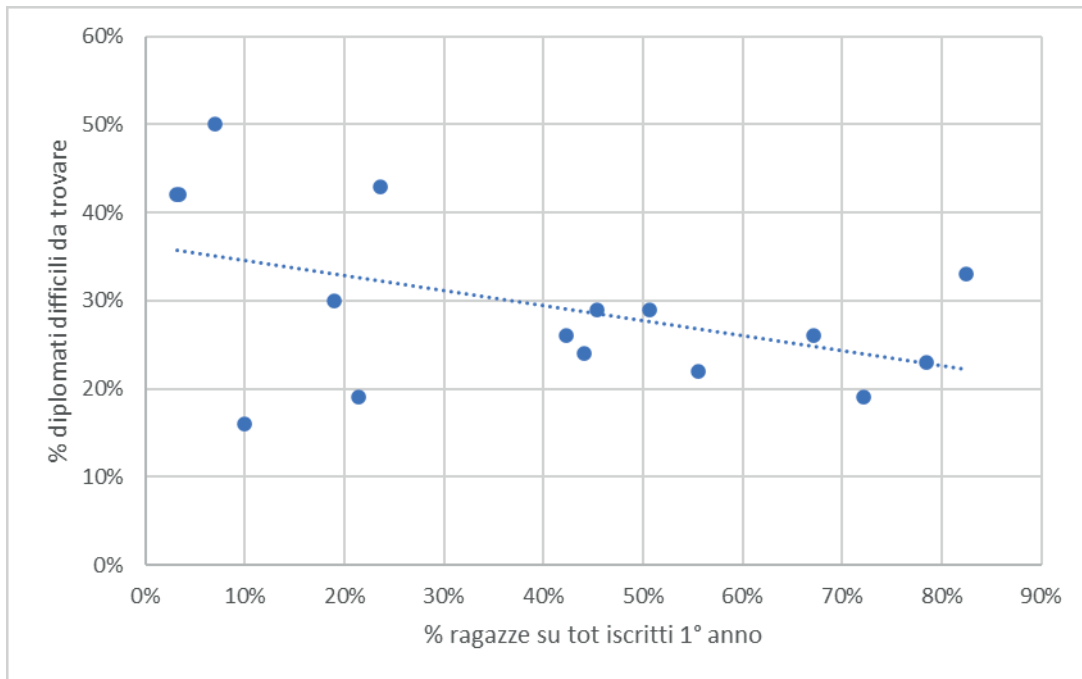
Secondo il MIUR, nell'anno accademico 2019/20 si sono immatricolati nelle università italiane poco meno di 297 mila studenti, dei quali la componente "rosa" era di poco superiore alla metà (il 56%). La percentuale di ragazze iscritte al primo anno sul totale degli iscritti varia fortemente secondo l'indirizzo di studio: insegnamento e formazione (93%), indirizzo linguistico, traduttori e interpreti (81%) e psicologia (80%) risultano gli indirizzi di studio universitari con la percentuale più alta di donne sul totale degli iscritti; l'indirizzo scientifico, matematico e fisico (27%), ingegneria industriale (19%) e ingegneria elettronica (15%) sono gli indirizzi dove la percentuale femminile sul totale degli iscritti è la minore.

I settori scelti meno frequentemente dalle ragazze sono anche quelli in cui le imprese indicano maggiore difficoltà a trovare candidati: la percentuale di laureati "difficili" da reperire sul mercato è pari al 50% nell'indirizzo scientifico, matematico e fisico e sale al 57% nell'ingegneria industriale e al 56% in ingegneria elettronica e dell'informazione.

I dati dettagliati per tutti gli indirizzi di studio sono presentati nella tabella 2 e nei grafici da 4 a 6.

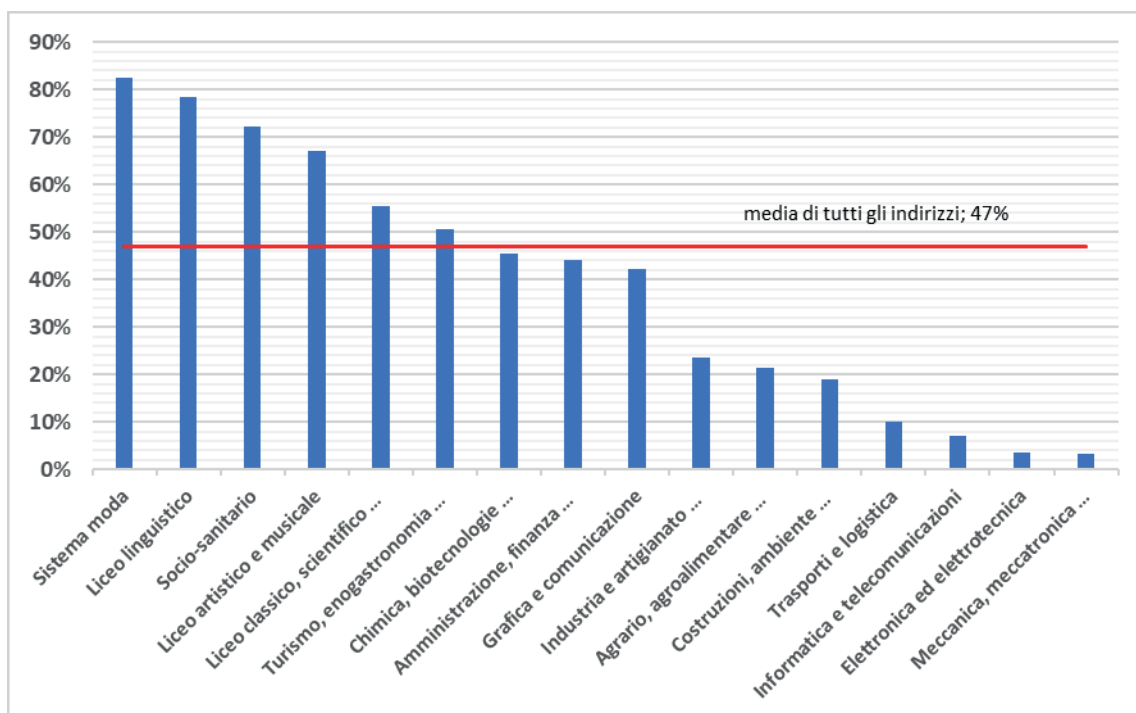
Tabella 1 e grafico 1 - Percentuale femminile sul totale degli iscritti al primo anno nell'anno scolastico 2018/19; percentuale di diplomati di difficile reperimento per le imprese dell'industria e dei servizi nel 2019 per indirizzo di studio nella scuola superiore (secondo la denominazione *Excelsior*)

indirizzo di studio scuola superiore		% ragazze su totale iscritti al 1° anno	% diplomati difficili da trovare
01	Agrario, agroalimentare e agroindustria	21%	19%
02	Amministrazione, finanza e marketing	44%	24%
03	Chimica, materiali e biotecnologie	45%	29%
04	Costruzioni, ambiente e territorio	19%	30%
05	Elettronica ed elettrotecnica	3%	42%
06	Grafica e comunicazione	42%	26%
07	Informatica e telecomunicazioni	7%	50%
08	Meccanica, mecatronica ed energia	3%	42%
09	Sistema moda	83%	33%
10	Trasporti e logistica	10%	16%
11	Turismo, enogastronomia e ospitalità	51%	29%
12	Liceo ad indirizzo artistico e musicale	67%	26%
13	Liceo ad indirizzo classico, scientifico e scienze umane	55%	22%
14	Liceo ad indirizzo linguistico	79%	23%
15	Industria e artigianato per il made in Italy	24%	43%
16	Socio-sanitario	72%	19%
media di tutti gli indirizzi		47%	26%



Fonte: elaborazione CNEL su dati MIUR (portale unico dei dati della scuola) e UNIONCAMERE – ANPAL (Excelsior, 2019)

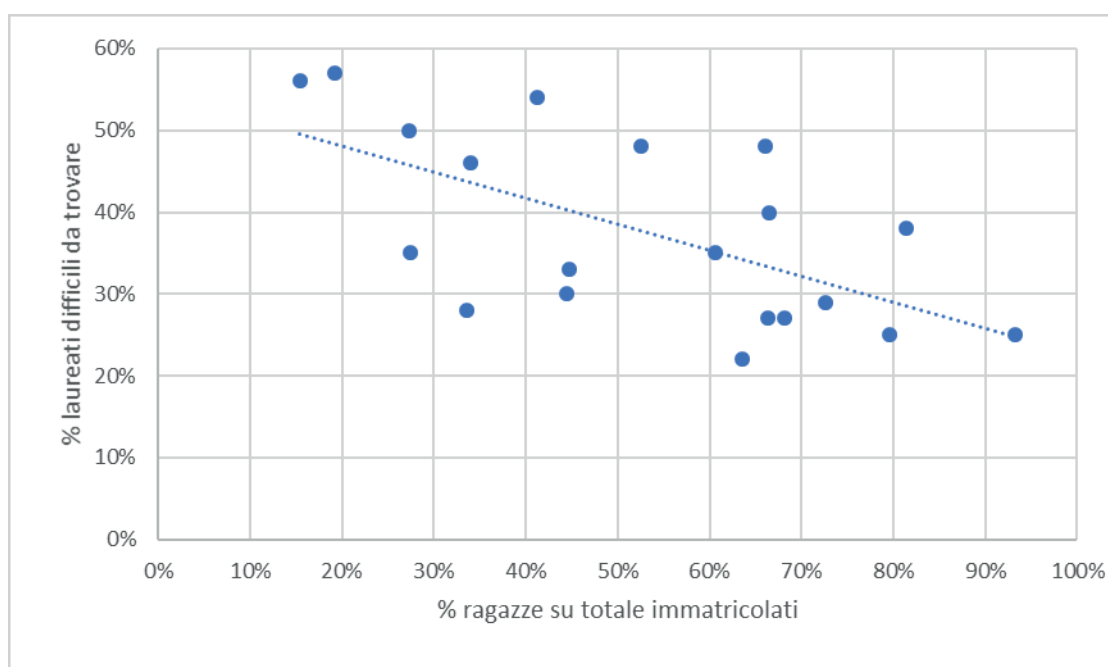
Grafico 2 - Percentuale di ragazze sul totale degli iscritti al primo anno nell'anno scolastico 2018/19 per indirizzo di studio nella scuola superiore



Fonte: elaborazione CNEL su dati MIUR (portale unico dei dati della scuola)

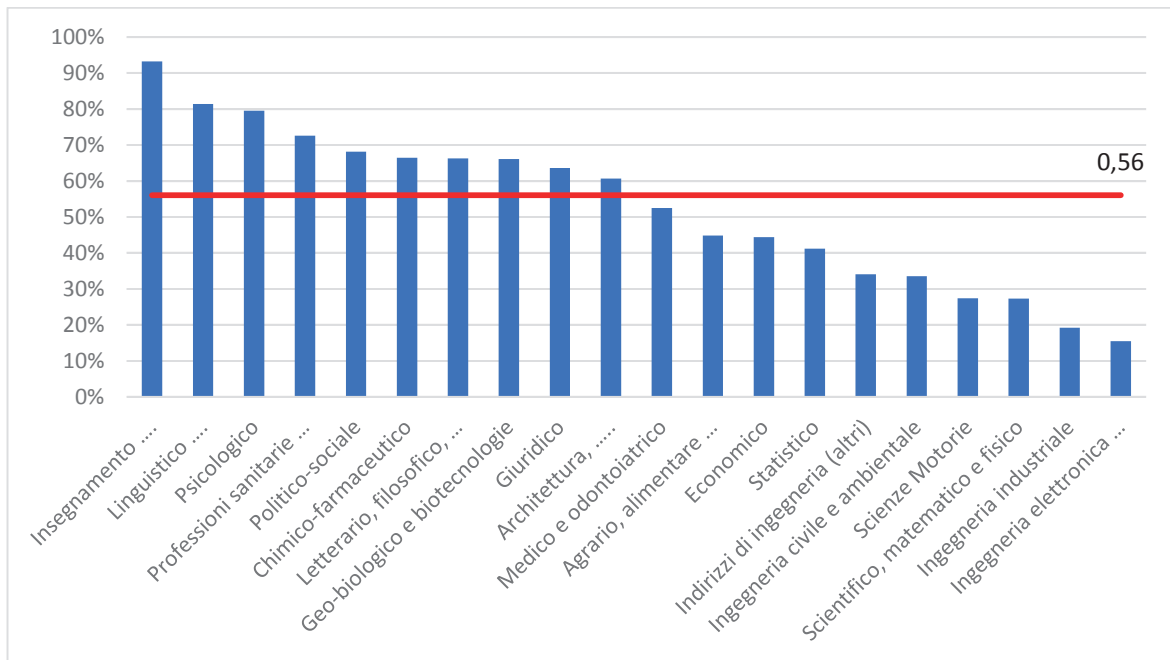
Tabella 2 e grafico 3 - Percentuale femminile sul totale di immatricolati nell'anno accademico 2019/20; percentuale di laureati di difficile reperimento per le imprese dell'industria e dei servizi nel 2019 per indirizzo di studio universitario (secondo la denominazione *Excelsior*)

	indirizzo di studio universitario	% ragazze su totale immatricolati	% laureati difficili da trovare
01	Agrario, alimentare e zootecnico	45%	33%
02	Architettura, urbanistico e territoriale	61%	35%
03	Chimico-farmaceutico	66%	40%
04	Economico	44%	30%
05	Geo-biologico e biotecnologie	66%	48%
06	Giuridico	64%	22%
07	Ingegneria civile e ambientale	34%	28%
08	Ingegneria elettronica e dell'informazione	15%	56%
09	Ingegneria industriale	19%	57%
10	Indirizzi di ingegneria (altri)	34%	46%
11	Insegnamento e formazione	93%	25%
12	Letterario, filosofico, storico e artistico	66%	27%
13	Linguistico, traduttori e interpreti	81%	38%
14	Medico e odontoiatrico	53%	48%
15	Politico-sociale	68%	27%
16	Psicologico	80%	25%
17	Professioni sanitarie della prevenzione e della sicurezza sul lavoro	73%	29%
18	Scientifico, matematico e fisico	27%	50%
19	Scienze Motorie	27%	35%
20	Statistico	41%	54%
	media di tutti gli indirizzi	56%	35%



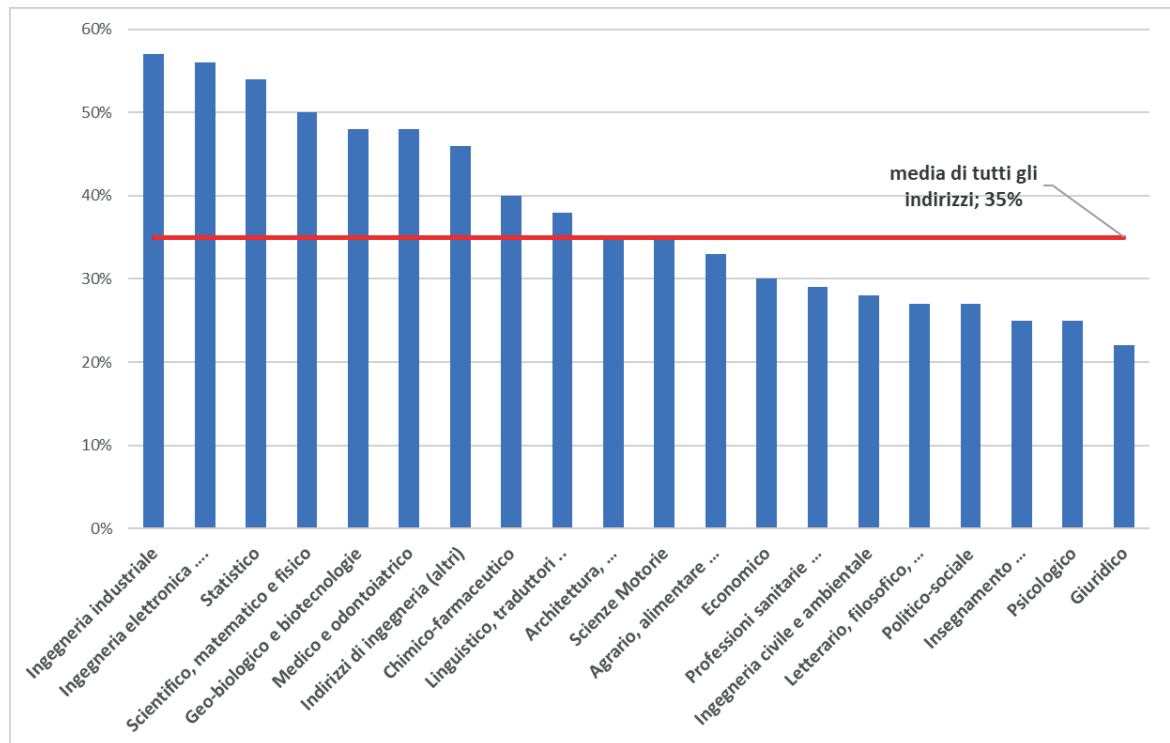
Fonte: elaborazione CNEL su dati MIUR (portale dei dati dell'istruzione superiore) e UNIONCAMERE - ANPAL (*Excelsior*, 2019)

Grafico 4 - Percentuale femminile sul totale di immatricolati nell'anno accademico 2019/20 per indirizzo di studio universitario



Fonte: elaborazione CNEL su dati MIUR (portale dei dati dell'istruzione superiore)

Grafico 5 - Percentuale di laureati di difficile reperimento per le imprese dell'industria e dei servizi nel 2019 per indirizzo di studio universitario



Fonte: elaborazione CNEL su dati UNIONCAMERE - ANPAL (Excelsior, 2019)

2.3 In tutta l'Europa i maschi scelgono corsi universitari in materie STEM molto più frequentemente delle femmine; l'Italia si colloca al di sotto della media UE.

Il fatto che le ragazze scelgano percorsi di studio nelle materie STEM meno frequentemente rispetto ai ragazzi si osserva in tutti i Paesi europei.

Per confrontare i diversi Paesi tenendo conto delle differenze relative alla dimensione e alla struttura per età della popolazione, abbiamo calcolato per i maschi e per le femmine il rapporto tra il numero di individui che nel 2018 frequentavano corsi di istruzione di livello terziario - presso università o istituti a cui si accede con il diploma di scuola superiore - nelle materie STEM, e il numero di individui di età compresa tra 20 e 25 anni.

Nell'Unione Europea² il 22% dei ragazzi tra i 20 e i 25 anni frequenta corsi di istruzione universitaria in materie STEM, contro appena l'11% delle ragazze. In tutti i Paesi europei (UE e non UE) il dato relativo alle femmine è sempre notevolmente inferiore a quelli dei ragazzi, anche di molti punti percentuali.

In Italia tali percentuali risultano pari al 16% per i maschi e al 10% delle femmine, entrambi al di sotto della media UE. Il dato relativo ai maschi è notevolmente al di sotto della media UE, quello relativo alle femmine è leggermente al di sotto della media UE. Ciò significa che in Italia esiste un generale problema di minore frequenza con cui i giovani, maschi e femmine, scelgono di intraprendere percorsi formativi nelle materie STEM. I maschi sono certamente più numerosi delle colleghe femmine, ma approcciano a queste discipline con frequenza significativamente inferiore rispetto ai coetanei maschi degli altri Paesi europei.

Sia tra i maschi che tra le femmine, la Grecia risulta il paese europeo più "anomalo" in termini positivi: il 53% dei maschi e il 26% delle femmine in rapporto ai giovani di 20 - 25 anni frequenta indirizzi di studio in materie STEM.

Per il dato maschile, altri Paesi che presentano un dato migliore della media UE sono la Finlandia, la Germania, l'Austria, la Lettonia, la Spagna, la Lituania, Irlanda e la Slovenia.

Per il dato femminile, gli altri Paesi al di sopra della media UE risultano l'Estonia, la Germania, la Finlandia, l'Austria, la Slovenia, il Regno Unito, la Svezia e la Lettonia.

Nella tabella 3 e nei grafici 6 e 7 sono presentati i risultati di dettaglio per i singoli Paesi.

2. UE a 27 paesi, confini a partire dal 1° febbraio 2020.

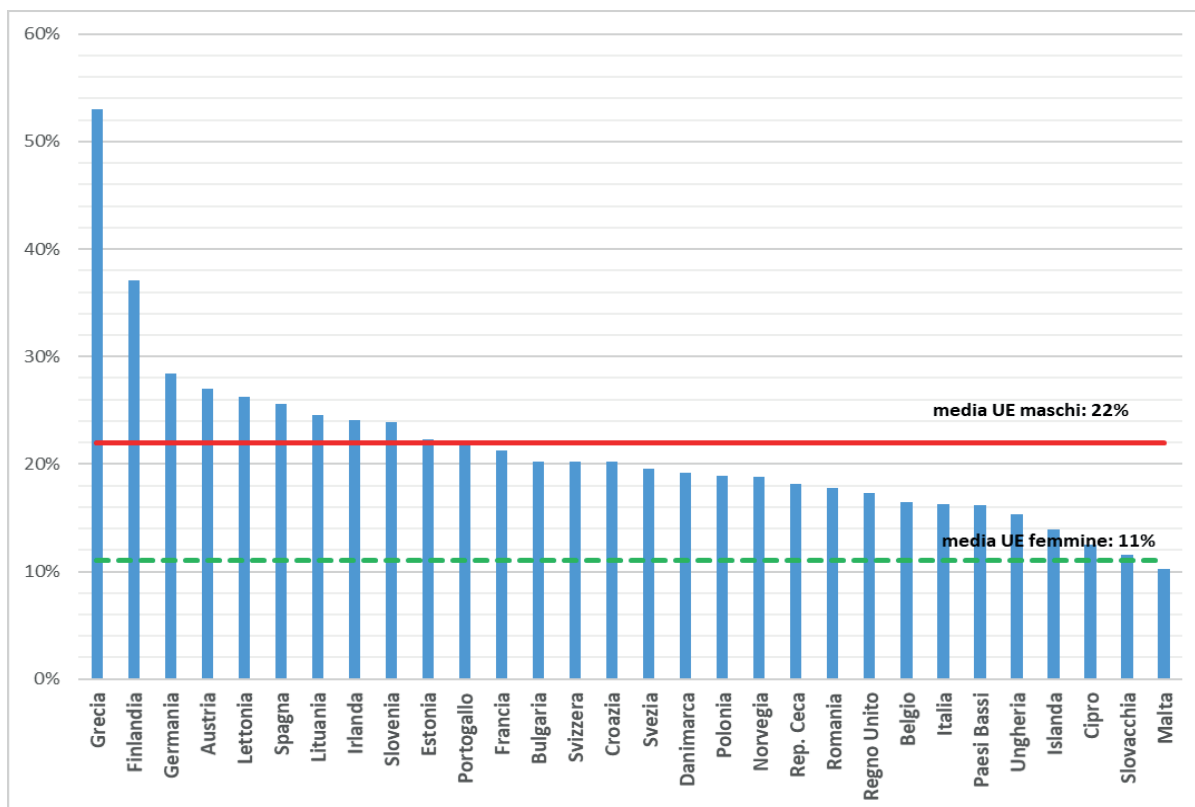
Tabella 3 - Giovani iscritti a corsi universitari in Europa in materie STEM per genere e Paese nel 2018

Paese	numeri		% su pop. 20-25 anni	
	M	F	M	F
Austria	89.999	38.282	27%	12%
Belgio	67.932	20.286	16%	5%
Bulgaria	39.799	17.496	20%	9%
Cipro	4.630	2.307	13%	6%
Croazia	29.894	14.900	20%	11%
Danimarca	46.034	21.854	19%	10%
Estonia	9.071	5.005	22%	13%
Finlandia	74.123	23.233	37%	12%
Francia	477.217	212.109	21%	10%
Germania	829.191	334.219	28%	13%
Grecia	181.045	84.071	53%	26%
Irlanda	43.276	18.794	24%	11%
Islanda	2.293	1.398	14%	9%
Italia	306.232	175.112	16%	10%
Lettonia	14.726	6.007	26%	12%
Lituania	24.552	8.897	25%	10%
Malta	2.194	857	10%	5%
Norvegia	40.097	17.258	19%	9%
Paesi Bassi	106.812	37.313	16%	6%
Polonia	248.877	139.918	19%	11%
Portogallo	72.725	33.591	22%	10%
Regno Unito	441.003	279.454	17%	12%
Rep. Ceca	58.317	30.194	18%	10%
Romania	110.898	63.297	18%	11%
Slovacchia	22.153	10.474	12%	6%
Slovenia	15.492	6.894	24%	12%
Spagna	362.671	139.523	26%	10%
Svezia	75.157	41.061	20%	12%
Svizzera	61.290	21.447	20%	8%
Ungheria	54.070	18.609	15%	6%
Unione Europea	3.368.310	1.504.756	22%	11%

Fonte: elaborazione CNEL su dati EUROSTAT

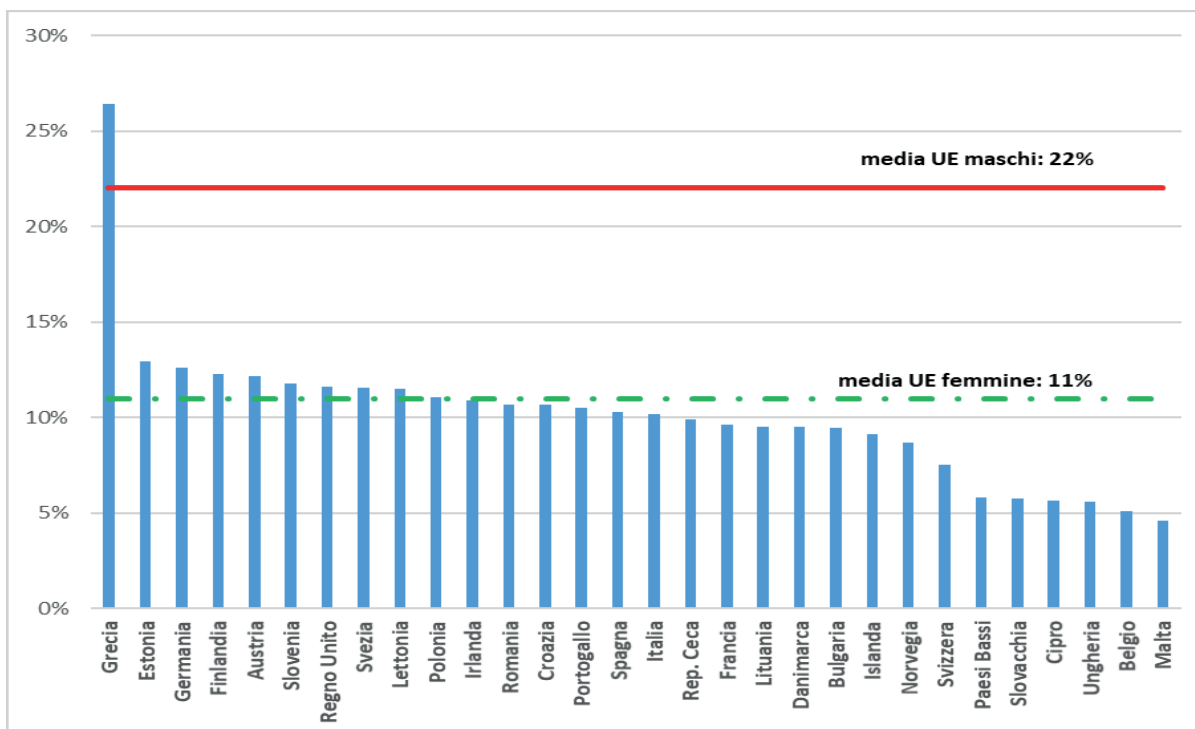
Nota metodologica: la tabella riporta la somma degli iscritti ai seguenti campi di studio universitari: natural sciences, mathematics and statistics; Information and Communication Technologies; engineering, manufacturing and construction; la percentuale sulla popolazione di 20-25 anni consente di confrontare paesi che hanno dimensioni diverse.

Grafico 6 - Iscritti a corsi universitari in materie STEM nel 2018 in rapporto alla popolazione di 20-25 anni - maschi



Fonte: elaborazione CNEL su dati EUROSTAT

Grafico 7 - Iscritti a corsi universitari in materie STEM nel 2018 in rapporto alla popolazione di 20-25 anni - femmine



Fonte: elaborazione CNEL su dati EUROSTAT

2.4 Le iniziative della Commissione Europea e del Governo italiano per favorire la partecipazione delle ragazze ai corsi di laurea nelle materie STEM (scienze, tecnologia, ingegneria, matematica).

Il 1° luglio 2020 la Commissione Europea ha presentato la Comunicazione sull'agenda europea delle competenze per la competitività sostenibile, l'equità e la coesione sociale. Tra le azioni da intraprendere per reagire alla crisi economica provocata dalla pandemia di COVID 19, la Commissione ne prevede una che ha l'esplicito obiettivo di aumentare il numero dei laureati nelle materie STEM, in particolare donne.

La Commissione UE osserva che in un'epoca di rapida innovazione tecnologica, le aziende hanno bisogno di persone con elevati livelli di competenza nelle materie STEM. Tali competenze sono indispensabili per sostenere l'innovazione dei settori all'avanguardia, quali ad esempio l'intelligenza artificiale e la sicurezza informatica. La Commissione UE, pertanto, ritiene che occorra spiegare meglio ai giovani, e in modo particolare alle ragazze, le opportunità offerte dalla scelta di un percorso di studi nelle materie STEM. È per questo che nell'ambito della suddetta Comunicazione viene prevista esplicitamente una linea di azione per aumentare il numero di laureati nelle materie STEM e per sostenerne le competenze imprenditoriali. In particolare, la Commissione intende perseguire i seguenti obiettivi:

- aumentare l'attrattiva degli studi e delle carriere nelle materie STEM, con azioni mirate alle ragazze e alle donne e con un approccio innovativo e interdisciplinare da attuare nelle scuole secondarie, nelle università e negli istituti di formazione professionale;
- investire nella formazione di nuovi insegnanti nelle materie STEM, per aumentarne il numero oggi insufficiente;
- sostenere l'istruzione scientifica nelle azioni comunitarie in innovazione e ricerca
- promuovere la collaborazione tra scuole secondarie e università, per costruire un quadro coerente e continuo di insegnamento
- promuovere la collaborazione tra scuole e università da un lato e il sistema delle imprese dall'altro

Anche il Governo italiano ha avviato un'iniziativa per finanziare progetti che abbiano l'obiettivo di realizzare attività di carattere educativo nelle materie STEM. Il 16 giugno 2020, infatti, il Dipartimento per le pari opportunità ha pubblicato un bando per finanziare progetti, che abbiano l'obiettivo di diffondere le competenze e incoraggiare lo studio nelle materie STEM, in modo particolare da parte delle bambine e delle ragazze.

Le competenze nelle materie STEM, ad avviso del Dipartimento per le pari opportunità, rivestono un ruolo centrale per il rilancio economico, sociale e culturale del nostro Paese e per la ripresa delle attività educative fortemente penalizzate nelle prime fasi dell'emergenza sanitaria.

Fonti dei dati e metodologia.

Gli indicatori sulla domanda di lavoro espressa dalle imprese dell'industria e dei servizi e sulle scelte di studio delle ragazze che si iscrivono alle superiori e all'università sono state reperite nei seguenti siti istituzionali:

MIUR – portale dei dati dell'istruzione superiore (dati censuari delle università italiane), <http://ustat.miur.it/>

MIUR – portale unico dei dati della scuola (dati censuari delle scuole italiane), <https://dati.istruzione.it/opendata/>

UNIONCAMERE in collaborazione con ANPAL:

- Sistema informativo Excelsior, gli sbocchi occupazionali dei laureati nelle imprese, anno 2019
- Sistema informativo Excelsior, gli sbocchi occupazionali dei diplomati nelle imprese, anno 2019

<http://excelsior.unioncamere.net>

I dati per calcolare la percentuale di ragazzi e ragazze che frequentano corsi STEM in rapporto alla popolazione tra i 20 e i 25 anni sono stati reperiti nel sito istituzionale di EUROSTAT:

<https://ec.europa.eu/eurostat>

I dati sugli iscritti ai corsi universitari nelle materie STEM sono disponibili nella sezione "Population and social conditions", sottosezione "Education and training (educ)". Abbiamo sommato gli iscritti ai seguenti campi di studio universitari: a) Natural sciences, mathematics and statistics; b) Information and Communication Technologies; c) Engineering, manufacturing and construction

I dati relativi alla popolazione europea per paese, sesso ed età sono disponibili nella sezione "Population and social conditions", sottosezione "Population projections (proj)". Abbiamo utilizzato i dati al 1° gennaio 2019.

Dall'indagine Excelsior abbiamo estratto la percentuale di diplomati delle scuole superiori e la percentuale di laureati che le imprese dichiarano "difficili da trovare" in ciascun indirizzo di studio della scuola secondaria superiore e universitario; dai portali del MIUR abbiamo estratto il numero di studenti iscritti al primo anno di scuola superiore per genere e indirizzo di studi e il numero di immatricolati per genere e per classe di corso di laurea. In tal modo è stato possibile calcolare la percentuale di ragazze sul totale degli studenti iscritti al primo anno di scuola superiore per indirizzo di studio e la percentuale di ragazze sul totale degli immatricolati per classe di corso di laurea.

Per mettere in relazione le due fonti, abbiamo costruito due tabelle di raccordo:

- la tabella di collegamento tra i 16 indirizzi di studio della scuola superiore dell'indagine Excelsior e i 51 indirizzi di studio della scuola superiore secondo la classificazione MIUR che sono di interesse per le imprese che rispondo all'indagine Excelsior;
- la tabella di collegamento tra i 20 indirizzi di corso universitario dell'indagine Excelsior e le 57 classi di corso di laurea secondo la classificazione del MIUR che sono di interesse per le imprese che rispondo all'indagine Excelsior; per ingegneria il raccordo è stato fatto al livello più disaggregato di corso di laurea.

Tali tabelle di raccordo posso essere richieste agli uffici del CNEL.

Di seguito riportiamo i diplomi di scuola secondaria superiore e di laurea raggruppati per indirizzo di studio secondo il Sistema Informativo Excelsior 2019, Unioncamere-ANPAL

Tabella A - Diplomi di scuola secondaria superiore per indirizzo di studio secondo il Sistema Informativo Excelsior 2019, Unioncamere-ANPAL

01 - Agrario, agroalimentare e agroindustria: Perito in tecnologie alimentari; Enotecnico; Perito agrario/agrotecnico

02 - Amministrazione, finanza e marketing: Segretario d'amministrazione; Operatore commerciale; Analista contabile; Tecnico commerciale generico (ragioniere); Tecnico commerciale indirizzo programmatori; Tecnico commerciale indirizzo amministrativo; Perito aziendale/corrispondente lingue estere

03 - Chimica, materiali e biotecnologie: Tecnico (o chimico) delle industrie ceramiche; Perito tecnico in materie plastiche; Tecnico chimico ambientale; Perito/tecnico chimico industriale (e conciario)

04 - Costruzioni, ambiente e territorio: Perito edile; Geometra

05 - Elettronica ed elettrotecnica: Perito elettrotecnico; Perito tecnico elettronico; Tecnico dei sistemi energetici

06 - Grafica e comunicazione: Perito in arti fotografiche; Tecnico/operatore della grafica pubblicitaria;

Comunicazioni visive; Tecnico industrie grafiche e della stampa; Tecnico della cinematografia e della televisione

07 - Informatica e telecomunicazioni: Tecnico delle telecomunicazioni; Tecnico informatico

08 - Meccanica, mecatronica ed energia: Perito tecnico meccanico; Tecnico delle industrie minerarie (estrattive e lavorazione della pietra)

09 - Sistema moda: Disegnatrice stilista di moda; Moda e calzature; Tecnico di industria tessile, confezione, tintoria e disegno tessuti

10 - Trasporti e logistica: Tecnico della logistica; Perito aeronautico; Perito nautico

11 - Turismo, enogastronomia e ospitalità: Tecnico dei servizi ristorazione e servizi turistici; Operatore/perito turistico; Tecnico delle attività alberghiere

12 - Liceo ad indirizzo artistico e musicale: Liceo artistico; Arti figurative; Architettura e ambiente; Design; Audiovisivo e multimediale; Grafica; Scenografia; Liceo musicale e coreutico

13 - Liceo ad indirizzo classico, scientifico e scienze umane

14 - Liceo ad indirizzo linguistico

15 - Industria e artigianato per il made in Italy: Tecnico di industria cartaria; Perito in termotecnica; Arte del mosaico; Tecnico dell'industria del legno, del mobile e dell'arredamento; Arte e tecnologia della ceramica; Arte del vetro e del cristallo; Arte dei metalli, oreficeria e pietre dure; Disegnatore architettura, arredamento e ambiente

16 - Sociosanitario: Assistente per comunità infantili; Tecnico biologico sanitario; Dirigenti di comunità; Econome dietiste; Odontotecnico; Ottico; Tecnico di radiologia medica; Tecnico dei servizi sociali

Tabella B - Diplomi di laurea per indirizzo di studio secondo il Sistema Informativo Excelsior 2019, Unioncamere-ANPAL

01 - Agrario, alimentare e zootecnico: Scienze e tecnologie agrarie, forestali e del legno; Scienze e tecnologie zootecniche; Medicina veterinaria; Sanità animale; Scienze e tecnologie agroalimentari; Scienze e gestione delle risorse agricole e forestali

02 - Architettura, urbanistico e territoriale: Architettura; Pianificazione territoriale, urbanistica, ambientale; Storia e conservazione dei beni architettonici e ambientali; Disegno industriale, moda, design, grafica, comunicazione

03 - Chimico-farmaceutico; Chimica; Tossicologia; Cosmesi; Nutrizione; Informazione scientifica sul farmaco; Farmacia; Erboristeria

04 - Economico; Economia del turismo; Economia del commercio internazionale; Scienze economico-aziendali, del marketing e dell'amministrazione; Economia bancaria, finanziaria e assicurativa; Economia delle amministrazioni pubbliche; Economia marittima e dei trasporti; Economia per l'ambiente e la cultura; Scienze economico-sociali e economico-politiche

05 - Geo-biologico e biotecnologie: Scienze geografiche e del territorio; Scienze biologiche; Scienze geologiche e della terra; Scienze ambientali e della natura; Biotecnologie

06 - Giuridico: Giurisprudenza; Scienze dei servizi giuridici

07 - Ingegneria civile e ambientale: Ingegneria edile e civile; Ingegneria per l'ambiente e il territorio

08 - Ingegneria elettronica e dell'informazione: Ingegneria informatica; Ingegneria elettronica; Ingegneria delle telecomunicazioni

09 - Ingegneria industriale: Ingegneria chimica; Ingegneria dei materiali; Ingegneria aerospaziale e aeronautica; Ingegneria elettrica; Ingegneria energetica e nucleare; Ingegneria meccanica e navale

10 - Indirizzi di ingegneria (altri): Ingegneria medica, biomedica e clinica; Ingegneria gestionale e logistica; Modellistica matematico-fisica per l'ingegneria; Ingegneria dell'automazione; Altre lauree in ingegneria; Ingegneria indirizzo generico

11 - Insegnamento e formazione: Scienze dell'educazione; Scienze per responsabili esperti dei servizi educativi; Scienze della formazione aziendale e degli adulti; Scienze della formazione primaria

12 - Letterario, filosofico, storico e artistico: Storia; Filosofia, scienze delle religioni e antropologia; Lettere classiche, moderne e materie letterarie; Scienze e conservazione dei beni culturali, archeologia; Musicologia e spettacolo

13 - Linguistico, traduttori e interpreti: Traduzione e mediazione linguistica; Lingue, letterature e culture straniere

14 - Medico e odontoiatrico: Odontoiatria e protesi dentaria, Medicina e chirurgia

15 - Politico-sociale: Scienze politiche e delle relazioni internazionali e diplomatiche; Scienze della co-

municazione; Scienze dell'amministrazione; Servizio sociale; Sociologia e ricerca sociale; Scienze turistiche (escl. Indirizzo economico)

16 - Psicologico: Psicologia

17 - Sanitario e paramedico: Professioni sanitarie della prevenzione e della sicurezza sul lavoro; Professioni sanitarie tecniche di laboratorio medico, radiologia, ortopedia; Scienze della programmazione sanitaria; Professioni dell'assistenza sanitaria, infermieristiche, ostetricia; Scienze dell'alimentazione e della nutrizione umana, dietologia; Professioni sanitarie della riabilitazione, fisioterapia e logopedia

18 - Scientifico, matematico e fisico: Discipline nautiche; Fisica e astronomia; Informatica; Matematica; Scienza dei materiali

19 - Scienze Motorie: Educazione fisica e scienze motorie

20 - Statistico: Scienze statistiche; Scienze statistico-sociali; Statistica economica, finanziaria ed attuariale

Capitolo 9

Giovani e lavoro ai tempi del coronavirus



Capitolo 9 Giovani e lavoro ai tempi del coronavirus

Alessandro Rosina
Università Cattolica di Milano

1. Occuparsi di sostenibilità

L'Italia si trova oggi davanti ad un drammatico bivio. Da un lato c'è un sentiero stretto e in salita che porta ad una nuova fase di sviluppo economico e sociale. Sull'altro lato c'è un'ampia strada che va verso il declino. Il peso del debito pubblico, assieme a quello degli squilibri demografici, in combinazione con quello dei NEET (i disoccupati più gli inattivi non in formazione), ci sbilancia fortemente verso la seconda strada.

Su tutti questi fronti, come ben noto, occupiamo le posizioni peggiori in Europa, ma sono anche gli stessi su cui si concentrano le maggiori preoccupazioni rispetto al peggioramento prodotto dalla pandemia.

Quando l'emergenza sarà passata ci troveremo, in positivo, con una maggiore attenzione alla salute pubblica, ma anche, in negativo, con la peggiore combinazione - in Europa e nella nostra storia repubblicana - di alto debito pubblico, bassa natalità, bassa presenza degli *under 35* nel sistema produttivo italiano.

Ma proprio l'occupazione delle nuove generazioni va considerata la risposta principale nello scenario post pandemia per alimentare una crescita economica che complessivamente, nel breve e nel medio-lungo periodo, renda: sostenibile il debito pubblico; sostenibile il sistema di *welfare* pubblico di un paese fortemente sbilanciato verso le età anziane; sostenibile, innovativo ed efficiente il modello di sviluppo del paese alimentando con nuove competenze e sensibilità la transizione digitale e verde.

Al contrario, non investire sulle nuove generazioni porta ad una riduzione delle loro prospettive nel territorio in cui vivono: partecipano di meno al mercato del lavoro, rimangono più a lungo dipendenti dai genitori, si accontentano di svolgere lavori in nero o sottopagati, oppure se ne vanno altrove. Così l'economia non cresce e non si formano nuove famiglie. Questo porta ulteriormente le nascite a diminuire e la popolazione ad invecchiare, con risorse sempre più scarse da redistribuire e conseguente aumento delle diseguaglianze sociali. L'Italia risulta essere una delle economie avanzate che maggiormente è arrivata all'impatto con la pandemia riconoscendosi in quest'ultimo ritratto.

Lo scarso investimento pubblico sulle nuove generazioni (in particolare la parte che va efficacemente a rafforzare la loro formazione e l'inserimento solido nel mondo del lavoro) è il principale nodo che vincola al ribasso le possibilità di crescita italiane, da sciogliere prima ancora che sul piano del rapporto tra giovani e lavoro, su quello più alto del ruolo delle nuove generazioni nel modello di sviluppo del Paese.

Il depotenziamento del contributo qualificato delle nuove generazioni va, infatti, considerato allo stesso tempo causa e conseguenza delle difficoltà di crescita competitiva del paese, ed è fortemente riconducibile al processo di "degiornamento" quantitativo e qualitativo¹.

1. Per approfondimenti si rimanda a: A. Rosina (2018), "Il futuro non invecchia", Vita e Pensiero.

Per lunga parte della storia del nostro paese le solide coorti di trentenni, quarantenni e cinquantenni hanno dato solidità alla vita attiva, garantendo nel complesso – pur in presenza di limiti e contraddizioni nella formazione e valorizzazione del capitale umano – una sostanziale tenuta economica e sociale. L'accentuata e persistente denatalità sta però facendo sempre più sentire i suoi effetti su tali coorti, a partire da quelle più giovani. I dati ISTAT ci dicono che le attuali fasce d'età 50-59 e 40-49 presentano un ammontare a tutt'oggi ancora robusto (entrambe attorno ai 9 milioni e 300 mila), mentre quella dai 30 ai 39 anni risulta crollata su valori notevolmente più bassi (pari a circa 7 milioni). Nei prossimi dieci anni vedremo una caduta analoga dei quarantenni e successivamente dei cinquantenni. Nel frattempo, però, i trentenni risulteranno ulteriormente scesi².

In un contesto di trasformazioni demografiche che portano ad una progressiva riduzione quantitativa dei giovani-adulti è, allora, indispensabile rispondere potenziando il contributo qualitativo che ciascuna nuova generazione può offrire. Contributo che è strettamente legato ai percorsi formativi e professionali delle persone che vi appartengono. La consapevolezza pubblica dell'importanza di agire in questa direzione è la risorsa più scarsa di cui i giovani italiani hanno finora beneficiato rispetto ai coetanei degli altri paesi con cui si confrontano.

2. La persistente debolezza dei percorsi formativi e professionali

Prima dello scoppio della pandemia gli indicatori su tutta la transizione scuola-lavoro mostravano segnali deboli e contraddittori nella convergenza verso i valori degli indicatori propri delle realtà più virtuose e dinamiche d'Europa. L'impatto dell'emergenza sanitaria rischia di farci allontanare ulteriormente.

Sul lato della formazione, i dati Eurostat mostrano come l'Italia da tempo presenti una delle più basse percentuali di 15enni con competenze considerate indispensabili per costruire percorsi solidi di vita e lavoro nel XXI secolo. Bassa è anche l'incidenza di laureati (27,6% nella fascia 30-34 rispetto all'obiettivo europeo di salire, sempre entro il 2020, oltre il 40%).

Inoltre, la quota di ragazzi tra i 18 e i 24 anni che non hanno completato la scuola secondaria superiore (*early leavers*) è scesa nella prima parte del decennio scorso da oltre il 18% a valori attorno al 14%, ma dal 2016 in poi è rimasta ferma attorno a quest'ultimo livello (con un *target* europeo da raggiungere entro il 2020 fissato sotto il 10%). Secondo i dati ISTAT il tasso di occupazione dei 18-24enni che hanno abbandonato precocemente gli studi non risultava nel 2019 aver recuperato il dato del 2008, risultando, anzi, nettamente peggiorato (rispettivamente 35,4% e 51,0%) e posizionandosi di oltre 10 punti sotto la media europea³.

Inoltre, il rischio di povertà educativa - legato a svantaggi persistenti nel percorso professionale e di vita - è in Italia fortemente legato alle caratteristiche della famiglia di origine e al contesto territoriale.

Istruzione debole e competenze carenti (in combinazione con inefficienti politiche at-

2. Si veda il report "Un buco nero nella forza lavoro italiana" pubblicato dal Laboratorio futuro dell'Istituto Toniolo (<http://laboratoriofuturo.it/ricerche/il-buco-nero-della-forza-lavoro/>).

3. ISTAT, "Livelli di istruzione e ritorni occupazionali - anno 2019", Statistiche report, 22 luglio 2020.

tive) tengono vincolata verso il basso l'occupazione delle nuove generazioni, deprimendo il loro contributo qualificato ai processi di crescita del paese e inasprendo le diseguaglianze sociali e territoriali.

I primi dati sull'andamento del mercato del lavoro sono coerenti con queste preoccupazioni. La disoccupazione giovanile in Europa, sotto il 15% poco prima della pandemia, risultava salita al 17,6% ad agosto 2020, ma con dato italiano arrivato a superare il 30%⁴. Questi valori evidenziano una situazione di maggior vulnerabilità rispetto alla recessione iniziata nel 2008. In tale occasione, nel nostro paese, il tasso di disoccupazione dei giovani partiva da valori attorno al 20% ed era arrivato a superare il 30% quattro anni dopo (nel 2012).

Il tasso di disoccupazione ha il limite di non prendere in considerazione chi si scoraggia e non cerca più attivamente lavoro o chi, in ogni caso, decide di sospendere la propria attività di ricerca di un lavoro dipendente o è in attesa delle condizioni di avvio di una attività autonoma. Il tasso di NEET (*Neither in Employment nor in Education or Training*) include anche tali categorie di persone. Il valore di questo indicatore nella fascia tra i 25 e i 34 anni - fase della vita cruciale per la costruzione dei progetti di vita - era pari a 23,1% nel 2008, all'inizio della Grande recessione, mentre risulta pari a 28,9% nel 2019 (a fronte di una media europea pari al 17,3%).

Anche su questo fronte, prima della pandemia, ci trovavamo con i livelli peggiori in Europa e senza un chiaro processo di convergenza in atto⁵. L'evoluzione dei dati quadrimestrali del 2020 evidenzia una sensibile crescita dei NEET in tutta la fascia 15-34⁶. Il rischio per molti di essi, soprattutto per chi arriva alla soglia dei 30 anni ancora in tale condizione, è quello di esclusione sociale permanente, con rinuncia definitiva a solidi progetti di vita. La crisi prodotta dalla pandemia rischia, quindi, di peggiorare ulteriormente il quadro negativo italiano, andando a colpire una generazione (quella dei *Millennial*) che porta ancora le conseguenze della recessione precedente⁷.

I dati del "Rapporto giovani 2020" dell'Istituto Toniolo mostrano come i giovani italiani siano tra quelli in Europa che più temono l'impatto negativo dell'emergenza sanitaria. In una indagine condotta a fine marzo 2020 (in pieno *lockdown*) oltre la metà degli intervistati (tra i 18 e i 34 anni) dichiarava di temere contraccolpi negativi sul proprio lavoro. Tra chi si trovava in condizione di NEET oltre il 40% dichiarava di aver posticipato dopo il *lockdown* la ricerca di lavoro e circa un terzo di averla abbandonata.

3. Le conseguenze della pandemia

La necessità di chiudere le scuole nel corso del 2020 ha costretto a garantire l'istruzione con strumenti nuovi, coerenti con la didattica a distanza. Questo passaggio è stato condotto in condizione di emergenza e ha dovuto confrontarsi con l'impreparazione di tutto il sistema educativo (scuole, insegnanti, genitori, alunni) sia rispetto a strut-

4. ISTAT, Statistiche flash, Occupati e disoccupati (serie storica aggiornata fino ottobre 2020), 2 dicembre 2020.

5. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training

6. Database Eurostat, consultato il 3 dicembre 2020.

7. Istituto G. Toniolo (2020), "Giovani ai tempi del coronavirus". Quaderni Rapporto Giovani, n. 8, Vita e Pensiero.

ture e strumenti (dispositivi e connessione), sia rispetto a competenze tecniche, sia rispetto a come reimpostare il processo di apprendimento con nuove modalità di interazione e di trasmissione di contenuti, oltre che con una rivoluzione delle coordinate spazio-temporali.

Si è trattato, di fatto, dell'adozione di una tattica difensiva della didattica tradizionale attraverso modalità a distanza, che ha consentito di non bloccare la frequenza delle lezioni, ma ne ha ridotto complessivamente la qualità e ha esposto ad una forte crescita del rischio di dispersione scolastica. Con la conseguenza di inasprire non solo le disuguaglianze generazionali ma anche quelle sociali.

Vari studi internazionali documentano, inoltre, come l'uscire dal percorso formativo in una fase di aumento della disoccupazione abbia un effetto di amplificazione delle difficoltà di inserimento pieno nel mondo del lavoro, con ricadute in termini di percorsi professionali e salari. Le crisi economiche tendono a colpire maggiormente le nuove generazioni ma è proprio su di esse che maggiori sono anche le conseguenze negative di medio e lungo periodo. Alcune ricerche sui dati europei indicano la possibilità per l'Europa di trovarsi a fine 2020 con un numero di disoccupati tra i giovani cresciuto di oltre il 50 % rispetto ai livelli pre-crisi. Le Nazioni Unite, ILO e altri studi internazionali evidenziano che oltre ad un sensibile aumento della disoccupazione, peggiora anche la qualità del lavoro, in termini di ore lavorate, di tipo di contratto, di trattamento economico⁸.

Rispetto alle ricadute sui progetti di vita, varie ricerche mostrano come l'inasprimento delle condizioni oggettive del presente e l'aumento dell'incertezza verso il futuro, soprattutto nella fase delicata di transizione scuola-lavoro e transizione alla vita adulta, possa portare le nuove generazioni a restringere i confini della propria azione, a concentrarsi sul presente e mettere da parte i piani di medio e lungo periodo. In carenza di risposte efficaci di *policy*, soprattutto per chi ha meno risorse socio-culturali di partenza, il rischio è quello di una revisione strutturale al ribasso delle proprie aspettative e dei propri obiettivi futuri.

L'indagine, già citata, condotta a fine marzo dall'Istituto Toniolo è stata poi replicata nella prima metà di ottobre (prima delle possibili conseguenze della seconda ondata)⁹. Tra le due indagini c'è stata, nel frattempo, l'azione del governo italiano non solo nell'affrontare l'apice dell'emergenza sanitaria ma anche per impostare la fase di uscita, far ripartire le attività lavorative dopo il *lockdown* e far ripartire la scuola a settembre. Inoltre l'Unione Europea ha adottato dei provvedimenti nel contrastare la pandemia e mitigarne gli effetti e ha comunicato una sua strategia per una ripresa resiliente.

Il giudizio dei giovani italiani risulta positivo sull'operato, almeno fino a inizio ottobre, del governo nel gestire l'emergenza e nel cercare di contenere la crisi economica. Ma molto più critica risulta la valutazione su quanto fatto per il sostegno all'occupazione giovanile. Meno del 44% ritiene che l'azione su questo fronte sia stata adeguata. Il giudizio peggiora ulteriormente tra le donne (si scende al 37%) e tra i più giovani (34% nella fascia 18-22 anni). Su questo tema il giudizio negativo coinvolge anche

8. Dati riportati nel primo report del Gruppo di esperti su "Demografia e Covid-19" istituito dal Ministero per le pari opportunità e la famiglia: <http://famiglia.governo.it/demografia/il-gruppo-di-lavoro-demografia-e-covid-19/>

9. www.rapportogiovani.it

l'azione dell'Unione Europea. La percentuale di chi è soddisfatto delle misure comunitarie a sostegno delle nuove generazioni risulta poco superiore al 42%. Si sale però al 56% di consensi rispetto al piano Next Generation Ue. Tra chi non assegna voto positivo, una metà è del tutto scettica su come verranno investite le risorse (voto da 1 a 4), mentre l'altra metà lascia aperta la possibilità di farsi convincere se seguiranno progetti credibili (voto pari a 5).

Alta è, quindi, la preoccupazione dei giovani italiani. Ma l'insoddisfazione è in buona parte tenuta in sospeso in attesa di capire quale sarà l'impatto della seconda ondata, come il governo riuscirà a contenerla e affrontarne le conseguenze, quale sarà l'effettiva portata di Next Generation Eu.

4. Competenze per andar oltre il presente

Se i giovani presentavano una forte difficoltà a immaginare un futuro positivo, il nuovo scenario aperto dalla crisi sanitaria aggiunge un ulteriore strato di incertezza, che può scendere in profondità e diventare insicurezza se non gestita nel modo adeguato. Ma è anche vero che nell'Italia post coronavirus sono soprattutto le nuove generazioni ad essere chiamate a riprogettare le proprie vite per dare spinta e direzione ad un nuovo percorso di crescita comune.

Non si tratta ora solo di contenere il peggioramento prodotto dalla pandemia sulle condizioni degli attuali e futuri entranti nel mondo del lavoro. Va prima di tutto capito cosa non funzionava in Italia prima della crisi sanitaria nella capacità di preparare bene le nuove generazioni, all'altezza delle sfide dei propri tempi, inserirle in modo efficace nel mondo del lavoro, valorizzare il loro capitale umano nel sistema produttivo. Frenati, inoltre, sono stati a lungo in Italia gli spazi di utilizzo strategico delle nuove generazioni per rafforzare e innovare i settori della sanità, dell'istruzione e della pubblica amministrazione. Assieme a questo va anche riconosciuto ciò che serve per uno sviluppo sostenibile nello scenario post pandemia e in coerenza con le grandi trasformazioni di questo secolo e le opportunità che possono aprire, come quelle legate alla transizione digitale e verde.

L'Italia, nei primi due decenni di questo secolo, è apparsa come una squadra di calcio poco competitiva nelle sfide internazionali e, nel contempo, poco disposta a mettere in campo le componenti più fresche e dinamiche. Accade così che qualcuno dei giovani in panchina si demotivi e qualcun'altro decida di andare a giocare nelle squadre di altri paesi. Ma accade però anche che, quando qualcuno di quelli in panchina viene buttato in campo, i risultati risultino spesso modesti e insoddisfacenti. Questo circolo vizioso di giovani poco utilizzati, poco incisivi in una squadra poco competitiva, si realizza quando c'è la combinazione di due condizioni. La prima è quella di una squadra poco propensa al cambiamento, rigida rispetto a sperimentare nuovi schemi di gioco e nuovi moduli, abituata a giocare come vent'anni fa. In una squadra di questo tipo funzionano meglio e danno maggiore garanzia i vecchi giocatori. La seconda condizione è la mancanza di un vero e solido investimento sulla preparazione delle nuove leve: non vengono preparate bene, non vengono allenate bene (ovvero fornite competenze tecniche avanzate), non vengono motivate bene (competenze trasversali). Anche quelli preparati bene e motivati non vengono poi inseriti nei tempi e modi giusti in campo, nel ruolo in cui possono dare il loro miglior valore (ovvero mancano

adeguati sistemi esperti di politiche attive), ma anche poco aiutati a cambiare ruolo in campo, se si capisce che possono dare il meglio in altra posizione (ovvero è debole la valorizzazione attiva del capitale umano specifico delle nuove generazioni).

Se vogliamo nel post pandemia una squadra vincente abbiamo bisogno di intervenire (dal punto di vista sia di approccio che di politiche pubbliche e aziendali) su entrambe queste condizioni.

Ridurre il rischio di dispersione scolastica e fornire solide competenze di base (che ci vedono su posizioni arretrate in Europa) sono obiettivi minimi, condizioni necessarie ma sempre meno sufficienti, non solo per la realizzazione in ambito professionale ma per non scivolare in percorsi di marginalizzazione sociale. Vanno messe le nuove generazioni nelle condizioni di affacciarsi al mondo del lavoro con una formazione allineata con le richieste attuali e future del sistema produttivo.

Questo significa, prima di tutto, chiarirsi le idee su:

- come aiutare i giovani ad interpretare le trasformazioni del mondo in cui vivono e capire cosa cambia nello scenario post Covid-19 (nella vita quotidiana e nel lavoro);
- come dotarli di competenze che rafforzano la possibilità di partecipare ai più avanzati processi di sviluppo dei prossimi decenni;
- come riqualificare, inoltre, chi è già uscito dal sistema di istruzione e non trova lavoro, in coerenza con ciò di cui oggi ha più bisogno il sistema produttivo per ripartire.

Non si tratta solo di quantità di spesa da destinare ma anche di come le risorse vengono utilizzate per migliorare la preparazione dei giovani, il loro inserimento qualificato nel mondo del lavoro, l'espansione di settori strategici che possono migliorare la competitività del sistema paese facendo leva sul capitale umano delle nuove generazioni. Uno dei nodi più urgenti da sciogliere è quello dello "skill mismatch", ovvero la mancata corrispondenza tra le competenze possedute e quelle richieste dalle aziende e dal mercato. E' utile, in questa direzione, il miglioramento e il potenziamento su tutto il territorio nazionale dell'offerta dei percorsi di formazione professionale secondaria. Più in generale, nel sistema italiano non trova ancora spazio una vera dualità, che permetta dopo i sedici anni di ottenere il doppio status di studente e lavoratore, dentro a un quadro definito di obiettivi formativi, di garanzie, di adeguata remunerazione e di responsabilità.

La Commissione europea ha elaborato un pacchetto di azioni da finanziare con Next Generation Eu per sostenere una occupazione giovanile in sintonia con i cambiamenti del mondo del lavoro e le nuove competenze richieste: "A bridge to jobs for the next generation"¹⁰. Una delle principali raccomandazioni riguarda l'istruzione e la formazione professionale (IFP). La modernizzazione e il rafforzamento dell'IFP in tutto il paese può sia aiutare a ridurre la dispersione scolastica, sia favorire un maggior accesso alla formazione tecnica post-secondaria (ITS) e a quella terziaria. Su questo fronte è possibile, insomma, ottenere una delle spinte più rilevanti alla convergenza dell'Italia verso la media europea sugli indicatori dell'istruzione e della transizione scuola-lavoro.

10. Commissione europea, Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bruxelles, 1.7.2020.

La Commissione europea ha inoltre annunciato il rinnovo dell'Alleanza europea per l'Apprendistato con l'obiettivo di rafforzarne la qualità, l'offerta e l'immagine nei paesi membri. L'obiettivo è garantire un'offerta stabile di apprendistati efficaci, con particolare attenzione alla coerenza con le necessità di sviluppo sul territorio e con le esigenze delle PMI.

Una proposta coerente con queste raccomandazioni è stata recentemente avanzata da Forma, l'associazione degli enti nazionali di formazione professionale. Si tratta di un piano che prevede azioni mirate su due principali platee di giovani, calibrate sulle specifiche esigenze e in funzione dei livelli di occupabilità. La prima è verso gli *under 25* disoccupati che hanno lasciato precocemente la scuola. Per essi si prevede l'offerta di un apprendistato formativo che porti al diploma professionale nei percorsi IFP. La seconda azione riguarda i NEET *under 30* con diploma di istruzione secondaria (la componente più ampia dei giovani che non studiano e non lavorano) ai quali offrire la possibilità di accesso a percorsi di apprendistato duale di terzo livello per il conseguimento di un diploma ITS.

5. Potenziale da mettere a valore

In generale, la mancanza di adeguata formazione e solide competenze contribuisce a rendere inefficiente l'impiego delle nuove generazioni, con conseguenze negative sia sull'occupabilità sia sulla produttività. I dati del "Rapporto giovani 2020" dell'Istituto Toniolo mostrano che esiste una buona consapevolezza delle nuove generazioni rispetto ai cambiamenti del mondo del lavoro sotto l'influsso dell'innovazione tecnologica, con rilevanti ricadute sulle competenze e i modelli organizzativi. Un quadro in grande evoluzione, entro il quale chi è oggi giovane si trova ad operare le proprie scelte formative e professionali. I dati evidenziano una buona conoscenza delle professioni del futuro ma una difficoltà a sentirsi in sintonia con esse e a immaginarle adatte per se stessi, soprattutto per chi ha titolo di studio più basso. Questo pone una questione sia di formazione che di riqualificazione per una componente rilevante di ragazzi che rischiano altrimenti di rassegnarsi a rimanere esclusi rispetto alle nuove opportunità e adattarsi a leggere il cambiamento solo in termini di rischi. Questo si unisce anche al fatto che sono soprattutto i giovani con istruzione più elevata ad esporsi maggiormente a esperienze formative informali (servizio civile, esperienze all'estero, ecc.), utili per rafforzare preziose competenze trasversali che completano e si integrano con quelle avanzate.

La transizione scuola-lavoro va, allora, intesa soprattutto come transizione imparare-fare, che per realizzarsi con successo ha bisogno di dosi commisurate (anche personalizzate) di "fare" nel percorso formativo e di "imparare" in quello occupazionale (il principale antidoto al "non imparare" e "non fare" dei NEET). Il primo obiettivo formativo dovrebbe essere quello di portare il giovane a riconoscere l'importanza di alimentare continuamente e attivamente il circuito virtuoso di imparare e fare, come base dinamica su cui costruire e consolidare il proprio percorso professionale e di vita. Una delle chiavi principali dello sviluppo del paese sta, del resto, proprio nello spostamento al rialzo del rapporto tra valorizzazione del capitale umano e competitività delle aziende, al cui centro sta l'aumento della qualità dell'offerta e della domanda di competenze. Se è necessario un ripensamento delle competenze subito necessarie alle

aziende che devono ripartire e per nuovi servizi richiesti nell'organizzazione sociale post Covid, allo stesso tempo è cruciale definire quali competenze avanzate saranno necessarie per rendere competitivo il paese a regime nel nuovo scenario.

Investire nel capitale umano, infatti, non basta. E' necessario ancor più dimostrare di saperlo valorizzare, rendendolo effettiva leva per lo sviluppo. Nel percorso di transizione scuola-lavoro è necessario, allora, potenziare non solo i fattori di "push" (ovvero la capacità della scuola di fornire una spinta verso l'entrata qualificata nel mondo del lavoro) ma rendere più forti ed efficaci anche i fattori di "pull", ovvero la capacità delle aziende e delle organizzazioni di attrarre e valorizzare il capitale umano delle nuove generazioni. Perché questo processo abbia successo è necessario che i giovani possano farsi trovare pronti per il lavoro di oggi e prepararsi nel contempo a quello di domani, ma anche che le aziende siano pronte per utilizzare al meglio le competenze che i nuovi entrati hanno oggi e investire nel contempo nello sviluppo di quelle che saranno ancor più utili domani.

Va anche precisato che l'investimento sulle competenze può avere poco effetto, soprattutto in un paese come l'Italia, se ciò non è accompagnato da interventi sulla organizzazione del lavoro, sulla gestione del personale e sul tipo di rapporto uomo-macchina. In particolare, se le PMI vogliono non solo sopravvivere oggi ma inserirsi in un percorso di miglioramento della capacità competitiva di stare sul mercato, non possono che farlo utilizzando al meglio in tale prospettiva l'ingresso delle nuove generazioni. Allo stesso modo, la possibilità di occupazione e valorizzazione dei giovani nel sistema produttivo italiano è fortemente dipendente dalle opportunità di diventare protagonisti del salto di qualità delle PMI.

Da un lato, le nuove generazioni devono quindi poter portare competenze digitali e *life skills* nelle aziende e in tal modo diventare leva per il loro sviluppo e di miglioramento più in generale dell'ambiente di lavoro. Dall'altro, la digitalizzazione deve andare assieme alla valorizzazione del capitale umano dei nuovi entranti. La riduzione di costo a discapito della produzione di valore non è accettabile e porta alla precarizzazione delle vite dei giovani-adulti senza migliorare produttività e competitività. Va, anche, precisato che in larga parte dei giovani italiani c'è la disponibilità anche ad adattarsi a quello che il mercato offre, ma più che negli altri paesi c'è anche il timore che l'eccessivo adattamento al ribasso possa diventare una condizione permanente senza uscita, che intrappoli poi in percorsi professionali di basso profilo e a rinuncia a realizzare in pieno i propri progetti di vita. I giovani italiani stessi quando vanno all'estero si adattano, in una prima fase, a lavori che in Italia non farebbero, ma lo fanno potendo scommettere in un percorso che poi fornisca opportunità di crescita in base al proprio impegno e alle proprie capacità.

Più in generale, le nuove generazioni devono poter trasformare in modo efficace le loro idee in nuove soluzioni che migliorano la società in cui vivono, mettendo in relazione il meglio della conoscenza scientifica del proprio tempo con le opportunità di innovazione dei beni e servizi pubblici e privati. Servono allora occasioni di lavoro di qualità che consentano ai talenti, intesi nel senso più ampio, di trovare adeguate condizioni per processi di rafforzamento di crescita e competitività nelle imprese. Ma è cruciale anche promuovere l'intraprendenza di giovani dinamici e ben formati, sostenendo la formazione e il consolidamento di ecosistemi dell'innovazione, terreno fertile per *startup* ad alto contenuto tecnologico. Un processo che ha come base il raf-

forzamento della collaborazione tra *sistema* della ricerca e sistema produttivo. Come ben noto, anche su questo punto i margini sono ampi, visto che la spesa su tale voce è circa un terzo più bassa della media europea. Le stesse opportunità della transizione verde sono, evidentemente, legate alla formazione e agli investimenti su ricerca e sviluppo.

6. Una “garanzia” da ripensare

Nell’ambito della strategia europea già citata (“*A bridge to jobs for the next generation*”) una delle principali proposte è il rinnovo del piano Garanzia Giovani. La prima edizione di tale programma è stata varata nel 2013, al culmine delle conseguenze negative sul mercato del lavoro provocate dalla grande recessione iniziata nel 2008.

Un esame critico sull’applicazione in Italia di tale piano è fondamentale per non commettere gli errori fatti, usando, anzi, l’esperienza passata per implementare in modo più efficace il nuovo programma¹¹. Va, innanzi tutto, considerata esplicitamente l’eterogeneità dei giovani nella condizione di NEET, da cui deriva la necessità di rispondere con un insieme di azioni molto diversificate e ben mirate. Tale eterogeneità riguarda sia le caratteristiche individuali (sesso, cittadinanza, titolo di studio, condizioni della famiglia di origine), sia la fase in cui la persona si trova (che non corrisponde solo all’età, ma al punto del percorso della transizione scuola-lavoro e più in generale della transizione alla vita adulta).

La proposta europea di rilancio del piano amplia i beneficiari: da tutti i giovani disoccupati o inattivi di età inferiore a 25 anni a quelli di età inferiore a 30 anni. Ma in Italia era già stata alzata a 29 la soglia nella prima edizione. Nel frattempo, però, è aumentata anche nella classe 30-34 la percentuale di giovani economicamente inattivi, collocandosi a livelli tra i più alti in Europa. Cosa si prevede per essi in questa nuova fase? Premesso ciò, l’esperienza precedente di Garanzia Giovani suggerisce una particolare attenzione sui seguenti punti.

- Va migliorata la capacità, con strategie mirate, di intercettare e ingaggiare i più vulnerabili, (con proposte in grado anche di far uscire dal lavoro sommerso).
- Andrebbe adottato un esplicito approccio mirato ad aiutare il giovane NEET ad inserirsi in un percorso virtuoso di continuo miglioramento della propria condizione rispetto alle competenze acquisite e alla capacità di porsi verso il mondo del lavoro. Non si possono offrire azioni che siano solo una alternativa al non far nulla per poi abbandonarli di nuovo al loro destino, creando così ancora più frustrazione: tutto quello che si propone con Garanzia Giovani (oltre al lavoro stesso, ovvero: il ritorno alla formazione, un tirocinio, il servizio civile o altro) deve diventare un’esperienza trasformativa. Questo significa prevedere in modo esplicito una restituzione a fine programma, che aiuti a capire in cosa sono migliorate le proprie competenze (tecniche e sociali) con l’azione svolta, cosa si è imparato di come funzionano i servizi per l’impiego e in generale gli strumenti disponibili per orientarsi all’interno del mondo del lavoro. Insom-

11. Per una analisi ampia si rinvia al Report dal titolo “I NEET in Italia. Dati, esperienze e indicazioni per efficaci politiche di attivazione”, che chi scrive ha curato in collaborazione con la rete Starnet (<https://www.start-net.org/it/portfolio/policy-pa-per-politiche-di-attivazione-neet>).

ma, un aggiornamento delle coordinate della propria mappa che aiuti a capire il percorso fatto con il programma e come continuare dopo tale esperienza per migliorare ulteriormente la propria condizione.

- Va, inoltre, rafforzata la qualità delle proposte rivolte a chi non ha percorsi formativi fragili, con vere opportunità di inserirsi in modo qualificato all'interno dei processi di crescita del paese, valorizzando il proprio capitale umano nei settori strategici per lo sviluppo (in particolare come parte attiva della transizione digitale e verde nelle PMI, nella pubblica amministrazione, in tutto il sistema produttivo).
- Oltre all'azione sullo *stock* dei NEET va migliorata anche l'azione sul flusso, ovvero la prevenzione (che ha molto a che fare con l'altra importante proposta di raccomandazione presente negli atti europei, quella relativa all'istruzione e formazione professionale). Questo significa prima di tutto dotarsi di un sistema di monitoraggio sugli studenti che rischiano di abbandonare precocemente gli studi, prima di perderli definitivamente. Manca un sistema informativo efficace, presente in altri paesi avanzati, che consenta di seguire i giovani dopo l'uscita dal sistema scolastico e tenerli dentro al radar delle politiche pubbliche (per limiti di raccordo tra scuole e Centri per l'impiego).

Infine, oltre a potenziare lato domanda (le competenze che i giovani possono portare) e offerta (valorizzazione nel mondo del lavoro) sono necessari sistemi esperti in grado di favorire l'incontro al punto più alto tra domanda e offerta sul territorio. In questa direzione è assolutamente indispensabile un rafforzamento del sistema dei Centri per l'impiego, per renderlo davvero un efficace e qualificato strumento di sostegno e accompagnamento nella ricerca attiva di lavoro. Nel "Rapporto giovani 2018" dell'Istituto Toniolo emergeva come solo l'8,2 % degli intervistati ritenesse i Centri per l'impiego utili per informare sulle opportunità occupazionali e il 7,5 % per fornire strategie per la ricerca attiva del lavoro, contro valori del 50% più alti in Spagna e più che doppi in Germania.

7. Prendere sul serio (a partire dal nome) Next Generation Eu

Le ingenti risorse previste dai fondi Next Generation Eu sono come un solido vento che invita la nave Italia ad alzare le vele, ma diventa anche (ancor più) cruciale avere idee chiare e condivise su dove si vuole andare. All'interno della visione coerente da dare allo sviluppo del Paese servono poi obiettivi concreti da raggiungere. In particolare, va costruito un piano solido e credibile che consenta agli attuali quindicenni di arrivare a 20 anni con una percentuale di *early leaver* mantenuta inferiore al 10%, di arrivare entro i 30 anni con oltre la metà in possesso della laurea, per poi trovarsi a 35 con una percentuale di chi ha formato una famiglia con figli (e rischio di povertà per tali famiglie) vicina alla media europea. Nel frattempo dobbiamo però anche chiederci quali risultati (personali e professionali) ci aspettiamo che gli attuali trentenni possano raggiungere a 45 anni e come favorire la possibilità di ottenerli; ma anche come ci aspettiamo saranno a 60 anni gli attuali 45enni, con quali condizioni lavorative e prospettive di carriera; infine, come valorizzare il contributo degli *over 60* cogliendo le opportunità di una lunga vita (economica e sociale) attiva.

La prospettiva più solida e promettente delle politiche formative e del lavoro indi-

rizzate ai giovani è, infatti, quella che guarda al ruolo delle nuove generazioni nei processi di crescita presente e futura del Paese. Base solida di un processo integrato di rafforzamento del contributo qualificato che le persone possono dare lungo tutte le fasi della vita.

Capitolo 10

Un progetto per il nuovo archivio della contrattazione collettiva



Capitolo 10

Un progetto per il nuovo archivio della contrattazione collettiva

Marco Biagiotti, Sandro Tomaro, Larissa Venturi
 CNEL - Ufficio IV

1. La banca dati sulla contrattazione come servizio pubblico

I *report* periodici diffusi dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro documentano come da almeno un decennio si assista ad un incremento sensibile del numero di accordi collettivi di lavoro di livello nazionale stipulati nel Paese. Assai più che in passato, il mondo del lavoro privato appare oggi caratterizzato da una molteplicità di soggetti (datoriali e sindacali) che fondano la propria rappresentatività sulla periodica autodichiarazione di dati concernenti la consistenza associativa, la diffusione territoriale e l'attività svolta e che, su tali basi, sottoscrivono tra loro accordi collettivi nazionali in tutti i settori produttivi, per poi depositarli a norma di legge presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro istituito presso il CNEL. La consapevolezza di tale fenomeno e dei problemi che ne discendono è diffusa ormai da tempo fra gli operatori (a qualunque livello) del mercato del lavoro e fra gli studiosi degli andamenti delle relazioni industriali, ma per ora non si registrano segnali di inversione di tendenza. Anzi, la frammentazione del panorama negoziale in Italia sembra oggi persino accentuata rispetto a qualche anno fa: se, infatti, alla data del 30 settembre 2017 presso l'Archivio risultavano censiti 868 accordi nazionali di settore "vigenti", al 30 giugno 2020 sono diventati 935. E anche se alcuni di essi potrebbero essere esclusi dal conteggio tenendo conto di certe loro peculiari caratteristiche classificatorie (sui cui tecnicismi non ci addentreremo in questa sede), il numero di quelli che rimane *on fire* è pur sempre enorme, come vedremo meglio più avanti¹.

È da sottolineare, fra l'altro, come tale andamento appaia in netta controtendenza rispetto a quanto avviene nel settore pubblico, dove come noto, con il CCNQ 13 luglio 2016 per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018), ARaN e sindacati hanno ridefinito i nuovi comparti e le nuove aree di contrattazione del pubblico impiego, introducendo cambiamenti rilevanti nell'assetto del sistema contrattuale pubblico. I comparati di contrattazione sono passati da 11 a 4, in linea con la norma di legge che pone un tetto massimo di quattro al numero dei comparti (articolo 40, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001), realizzando un significativo accorpamento degli ambiti sui quali si svolgono le trattative per i rinnovi contrattuali nazionali².

1. Secondo le informazioni contenute nell'11° *Report* periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati in Archivio, pubblicato il 1° agosto 2020 e aggiornato al 30 giugno, il totale di 935 include anche alcuni accordi afferenti al settore pubblico e un certo numero di accordi economici collettivi o relativi a lavoratori parasubordinati. Al netto dei suddetti casi, il totale dei CCNL vigenti "scende" a 856 (*infra*, § 3, pp. 6-7), suddivisi in 14 settori e 96 sottosettori di contrattazione (vedi allegato).

2. Per completezza, ricordiamo che i quattro comparti sono: 1) Funzioni centrali; 2) Funzioni Locali; 3) Istruzione e ricerca; 4) Sanità. In stretto collegamento con i quattro comparti, l'Accordo ha anche operato una ridefinizione delle aree, cioè degli ambiti sui quali sono negoziati gli specifici accordi riguardanti la dirigenza pubblica. Le quattro aree dirigenziali sono: 1) Area delle Funzioni centrali; 2) Area delle Funzioni locali; 3) Area dell'Istruzione e della Ricerca; 4) Area della Sanità. In base ai dati più recenti disponibili (RGS, 2018), il totale dei dipendenti contrattualizzati nella p. a. ammonta a 2.600.000 unità, di cui 234.000 circa nelle Funzioni Centrali, 512.000 circa nelle

Non è agevole capire che tipo di effetti tutto ciò produca sull'assetto e sul funzionamento del sistema di relazioni industriali, sistema che impatta con effetti giuridici ed economici sugli attori del mercato del lavoro. Né è facile tracciare la linea di confine fra libertà associativa, pluralismo contrattuale e diffusione – in assenza di regole – di pratiche di concorrenza sleale fra imprese dello stesso (o di altro) settore attraverso il cosiddetto “shopping contrattuale”, orientate al conseguimento di vantaggi mediante la compressione dei diritti e delle tutele dei lavoratori. Vero è che l'azione della pubblica amministrazione per prevenire i fenomeni di *dumping* sociale, di cui quello contrattuale è certamente una delle variabili più subdole e pericolose, rivela sempre più la necessità di poter disporre di criteri affidabili di rilevazione dei possibili fattori critici legati alla effettiva rappresentatività dei soggetti che firmano accordi da cui discendono non solo condizioni di lavoro e processi organizzativi che incidono sui livelli di competitività e di produttività delle imprese, ma anche vantaggi a carico della collettività per aziende e lavoratori in termini retributivi, contributivi e fiscali. Un esempio eclatante, al riguardo, è offerto dalle recenti iniziative dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che nella circolare n. 2 del 28 luglio 2020 ha elaborato una duplice lista di istituti negoziali a contenuto normativo da sottoporre a verifica di congruità, in sede ispettiva, in ordine al presupposto sancito dall'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (requisito della maggiore rappresentatività comparativa a livello nazionale delle associazioni sindacali che stipulano contratti nazionali, territoriali o aziendali)³. È possibile stabilire quali fattori sono all'origine della proliferazione incontrollata di accordi sindacali nazionali nei diversi comparti del lavoro privato? Gli elementi da prendere in considerazione sono molteplici, ma due di essi possono essere ritenuti prevalenti rispetto agli altri: 1) la mancata attuazione (per ora) dei protocolli interconfederali sulla misurazione della rappresentatività dei soggetti sindacali firmatari e 2) la disomogeneità – nell'ambito delle banche dati pubbliche oggi esistenti – dei metodi di classificazione degli accordi nazionali in relazione ai settori produttivi di riferimento; un tema, quest'ultimo, che chiama in causa anche la *vexata quaestio* della definizione dei perimetri negoziali, origine di un intenso e non ancora risolto confronto fra le parti sociali, specie sul fronte datoriale.

Nelle more della piena applicazione degli accordi interconfederali sulla rappresentatività, riteniamo intanto utile mettere a punto uno strumento che consenta di definire la “carta di identità” di ogni singolo accordo collettivo nazionale sottoscritto in relazione a una serie di parametri essenziali, a cominciare da un inquadramento il meno approssimativo possibile del settore produttivo a cui afferisce. La rivisitazione dell'Archivio CNEL, in corso da qualche anno, risponde appunto all'esigenza di disporre di una banca dati affidabile in tal senso, in grado di contribuire a formare una visione pubblica delle dinamiche che caratterizzano le relazioni industriali nel settore privato e ad irrobustire il principio di certezza del diritto in un ambito che – specialmente

Funzioni Locali, 1.210.000 circa nell'Istruzione e Ricerca, 648.000 circa nella Sanità.

3. Nella circolare richiamata, INL evidenzia come la eventuale deroga/integrazione di istituti contrattuali sia riservata in via esclusiva, per alcune materie, ai contratti collettivi “leader” stipulati da organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Con riferimento ad altre materie, invece, INL ammette la possibilità di deroga/integrazione anche da parte di qualsiasi contratto collettivo “a prescindere da una valutazione sulla rappresentatività dei sottoscrittori”, ferma restando la valutazione comparativa di equivalenza rispetto agli standard definiti nei CCNL *leader* per le stesse materie.

in certi settori produttivi - somiglia piuttosto ad una “terra di nessuno”. Si tratta di una *mission* che va ben oltre la concezione del mero deposito documentale finalizzato alla “conservazione nel tempo e alla consultazione pubblica” delineate dall’articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. La migrazione della banca dati in un formato elaborabile ha reso possibile non soltanto la ricostruzione di fenomeni non sempre facili da accertare, come le cessazioni contrattuali e le confluenze verificatesi nel corso degli anni, ma anche il collegamento con altri archivi amministrativi pubblici e la messa a sistema dei rispettivi patrimoni informativi. A scanso di equivoci, è bene chiarire che la revisione del sistema di classificazione dei CCNL non può essere utilizzato come indicatore del loro grado di prevalenza in un determinato settore, in funzione della ricerca di uno o più accordi *leader* ai quali fare riferimento in termini comparativi per il riconoscimento di *benefit* contributivi o fiscali legati alla contrattazione collettiva. Tuttavia, è opinione ormai diffusa e consolidata che il contrasto al *dumping* contrattuale (fenomeno di cui spesso si parla, ma del quale al momento non si conoscono esattamente portata ed estensione) debba fondarsi innanzitutto sull’esistenza di un servizio pubblico di deposito e codificazione dei contratti collettivi efficace e trasparente che, proprio per le caratteristiche richieste e per le sue intrinseche finalità sociali di servizio pubblico a tutela di interessi generali di natura soggettiva e oggettiva, non può che ricadere nel novero delle attività svolte dalla pubblica amministrazione.

Una certa sensibilità per l’argomento si sta diffondendo, peraltro, anche in altri Paesi, pure connotati da un diverso equilibrio fra regolamentazione affidata alla legge e ambiti lasciati all’intervento della negoziazione fra le parti. Il fatto di poter disporre di una banca dati aggiornata ha ad esempio consentito la partecipazione del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro ad un progetto di ricerca internazionale finanziato dalla Commissione europea, finalizzato a mettere in piedi un sistema di analisi comparativa dei principali istituti contrattuali vigenti nella contrattazione collettiva di lavoro. Il Consiglio collabora al progetto con un campione di 88 contratti di livello nazionale selezionati in modo da rispettare i requisiti richiesti dal meccanismo di classificazione adottato dalla fondazione olandese *Wageindicator* e utilizzato da tutti i Paesi partecipanti.

2. Il codice alfanumerico unico: modalità e tempi di realizzazione della nuova normativa

Da molti anni, per effetto del richiamato articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, affluiscono nell’Archivio del CNEL i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) depositati dai soggetti stipulanti nel termine, spesso non rispettato, di trenta giorni dalla stipula. I contratti sono esaminati dal competente Ufficio, che li classifica e archivia secondo criteri stabiliti sulla base degli indirizzi condivisi con le organizzazioni sindacali e datoriali e nel quadro generale degli accordi presi a suo tempo con il CED della Cassazione e con il competente Ufficio del Ministero del lavoro. Ma il CNEL non è l’unica istituzione pubblica a gestire una banca dati della contrattazione collettiva: esistono almeno cinque amministrazioni che, a vario titolo, operano su banche dati nazionali di contratti collettivi di lavoro del settore privato (INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ispettorato Nazionale del Lavoro, CNEL, ISTAT) e due di esse (INPS e CNEL) provvedono a classificare gli accordi in base a codici-con-

tratto assegnati, storicamente, in funzione delle rispettive finalità istituzionali. Dal 2018, grazie a una convenzione gli archivi delle due amministrazioni sono stati messi in relazione fra loro. L'attività di confronto fra i due sistemi di codifica dei contratti nazionali, concepiti per obiettivi diversi, ha messo in luce i vantaggi reciproci della collaborazione, spingendo il Consiglio a esercitare la propria facoltà di iniziativa legislativa per promuovere una norma di razionalizzazione dei sistemi di codifica utilizzabile da tutte le amministrazioni⁴. In tale proposta l'attribuzione ai CCNL depositati di un codice unico alfa-numericò veniva ad essere posta in capo al CNEL, in cooperazione con l'INPS. Veniva in sostanza identificata in capo al CNEL la titolarità della funzione di codifica dei CCNL, funzione che garantiva l'unificazione delle procedure esistenti, con l'INPS che avrebbe utilizzato tale codifica per le proprie attività di verifica del rispetto dei minimali contributivi, ottenendo dagli Uffici del CNEL la mappatura costante dello stato della contrattazione collettiva di livello nazionale. La proposta teneva conto della ricognizione della legislazione e della prassi amministrativa esistenti⁵.

Riprendendo in larga parte i contenuti della citata iniziativa di legge, la legge 11 settembre 2020, n. 120 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, contenente misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" (cd. decreto "semplificazioni") ha introdotto nell'ordinamento una norma che affida un compito centrale all'Archivio del CNEL. L'articolo 16-*quater* (Codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro) ha infatti previsto che "Nelle comunicazioni obbligatorie previste dalle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e nelle trasmissioni mensili di cui all'articolo 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro è indicato mediante un codice alfanumerico, unico per tutte le amministrazioni interessate.

Tale codice viene attribuito dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in sede di acquisizione del contratto collettivo nell'archivio di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

4. Atto Senato n. 1232: "Codice unico dei contratti collettivi di lavoro", depositato il 5 aprile 2019: "Codice unico dei CCNL. "Il CNEL, in cooperazione con l'INPS, definisce il codice unico di identificazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nazionali depositati e archiviati, attribuendo una sequenza alfa-numericò a ciascun contratto o accordo collettivo.

A far data dall'entrata in vigore della presente disposizione, tale codice alfa-numericò sarò denominato "codice CCNL", anche ai fini di cui all'art. 1, comma 1, del d. l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Il codice CCNL sarò altresì inserito dall'INPS nella disciplina relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili, con relativo obbligo del datore di lavoro di indicare per ciascuna posizione professionale il codice CCNL riferibile al contratto o accordo collettivo applicato".

5. In particolare, l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con legge 7 dicembre 1989, n. 389; l'articolo 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549; l'articolo 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326. Le disposizioni trovano attuazione nel flusso denominato *uniemens*, che raccoglie per ogni lavoratore le informazioni retributive e quelle contributive. Ai fini del rilascio delle istruzioni per la compilazione del flusso informativo, l'INPS ha emanato, e periodicamente aggiorna, un documento tecnico per la compilazione dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. Tale documento prevede, tra gli elementi che compongono la "denuncia individuale" dei dati del lavoratore, anche l'indicazione del "codice contratto", mediante l'inserimento del codice numerico assegnato allo stesso. In tale sezione del modello è indicato il contratto collettivo nazionale di lavoro cui è vincolato il lavoratore. Per la sequenza dei codici si fa riferimento all'allegato tecnico - appendice D, nonché, per i contratti ai quali il codice sia stato assegnato successivamente, ai messaggi rilasciati dall'INPS.

La composizione del codice è definita secondo criteri stabiliti dal CNEL, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto Nazionale di Previdenza sociale".

Il tenore della nuova disposizione, che ha esteso l'ambito di applicazione del codice unico alle comunicazioni obbligatorie rese al Ministero del lavoro, evidenzia la volontà del legislatore di favorire una collaborazione stabile fra tre delle principali amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte nelle procedure di classificazione degli accordi collettivi di lavoro, con l'obiettivo di elaborare criteri di identificazione uniformi per ciascun accordo nazionale settoriale, che verrà utilizzato da tutti gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro nell'interfaccia con la pubblica amministrazione. Sono stati così gettati i presupposti per il successivo passaggio da realizzare a seguito dell'adozione del codice unico, vale a dire l'integrazione di tutti i dati nell'Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi nazionali di lavoro, classificati in un solo *repository* istituzionale pubblico, trasparente e accessibile alla pubblica consultazione. Si valorizza implicitamente la necessità che la nascente banca dati unica nazionale della contrattazione collettiva possa contare su un flusso di alimentazione strutturato in modo tale da garantire tempestività e uniformità di procedure. Il che potrà avvenire, superando tutte le modalità attualmente in uso, attraverso la realizzazione di una piattaforma telematica che le parti sociali dovranno utilizzare per trasmettere il testo univoco di ogni singolo CCNL, condiviso da tutte le organizzazioni firmatarie, accompagnato da una scheda informativa che fornisca gli elementi utili all'identificazione e alla classificazione dell'accordo⁶.

L'approvazione della norma ha indotto i tecnici delle tre amministrazioni coinvolte ad avviare un confronto tecnico per esaminare gli aspetti operativi, informatici e di impatto sugli utenti che il cambiamento di codificazione dei CCNL comporta nei diversi flussi informativi da essi curati (mappatura CNEL dei CCNL, flusso informativo mensile *uniemens*, comunicazioni obbligatorie nei casi di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione di ogni rapporto di lavoro). In fase di partenza, il CNEL ha proposto all'INPS di utilizzare come codice comune il proprio codice alfanumerico in uso per la memorizzazione dei CCNL in Archivio all'atto del deposito. L'INPS ha già affiancato il codice CNEL a ciascuno dei propri codici preesistenti⁷. In una prossima fase verrà esteso il meccanismo alla competente Direzione generale del Ministero, che

6. Un utile riferimento in tal senso potrebbe essere rappresentato dal Protocollo CNEL-Parti Sociali dell'8 marzo 2018 sulle modalità di deposito dei contratti collettivi di lavoro, sottoscritto dalle principali associazioni datoriali e sindacali rappresentate nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

7. Con *messaggio* n. 3743 del 16-10-2020, l'INPS ha diramato a tutte le proprie strutture istruzioni operative ai fini dell'istituzione del codice alfanumerico unico per l'indicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di cui alle disposizioni contenute nell'art. 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. Fra le altre cose, si precisa che "(...) dal prossimo aggiornamento dell'allegato tecnico *uniemens*, l'elenco dei contratti riferiti alla sezione <PosContributiva> non sarà più contenuto nel citato allegato, ma verrà inserito in un apposito documento, accessibile sul sito internet dell'Istituto (...). Tale elenco conterrà, per ogni <CodiceContratto> attualmente assegnato dall'INPS, anche il corrispondente "macro-settore" e "codice" associati al contratto nell'archivio nazionale detenuto dal CNEL. Tali informazioni contribuiscono a identificare con maggior esattezza il contratto collettivo depositato presso il citato archivio codificato su *uniemens* e consentono di analizzare i dati sui contratti anche in base alla classificazione degli stessi in seno al medesimo archivio". Nello stesso *messaggio*, peraltro, INPS precisa che la procedura indicata rappresenta una *step* intermedio in attesa dell'adeguamento delle procedure informatiche necessarie a dare piena attuazione al dettato dell'art. 16-*quater* del decreto-legge 76/2020 e del conseguente "passaggio all'utilizzo su *uniemens* del codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL".

utilizza gli stessi codici utilizzati nel flusso *uniemens*. Raggiunto l'accordo tecnico sulla struttura del codice alfanumerico, CNEL, INPS e Ministero del lavoro stipuleranno un accordo di collaborazione istituzionale che andrà a sostituire quello, attualmente vigente, stipulato tra CNEL e INPS nel giugno 2018 e valido fino al giugno 2021.

Concluso l'aggiornamento dei flussi informativi con il nuovo codice alfanumerico, sarà opportuno procedere ad una adeguata campagna di comunicazione istituzionale rivolta ai soggetti interessati (organizzazioni firmatarie dei CCNL che ne depositano i testi, datori di lavoro che effettuano le comunicazioni *uniemens* e le comunicazioni obbligatorie) e agli utenti delle informazioni contenute negli accordi nazionali di contrattazione collettiva, a cominciare dalle istituzioni e dai professionisti che utilizzano gli archivi di CNEL, INPS e Ministero del Lavoro per le proprie specifiche finalità. È importante sottolineare che il dettato dell'art. 16-*quater* non si limita a prefigurare uno schema di collaborazione operativa (non inedita nel panorama della p.a., ancorché apprezzabile) fra strutture tecniche di amministrazioni diverse, ma disegna il profilo di uno stretto rapporto di integrazione gestionale tra pubbliche istituzioni e parti sociali, la cui funzione di rappresentanza trova terreno elettivo proprio nell'esercizio dell'attività negoziale. Da questo punto di vista, il fatto che INPS e Ministero siano chiamati ad avviare una sorta di cabina di regia permanente insieme al CNEL, ossia con l'ente che incarna l'espressione istituzionale delle istanze delle associazioni datoriali e sindacali firmatarie degli accordi collettivi, esprime una concezione orientata a valorizzare il metodo del confronto aperto e della ricerca condivisa di soluzioni ai problemi che derivano dal ruolo sempre più centrale che la contrattazione collettiva ha ormai assunto nello sviluppo sociale ed economico del Paese.

3. Evidenze dalle informazioni recenti estratte all'Archivio

Alla data di chiusura del presente capitolo, la sezione più stimolante dell'Archivio appare certamente quella relativa alla contrattazione collettiva nazionale per i dipendenti del settore privato. Vi si registra un dato di assoluta rilevanza per quanto riguarda gli accordi vigenti: i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro depositati, relativi a dipendenti del settore privato ed al netto di alcune specifiche casistiche, sono 856, a cui va aggiunto - per dare completa evidenza ai dati pubblicati sulle pagine *web* dell'Archivio - un certo numero di contratti nazionali relativi ai comparti del settore pubblico (15,) e, nell'ambito del settore privato, 13 accordi relativi ai lavoratori parsubordinati e 29 accordi economici collettivi che si applicano ad alcune categorie di lavoratori autonomi (cfr. nota n. 1)⁸.

Gli 856 contratti nazionali vigenti risultano applicati, con le cautele appresso specificate, da 1.516.060 imprese a 13.272.629 lavoratori dipendenti. Giova ricordare, per una corretta interpretazione del dato, che il numero dei CCNL depositati è registrato alla fine di novembre 2020, mentre il dato sulle imprese e sui lavoratori è ricavato dalla media delle dodici dichiarazioni mensili dell'anno 2019 che i datori di lavoro hanno

8. La costante attività di aggiornamento ha anche consentito di quantificare in numero pari a 11 i CCNL "doppioni", cioè contratti ai quali è attribuito un identico codice, ma che vengono conteggiati più volte perché le parti firmatarie li hanno sottoscritti in stesure separate e in date differenti.

rasnesso all'INPS tramite il flusso informativo di cui si è parlato sopra⁹.

In ogni caso, il semplice dato fornito dall'accostamento dei codici utilizzati da CNEL e da INPS per censire i contratti nazionali evidenzia che un numero molto ridotto di CCNL disciplina la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro dipendente in tutti i settori (tabella 1).

Tabella 1 - CCNL per i dipendenti del settore privato depositati al CNEL per settore contrattuale: numero CCNL, % dipendenti rispetto al totale degli occupati, numero dipendenti, % dipendenti coperti dal primo CCNL del settore, % dipendenti coperti dai primi 5 CCNL del settore

settori contrattuali	n°	%	n° dipendenti	% lavoratori coperti da:	
				1° CCNL nel settore	primi 5 CCNL nel settore
a - agricoltura	55	6,4%	n.d.	n.d.	n.d.
b - chimici	21	2,5%	574.590	37%	91%
c - meccanici	39	4,6%	2.419.411	61%	99%
d - tessili	31	3,6%	482.351	63%	93%
e - alimentaristi	44	5,1%	439.468	47%	96%
f - edilizia, legno e arredamento	76	8,9%	725.184	36%	87%
g - poligrafici e spettacolo	43	5,0%	302.133	23%	63%
h - terziario, distribuzione servizi	213	24,9%	4.666.920	50%	85%
h1 - lavoro domestico	23	2,7%	n.d.	n.d.	n.d.
i - trasporti	64	7,5%	840.462	56%	87%
j - credito e assicurazioni	19	2,2%	460.492	68%	95%
k - aziende di servizi	50	5,8%	921.434	35%	86%
t - istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti	103	12,0%	853.817	38%	88%
v - ccnl plurisettoriali, microsettoriali e altri	75	8,8%	586.367	55%	97%
totale CCNL dipendenti settore privato	856	100,0%	13.272.629	50%	89%

n. d. = non disponibile (il flusso informativo INPS - uniemens copre parzialmente gli addetti del settore agricoltura e non copre gli addetti del settore lavoro domestico).

Fonte: CNEL, archivio aggiornato al 30 novembre 2020, e INPS, media delle dichiarazioni mensili 2019.

Il CNEL storicamente raggruppa i CCNL del settore privato in quattordici settori contrattuali¹⁰ e per dodici di questi è possibile associare a ciascun CCNL il numero di lavoratori a cui si applica grazie al collegamento, di recente realizzato, con le informazioni contenute nelle dichiarazioni mensili dei datori di lavoro sul CCNL applicato ai propri dipendenti.

Se in ciascuno di tali dodici settori si prende in considerazione il contratto collettivo maggiormente applicato, si nota che questi CCNL numericamente prevalenti coprono da soli il 50% di tutti i lavoratori dipendenti per i quali esistono dichiarazioni. Inoltre, se in ciascuno di tali dodici settori prendiamo in considerazione solo i primi cinque CCNL che, in base alle dichiarazioni, risultano maggiormente applicati, si vede che 60 contratti coprono l'89% i tutti i lavoratori dipendenti, mentre i restanti 796 contratti nazionali (tra i quali, induttivamente, è plausibile supporre che si annidino quelli a più elevato rischio di *dumping*) risultano applicati soltanto all'11% della platea dei lavoratori dipendenti ricavabile dalle dichiarazioni.

Il settore con la più alta densità di CCNL (213, pari al 25% del totale) e di dipendenti

9. Va segnalato che il flusso informativo *uniemens* non viene applicato ai lavoratori del settore del lavoro domestico e si applica solo parzialmente ai lavoratori del settore agricoltura. In entrambi i settori le dichiarazioni periodiche dei datori di lavoro sono comunicate all'INPS attraverso altri flussi informativi.

10. In allegato presentiamo l'elenco dei CCNL classificati in ciascun settore contrattuale.

(4.666.920) è quello individuato dal CNEL con la lettera H (distribuzione, terziario e servizi). Qui, a dispetto della elevata frammentazione contrattuale, il CCNL maggiormente applicato da solo copre il 50% degli addetti e i primi cinque CCNL più applicati ne assorbono addirittura l'85%, mentre il restante 15% di lavoratori si disperde negli altri 208 CCNL.

Il secondo settore contrattuale in termini di addetti è quello dei meccanici (lettera C della classificazione CNEL), dove si registrano in tutto trentanove CCNL vigenti per un totale di 2.419.411 addetti. In questo settore il contratto nazionale più applicato riguarda il 61% degli addetti e i primi cinque contratti più applicati riguardano addirittura il 99% degli operatori del settore.

Il terzo settore contrattuale in termini di addetti è quello delle aziende di servizi (K per la classificazione CNEL) con cinquanta CCNL per 921.434 addetti. In questo settore il CCNL più applicato copre il 35% degli addetti e i primi 5 contratti più applicati coinvolgono l'86% degli addetti.

Un'analogia situazione di prevalenza dei CCNL più applicati in termini di lavoratori interessati si registra anche nei rimanenti settori di classificazione. I primi cinque CCNL applicati coprono il 91% degli addetti nel settore dei chimici (B), il 93% nel settore dei tessili (D), il 96% nel settore degli alimentaristi (E), l'87% nel settore edilizia, legno e arredamento (F), il 63% nel settore poligrafici e spettacolo (G), l'87% nel settore dei trasporti (T), il 95% nel settore credito e assicurazioni (J), l'88% nel settore istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti (T) e infine il 97% nel settore CCNL plurisettoriali, microsettoriali ed altri (V). Se confrontiamo le percentuali dei lavoratori destinatari con la percentuale a cui, in ogni settore, corrispondono i primi cinque CCNL rispetto al totale dei classificati, il fenomeno della dispersione contrattuale nel panorama italiano assume un carattere ancora più marcato di *dust bowling* che ne rende complesso il tracciamento, in latenza di un sistema di misurazione della rappresentatività dei soggetti firmatari. D'altra parte, il semplice dato sull'estensione della platea applicativa di un CCNL non può essere ritenuto, di per sé, discriminante nello stabilire un confine di natura qualitativa fra accordi dello stesso settore, dal momento che il numero più o meno elevato di dipendenti può corrispondere a specifiche caratteristiche della tipologia produttiva cui un certo accordo collettivo fa riferimento. È anche in questa chiave che il costituendo nuovo sistema di classificazione CNEL-INPS-Ministero del lavoro non potrà prescindere dalla realizzazione di un collegamento dei CCNL ai codici ATECO-ISTAT di classificazione delle attività economiche alla massima profondità possibile (sesta cifra), permettendo quindi di specificare in modo più puntuale gli ambiti applicativi di ogni accordo nazionale. Si tratta invero di un'operazione piuttosto complessa, dal momento che ad uno stesso CCNL può corrispondere una molteplicità di codici ATECO, non sempre facili da individuare. Al riguardo, si segnala che una prima sperimentazione in tal senso è stata avviata da INPS e CNEL nell'ambito della già ricordata collaborazione in materia contrattuale avviata negli ultimi anni¹¹.

In ogni caso, dal confronto dei dati CNEL-INPS emerge che la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro dei dipendenti del settore privato appare regolata da contratti collettivi nazionali sottoscritti da organizzazioni rappresentate presso il Consiglio,

11. https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Archivio_Contratti/Aggiornamenti%202020/ottobre/CCNL%20ATECO%2019%20ottobre%202020.xlsx?ver=2020-10-19-111839-373

anche se occorre distinguere i CCNL firmati da soggetti rappresentati al CNEL per la parte datoriale o la parte sindacale, o entrambe.

Come evidenziato nelle tabelle 2 e 3, i CCNL sottoscritti sia da organizzazioni datoriali che sindacali rappresentate al CNEL sono 128 (pari al 15% del totale dei CCNL depositati) e si applicano a 11.736.881 lavoratori dipendenti, pari all'88,4% del totale. Per contro, i 336 CCNL in cui nessuna delle organizzazioni datoriali e sindacali è rappresentata al CNEL (39,3% del totale) si applicano a 29.243 lavoratori dipendenti, pari a circa lo 0,2% del totale.

Tabella 2 - CCNL secondo l'appartenenza al CNEL dei firmatari di parte datoriale e di parte sindacale - numero di CCNL e percentuale sul totale

datoriale CNEL	sindacato CNEL		totale
	SI'	NO	
SI'	128	2	130
NO	390	336	726
totale	518	338	856

datoriale CNEL	sindacato CNEL		totale
	SI'	NO	
SI'	15,0%	0,2%	15,2%
NO	45,6%	39,3%	84,8%
totale	60,5%	39,5%	100,0%

Fonte: CNEL (dato aggiornato al 26 novembre 2020)

Tabella 3 - CCNL secondo l'appartenenza al CNEL dei firmatari di parte datoriale e di parte sindacale - numero di lavoratori coperti e percentuale sul totale

datoriale CNEL	sindacato CNEL		totale
	SI'	NO	
SI'	11.736.881	14.030	11.750.911
NO	1.492.475	29.243	1.521.718
totale	13.229.356	43.273	13.272.629

datoriale CNEL	sindacato CNEL		totale
	SI'	NO	
SI'	88,4%	0,1%	88,5%
NO	11,2%	0,2%	11,5%
totale	99,7%	0,3%	100,0%

Fonte: CNEL (dato aggiornato al 26 novembre 2020) e INPS (media delle dichiarazioni mensili 2019)

Un ultimo esercizio sulle informazioni che è possibile estrapolare dalla messa a sistema dei dati CNEL-INPS già disponibili - e che dimostra le potenzialità di una banca dati aggiornata ed organica come quella che potrà appoggiarsi alla nuova classificazione *ex* articolo 16-*quater*, una volta a regime - è riportato nella tabella 4 concernente i lavoratori contrattualizzati del settore privato in attesa di rinnovo del CCNL. Alla data di redazione del presente lavoro, poco più di 10 milioni di lavoratori dipendenti (pari al 77% del totale) risultano in attesa di vedere rinnovato il proprio contratto di

lavoro, sebbene con incidenze assai diverse tra un settore contrattuale e l'altro. Incidenze che dipendono, in buona misura, dal peso dei principali CCNL scaduti o da poco rinnovati nel settore.

La quota più bassa di addetti con CCNL scaduto e non ancora rinnovato si rileva nei chimici (9,1%) e nel credito-assicurazione (28%). Con riguardo ai chimici, notiamo che il 91% dei lavoratori impegnati nel settore è coperto dai primi 5 CCNL più importanti per numero di addetti, malgrado rappresentino meno di un quarto di tutti i CCNL classificati nel settore (cfr. tabella 2). Quanto al settore credito-assicurazione, il mancato rinnovo grava soprattutto sui vari accordi del comparto assicurativo, stante che il principale CCNL del credito, in scadenza nel 2022 (68% degli addetti di tutto il settore J), copre da solo un numero di dipendenti quasi triplo di quelli in attesa di rinnovo. Una situazione diametralmente opposta si registra invece nel settore terziario, distribuzione e servizi, dove poco più di 4 milioni di persone (l'86% dei lavoratori dipendenti del settore) sono in attesa di rinnovo. Nel settore meccanici la quasi totalità dei lavoratori dipendenti sono in attesa di rinnovo (si tratta di 2 milioni e 418 mila persone), con fortissima incidenza del CCNL dei metalmeccanici dell'industria che, da solo, copre oltre 1 milione e 480 mila dipendenti. Ricordiamo, peraltro, che in questo settore il 99% degli addetti fanno riferimento a soli cinque CCNL (vedi tabella 2). Anche nell'istruzione, sanità, assistenza, cultura ed enti il 98% dei dipendenti sono in attesa del rinnovo del CCNL (si tratta di 836 mila persone), ma qui, come si evince dalla stessa tabella 2, il peso del CCNL maggiore è meno eclatante, dato che siamo in presenza di un settore caratterizzato da un indice di dispersione contrattuale particolarmente alto, con ben 103 contratti nazionali vigenti classificati.

Tabella 4 - Lavoratori dipendenti con contratto in attesa di rinnovo per settore contrattuale - numero e percentuale sul totale di settore

settori contrattuali	n°	%
b - chimici	52.080	9,1%
c - meccanici	2.417.994	99,9%
d - tessili	422.148	87,5%
e - alimentaristi	219.315	49,9%
f - edilizia, legno e arredamento	422.261	58,2%
g - poligrafici e spettacolo	254.342	84,2%
h - terziario, distribuzione servizi	4.028.184	86,3%
i - trasporti	747.161	88,9%
j - credito e assicurazioni	128.173	27,8%
k - aziende di servizi	575.212	62,4%
t - istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti	836.220	97,9%
v - ccnl plurisetoriali, microsettoriali e altri	181.098	30,9%
totale CCNL dipendenti settore privato	10.284.188	77,5%

Fonte: CNEL (dato aggiornato al 26 novembre 2020) e INPS (media delle dichiarazioni mensili 2019)

Le informazioni relative ai singoli CCNL sono consultabili pubblicamente sul sito istituzionale del CNEL.

Nel sito, alla sezione "archivio contratti", (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>)

sono accessibili pubblicamente le informazioni e i testi degli accordi di rinnovo relative a ciascun contratto depositato.

In tale pagina sono disponibili alcuni *file* Excel che permettono di trovare e consultare le informazioni relative ai CCNL dei dipendenti del settore privato e pubblico, gli accordi relativi ai lavoratori parasubordinati e gli accordi economici collettivi relativi ad alcune categorie di lavoratori autonomi.

In ciascun *file*, un foglio “guida alla lettura” spiega quali informazioni sono presenti in quel *file* e come consultarle.

Allegato - CCNL classificati all'interno di ciascun settore contrattuale

settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
A - AGRICOLTURA	operai agricoli e florovivaisti; impiegati, quadri e dirigenti dell'agricoltura attività di contoterzismo in agricoltura consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, sistemazioni idraulico-forestali consorzi agrari settore zootecnico
B - CHIMICI	industria chimica, chimica farmaceutica, fibre chimiche, ceramica e abrasivi settore conciario piastrelle di ceramica e dei materiali refrattari settore del vetro e delle lampade energia e del petrolio attività minerarie
C - MECCANICI	settore della gomma e della plastica settore metalmeccanico e installazione di impianti settore orafo, argentiero e della gioielleria industrie tessili e dell'abbigliamento sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini
D - TESSILI	industrie dei settori pelli e succedanei, produzione di ombrelli-ombrelloni industria delle calzature settore giocattoli, giochi, modellismo
E - ALIMENTARISTI	produzione di penne, matite, parti staccate di matite, penne, articoli affini e per gli addetti alle aziende produttrici di spazzole, pennelli, scope e preparatrici relative materie prime settore occhiali e articoli inerenti l'occhialeria produzione di retifici meccanici da pesca industrie alimentari pesca lavorazione della foglia di tabacco panificazione - produzione e vendita

settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
F- EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	aziende edili produzione di laterizi e manufatti in cemento produzione di cemento, calce, gesso e malte escavazione e lavorazione dei materiali lapidei, ghiaia, sabbia e inerti settori legno, sughero, mobile ed arredamento e boschivi e forestali costruzione di strade ed autostrade settore cartario e cartotecnico settore grafico e editoriale video fonografici fotolaboratori filiera del cinema e dell'audiovisivo (industria, troupes, doppiaggio, generici, esercizi cinematografici) Teatri e Fondazioni Lirico Sinfoniche (artisti, tecnici, impiegati) e Professori d'orchestra della RAI
G- POLIGRAFICI E SPETTACOLO	settore della Comunicazione e dei servizi innovativi per le imprese imprese radio televisive, multimediali e multiplatforma giornalisti ippica aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa produzione culturale e spettacolo SIAE aziende aerofotogrammetriche terziario, distribuzione e servizi turismo pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale aziende ortofrutticole ed agrumarie vigilanza privata e servizi fiduciari agenti immobiliari e mandatari
H - DISTRIBUZIONE, TERZIARIO, SERVIZI	farmacie fiori, verde e piante ornamentali proprietari di fabbricati amministratori di condominio studi professionali acconciatura, estetica, tricologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere impianti e attività sportive
H1 - LAVORO DOMESTICO	lavoro domestico

settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
I - TRASPORTI	logistica, trasporto merci e spedizione trasporto marittimo e porti ferrovie trasporto aereo Autoferrotranvieri e Internavigatori (Mobilità - TPL) radiotaxi e autoservizi pubblici non di linea, autoservizi privati settore funerario autoscuole, scuole nautiche, studi di consulenza automobilistica e nautica trasporto a fune società e consorzi concessionari di autostrade e trafori servizi in appalto per conto dell'Amministrazione della Difesa, Interni, Giustizia, Forze dell'Ordine e Amministrazioni militari agenzie marittime raccomandatarie e mediatori marittimi
J - CREDITO E ASSICURAZIONI	credito ed assicurazioni Banca d'Italia e riscossione tributi aziende elettriche gas e acqua telecomunicazioni
K - AZIENDE DI SERVIZI	aziende termali pulizia, facility management, servizi integrati CONI servizi e federazioni sportive servizi ambientali servizi postali
T - ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	scuola non statale università non statale formazione professionale sanità non statale assistenza non statale cultura enti e istituzioni private, pubbliche e del terzo settore regolamenti contrattuali per i dipendenti dei sindacati dirigenti di azienda (CCNL plurisettoriali)
V - CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	agenzie di somministrazione di lavoro CCNL plurisettoriali del settore manifatturiero (artigiani rappresentati al CNEL) Ambasciate, Consolati, Legazioni, Istituti culturali, Organismi Internazionali, basi USA in Italia istituti per il sostentamento del clero CCNL plurisettoriali, microsettoriali, altri e vari

Capitolo 11

**Entità e impatto dei fondi europei.
Incentivi alle imprese per l'assunzione:
evidenze sulla sostenibilità
dell'occupazione.**



Capitolo 11

Entità e impatto dei fondi europei. Incentivi alle imprese per l'assunzione: evidenze sulla sostenibilità dell'occupazione.

Federico Orfei (paragrafi 11.1 e 11.3.1)

Luisa Daniele (paragrafo 11.2.1)

Maria Laura Marini (paragrafo 11.2.2)

Claudio Franzosi (paragrafo 11.2.3)

Davide Premutico (paragrafo 11.2.4)

Enrico Toti (paragrafi 11.3.2, 11.3.3, 11.3.4)

Elaborazioni statistiche: Marco Picozza, Davide Premutico (parr. 11.2), Federico Orfei, Enrico Toti (parr. 11.3)

ANPAL

11.1. Incentivi per l'assunzione ANPAL - quadro di insieme

L'ANPAL nel periodo 2015-2019 ha istituito alcuni strumenti di incentivazione all'assunzione cofinanziati dall'UE, sia nell'ambito della Garanzia Giovani all'interno del Programma Operativo Nazionale (PON) Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), sia nell'ambito dei fondi strutturali UE 2014-2020 attraverso il PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAO) FSE 2014-2020 e il Programma Operativo Complementare (POC) SPAO. Ai fini del presente contributo le diverse tipologie di incentivi sono suddivise in due gruppi: gli incentivi Garanzia Giovani (GAGI, OGIO, NEET) e gli incentivi SPAO (BSUD, OMEZ, IOSS).

Quadro incentivi PON IOG e PON e POC SPAO - periodo 2015-2019

Denominazione	Anno rifer.to	Linea finanz.	Target	Territorio	Tipologie contrattuali	N. Incentivi	% Donne
GAGI - Bonus	2015	IOG	Neet 16-29	Tutte le regioni	TI TR APP TD PR	30.440	42,9
GAGI - Bonus/Super bonus	2016	IOG	Neet 16-29	Tutte le regioni	TI TR APP TD PR	44.454	45,5
OGIO - Occupazione giovani	2017	IOG	Neet 16-29	Tutte le regioni	TI APP TD PR	70.771	41,6
BSUD - Bonus Occupazione Sud	2017	SPAO	Disoccupati 16+	Mezzogiorno	TI TR APP	125.473	36,3
NEET	2018	IOG	Neet 16-29	Tutte le regioni	TI APP	41.919	40,0
OMEZ - Occupazione Mezzogiorno	2018	SPAO	Disoccupati 16+	Mezzogiorno	TI TR APP	120.828	36,8
NEET	2019	IOG	Neet 16-29	Tutte le regioni	TI APP	32.185	39,9
IOSS - Occupazione Sviluppo Sud	2019	SPAO	Disoccupati 16+	Mezzogiorno	TI TR APP	61.374	34,1
Totale						527.444	38,5

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

I fattori che contraddistinguono, più di altri, i due gruppi sono:

- **target:** i Neet 16-29 anni per gli incentivi Garanzia Giovani e i giovani disoccupati o adulti disoccupati di lunga durata o lavoratori con contratti a tempo determinato per gli incentivi SPAO;
- **territorio:** l'intero territorio nazionale nel caso degli incentivi Garanzia Giovani, le regioni del SUD e delle Isole nel caso degli incentivi SPAO;
- **forme contrattuali incentivate:** gli incentivi SPAO spettano per i soli contratti di lavoro stabile (tempo indeterminato, apprendistato, trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti di lavoro a tempo determinato); i primi incentivi Garanzia Giovani (annualità 2015-2017) prevedevano la possibilità di incentivare anche forme contrattuali a tempo determinato della durata minima di 6 mesi. Dal 2018 anche gli incentivi Garanzia Giovani sono validi per i soli rapporti di lavoro a tempo indeterminato o di Apprendistato;
- **annualità:** i primi incentivi in Garanzia Giovani sono partiti nel 2015. Per SPAO invece si è partiti nel 2017.

Tra il 2015 e il 2019 le assunzioni operate dalle imprese attraverso gli incentivi finanziati dall'ANPAL sono stati **527 mila** e **444**. Il 61,4% ha riguardato gli uomini e il 38,6% le donne.

Le risorse complessivamente impegnate¹ nel quinquennio ammontano quasi a 2 Miliardi di euro. L'importo medio della singola istanza di assunzione è pari a circa 3.670 euro (tabella 11.1).

Tabella 11.1 - Quadro Finanziario PON IOG e PON/POC SPAO. Risorse impegnate e importo medio incentivo per genere e tipo di incentivo. Dati al 31.12.2019

	Risorse istanze confermate						Importo medio incentivo		
	(Migliaia euro)			N. Istanze			(Euro)		
	U	D	T	U	D	T	U	D	T
GAGI	175.094,03	139.042,30	314.136,33	41.622	33.272	74.894	4.206,77	4.178,96	4.194,41
OGIO	93.537,91	54.536,87	148.074,78	41.356	29.415	70.771	2.261,77	1.854,05	2.092,31
NEET	104.514,12	55.243,62	159.757,74	44.473	29.631	74.104	2.350,06	1.864,39	2.155,86
Totale IOG	373.146,06	248.822,78	621.968,85	127.451	92.318	219.769	2.927,76	2.695,28	2.830,10
BSUD	386.122,15	161.283,49	547.405,64	79.880	45.593	125.473	4.833,78	3.537,46	4.362,74
OMEZ	346.643,31	141.841,38	488.484,69	76.393	44.435	120.828	4.537,63	3.192,11	4.042,81
IOSS	200.430,50	77.035,99	277.466,49	40.444	20.930	61.374	4.955,75	3.680,65	4.520,91
Totale SPAO	933.195,97	380.160,86	1.313.356,82	196.717	110.958	307.675	4.743,85	3.426,17	4.268,65
TOTALE	1.306.342,03	628.983,64	1.935.325,67	324.168	203.276	527.444	4.029,83	3.094,23	3.669,25

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

Il 44,4% delle istanze sono relative ad assunzioni a tempo parziale. Tra le donne la percentuale di rapporti a tempo parziale è pari a 60,5%, tra gli uomini è pari a 34,4% (tabella 11.2).

1. L'impegno è qui riferito all'atto dell'approvazione da parte di INPS della domanda d'incentivo da parte dell'impresa e corrisponde all'importo spettante all'impresa desumibile dalla tipologia di rapporto di lavoro instaurato (tipo contratto, tipologia di orario, retribuzione).

Tabella 11.2 – Incentivi IOG e SPAO: istanze confermate per tipo di incentivo, tipologia di orario di lavoro e genere. Dati al 31.12.2019

	U		D		T	
	N. Istanze	% Tempo parziale	N. Istanze	% Tempo parziale	N. Istanze	% Tempo parziale
GAGI	41.622	25,1	33.272	46,3	74.894	34,5
OGIO	41.356	22,2	29.415	45,1	70.771	31,7
NEET	44.473	23,3	29.631	45,7	74.104	32,2
Totale IOG	127.451	23,5	92.318	45,7	219.769	32,9
BSUD	79.880	41,9	45.593	72,7	125.473	53,1
OMEZ	76.393	41,3	44.435	73,0	120.828	53,0
IOSS	40.444	40,5	20.930	72,5	61.374	51,4
Totale SPAO	196.717	41,4	110.958	72,8	307.675	52,7
Totale	324.168	34,4	203.276	60,5	527.444	44,4

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

La percentuale di rapporti di lavoro a tempo parziale è molto più alta nel caso degli incentivi SPAO (52,7%). Tuttavia, come avremo modo di vedere oltre, un'alta percentuale di lavoro a tempo parziale è legata al territorio: la percentuale del lavoro a tempo parziale è infatti molto più alta nelle regioni del Mezzogiorno anche tra gli incentivi di Garanzia Giovani.

Nei paragrafi successivi si analizzeranno separatamente gli incentivi SPAO e quelli Garanzia Giovani cercando di approfondirne le peculiarità con analisi specifiche secondo una comune struttura espositiva: analisi del target; analisi degli esiti nel medio-lungo periodo; analisi delle caratteristiche delle imprese beneficiarie; tema di approfondimento.

11.2. Incentivi SPAO per l'occupazione

11.2.1. Target degli incentivi

Oggetto di questo contributo sono le misure di incentivazione all'assunzione cofinanziate dal FSE attraverso il PON SPAO.

In virtù dello stato di implementazione delle misure e della metodologia di lavoro utilizzata, l'analisi valutativa è stata condotta sull'Incentivo Occupazione Sud e sull'Incentivo Occupazione Mezzogiorno.

L'Incentivo Occupazione Sud è stato istituito nel novembre 2016 (con Decreto Direttoriale n.367/2016 rettificato dal Decreto Direttoriale n.18719/2016) dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per assunzioni effettuate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2017.

L'Incentivo Occupazione Mezzogiorno è stato istituito con Decreto Direttoriale ANPAL n. 2 del 2 gennaio 2018, rettificato con Decreto Direttoriale n. 81 del 5 marzo 2018, in attuazione della previsione contenuta nell'articolo 1, comma 893, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018); è stato attivo a partire dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018.

Entrambe le misure sono finalizzate a favorire l'occupazione in alcuni territori italiani tradizionalmente caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione:

- le Regioni in transizione (TR), ossia Abruzzo, Molise e Sardegna;
- le Regioni meno sviluppate (LD) corrispondenti a Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

L'Incentivo Occupazione Sud è rivolto a persone in età compresa tra i 16 e i 24 anni e persone con almeno 25 anni di età che, al momento dell'assunzione agevolata, risultassero disoccupate da almeno sei mesi. L'incentivo, pertanto, è stato riconosciuto ai datori di lavoro privati che hanno effettuato nuove assunzioni o che hanno trasformato a tempo indeterminato contratti a termine (a tempo determinato).

L'Incentivo Occupazione Mezzogiorno, in sostanziale continuità con l'Incentivo Occupazione Sud, è indirizzato a persone in età compresa tra 16 e 34 anni e a persone di almeno 35 anni di età prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.

Le tre tipologie contrattuali per cui sono previsti gli incentivi riguardano:

- il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione;
- il contratto di apprendistato professionalizzante;
- 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.

Successivamente all'Incentivo Occupazione Sud e all'Incentivo Occupazione Mezzogiorno, sono stati varati con le stesse finalità e analoghe modalità operative l'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud² e l'Incentivo IO Lavoro³.

Nell'ambito di questa cornice concettuale, per impostare le domande di valutazione, sono stati ricostruiti il quadro logico del progetto e la Teoria del Programma afferente: gli Incentivi Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno insistono sull'Asse prioritario di intervento "Occupazione", Priorità di intervento 8i.

Nella tabella seguente vengono ripercorse le Priorità di intervento, le Azioni previste nel progetto e i Risultati Attesi:

2. Istituito con Decreto n.178 del 19 aprile 2019, favorisce l'assunzione fino al 31 dicembre 2019 di persone con difficoltà di accesso all'occupazione. Dal 12 luglio, con il Decreto n. 311 le agevolazioni sono estese alle assunzioni effettuate nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 aprile 2019

3. Istituito con Decreto Direttoriale 52 dell'11 febbraio 2020, integrato dal Decreto Direttoriale 66 del 21 febbraio 2020

Tabella 11.3 – Incentivi occupazionali cofinanziati dal PON SPAO. Priorità di intervento e Indicatori Comuni e Specifici di risultato

Priorità di investimento	Indicatori di riferimento
8.i – L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.	CR04 partecipanti che trovano un lavoro anche autonomo alla fine della loro partecipazione all'intervento
	CR06 partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento
	CR08 partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento
	CR09 partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento
	SR105 partecipanti di origine straniera che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento
	SR107 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 6 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro
	SR112 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 12 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro

Fonte: ANPAL

Ciò detto, la strategia adottata con gli Incentivi Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno è così riassumibile:

- erogazione di uno sgravio contributivo fino a un tetto di 8.060 euro annui per ogni lavoratore assunto da datori di lavoro privati delle regioni del Mezzogiorno;
- l'incentivo riguarda le assunzioni effettuate nelle sedi di lavoro ubicate nelle Regioni "meno sviluppate" (LD) e cioè Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, o nelle Regioni "in transizione" (TR) ovvero Abruzzo, Molise e Sardegna, indipendentemente dalla residenza del lavoratore;
- l'incentivo non è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva, fatta eccezione per gli esoneri previsti nelle Leggi di Bilancio per gli anni di riferimento, oppure laddove espressamente indicato in disposizioni e atti normativi.

L'analisi che trova spazio in queste pagine è basata sulle elaborazioni delle informazioni acquisite attraverso la banca dati unificata dell'Incentivo e delle Comunicazioni Obbligatorie; per il biennio 2017-2018, si mettono a confronto i dati relativi ai soli contratti attivati con gli Incentivi con quelli dell'universo dei contratti a tempo indeterminato⁴ attivati nello stesso periodo, negli stessi territori; le analisi specifiche

4. Essendo i contratti incentivati intesi come rapporto "a tempo indeterminato", per rendere omogeneo il confronto

vengono effettuate considerando la variabile territoriale, il genere, l'età, la tipologia contrattuale; ci si sofferma in particolare sulla tenuta contrattuale e sulla tenuta occupazionale, essendo questi elementi qualitativamente importanti nello sviluppo di una analisi valutativa di esiti e impatti di politiche basate su incentivi all'assunzione.

11.2.2. Incentivi ed esiti occupazionali

In generale, considerando che i dati INPS sugli incentivi estratti sono aggiornati fino a settembre 2019 e soprattutto le CO, a cui sono agganciati, fino a giugno dello stesso anno⁵, non è stato preso in considerazione l'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud (cosiddetto IOSS 2019), che sarà oggetto di future analisi valutative.

I dati elaborati si basano sulle seguenti dimensioni declinate in diversi indicatori:

- tenuta occupazionale, intesa come permanenza in una condizione di occupazione a prescindere dal contratto in essere, quindi "incentivato" o cambiato a seguito di re-impiego con contratto alle dipendenze;
- tenuta contrattuale, riferibile invece alla tenuta dello specifico contratto incentivato.

Entrambe le dimensioni analitiche vengono così scansionate:

- tenuta a 6 mesi (al 183° giorno): tutto l'universo degli incentivi Sud (2017) e Mezzogiorno (2018);
- tenuta a 12 mesi (al 366° giorno): tutto l'universo per l'incentivo Sud (2017) e tutti i contratti attivati entro il 30.06.2018 per incentivo Mezzogiorno (2018);
- tenuta a 18 mesi (al 549° giorno): tutti i contratti incentivati entro il 31.12.2017 relativi al solo incentivo Sud (2017).

I concetti di tenuta occupazionale e tenuta contrattuale sono stati analizzati a partire dalle variabili disponibili dall'incrocio dei due data base amministrativi (INPS e CO) circa le seguenti caratteristiche dei lavoratori assunti:

- età;
- genere;
- regione di residenza;
- tipologia contrattuale incentivata (assunzione a tempo indeterminato, trasformazione da tempo determinato a indeterminato, assunzione con contratto di apprendistato professionalizzante);
- tipologia di lavoro (part time e tempo pieno);
- motivazioni di cessazione del contratto.

È stato poi possibile analizzare il comportamento delle imprese che hanno assunto in relazione al numero di contratti attivati e all'utilizzo nel tempo dei due incentivi.

Se l'analisi della tenuta occupazionale si è basata sull'intero universo delle imprese e dei lavoratori per i due incentivi, quella relativa alla tenuta contrattuale si basa su un sotto-universo, che data la sua ampiezza (89% dell'universo) non condiziona l'analisi valutativa⁶.

to con l'universo dei contratti registrati nella banca dati delle Comunicazioni Obbligatorie sono stati considerati, in questo universo, esclusivamente i contratti a tempo indeterminato

5. Tale aggiornamento per entrambi le fonti dati fa riferimento alla data del 31.12.2019

6. La differenza tra i due universi è dovuta ad alcuni disallineamenti nelle variabili di aggancio tra i database INPS

Nella tabella 11.4, che segue, si dà conto dei due universi (quello su cui si misura la tenuta occupazionale e quello relativo alla tenuta contrattuale) per incentivo e tipologie contrattuali.

Tabella 11.4 - Universi di riferimento per gli aggregati relativi a tenuta occupazionale e tenuta contrattuale (v. a.)

<i>Campione considerato per l'aggregato tenuta occupazionale</i>				
Incentivo	Assunzione a tempo indeterminato	Assunzione Apprendistato Professionalizzante	Trasformazione a tempo indeterminato di un contratto a tempo determinato	Totale complessivo
Incentivo Occupazione Sud	90.367	6.469	28.637	125.473
Incentivo Occupazione Mezzogiorno	80.506	4.345	35.977	120.828
Totale complessivo	170.873	10.814	64.614	246.301 (a)
<i>Campione considerato per l'aggregato tenuta contrattuale</i>				
Incentivo	Assunzione a tempo indeterminato	Assunzione Apprendistato Professionalizzante	Trasformazione a tempo indeterminato di un contratto a tempo determinato	Totale complessivo
Incentivo Occupazione Sud	89.796	6.411	17.774	113.981
Incentivo Occupazione Mezzogiorno	79.940	4.321	21.243	105.504
Totale complessivo	169.736	10.732	39.017	219.485

(a) Per determinare con la massima precisione gli ordini di grandezza della diffusione e dell'utilizzo dei contratti incentivati, è essenziale evidenziare che il numero complessivo di tali contratti si riferisce, nell'arco del biennio considerato, a 242.930 lavoratori; in altri termini, in base ai dati elaborati, si evince che 3.371 lavoratori hanno usufruito, nell'arco di tempo considerato, di almeno due contratti incentivati (ovviamente a seguito della cessazione di un rapporto di lavoro incentivato).

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Nel biennio 2017-2018, nelle regioni cosiddette "in transizione" e in quelle "meno sviluppate", oggetto dell'analisi, sono stati attivati 1.194.815 contratti a tempo indeterminato, l'83% dei quali concentrati nelle regioni meno sviluppate, in particolare in Campania, che presenta quasi un terzo del totale delle attivazioni.

Tra tutti i contratti a tempo indeterminato, 246.301 (dato da considerare con le avvertenze poco sopra espresse) pari al 20,6% del totale, sono stati attivati ricorrendo all'Incentivo Occupazione Sud, per il 2017, o all'Incentivo Occupazione Mezzogiorno, per il 2018. Nel biennio considerato, quindi, più di un contratto su 5 (tabella 11.5), tra tutti quelli a tempo indeterminato, è stato attivato grazie all'Incentivo in esame: tale

e quello delle CO: le variabili agganciate per l'analisi sulla "tenuta contrattuale" sono state: codice fiscale del lavoratore, codice fiscale delle imprese, data di avvio del contratto. Nel caso dell'analisi sull'aggregato "tenuta occupazionale", l'aggancio è avvenuto sul solo codice fiscale del lavoratore. La variabile che ha registrato disallineamenti più rilevanti è la data di avvio del contratto, fenomeno riscontrato quasi esclusivamente per i contratti trasformati da tempo determinato a tempo indeterminato.

incidenza sale al 22,3% se si considerano le sole regioni meno sviluppate, mentre scende al 12,5% nelle regioni in transizione.

Tabella 11.5 – Contratti incentivati e loro incidenza sul numero complessivo di contratti a tempo indeterminato attivati nel 2017 e nel 2018 (v% e v.a.)

Regione	Incentivo Occupazione Sud (2017)		Incentivo Occupazione Mezzogiorno (2018)		Totale Incentivi 2017-2018	
	v.a	Incidenza %	v.a	Incidenza %	v.a	Incidenza %
Abruzzo	2.742	7,7	6.034	14,3	8.776	11,2
Basilicata	4.176	23,5	3.700	22,2	7.876	22,9
Calabria	10.954	23,9	9.249	20,7	20.203	22,4
Campania	43.352	23,3	40.214	20,4	83.566	21,8
Molise	752	9,7	1.736	20,0	2.488	15,1
Puglia	26.559	24,3	21.080	18,3	47.639	21,2
Sardegna	4.802	10,0	9.321	15,5	14.123	13,1
Sicilia	32.136	25,4	29.494	22,2	61.630	23,8
<i>Totale Regioni in transizione</i>	8.296	9,1	17.091	15,4	25.387	12,5
<i>Totale Regioni meno sviluppate</i>	117.177	24,1	103.737	20,5	220.914	22,3
Totale	125.473	21,7	120.828	19,6	246.301	20,6
<i>Totale v.a. contratti a tempo indeterminato</i>	577.296		617.519		1.194.815	

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

Sicilia, Basilicata e Calabria sono le regioni nelle quali è più elevata l'incidenza dei contratti incentivati sui contratti complessivi a tempo indeterminato attivati nel 2017 e nel 2018 (rispettivamente 23,8%, 22,9% e 22,4%), mentre in Abruzzo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato si è fatto meno ricorso all'Incentivo (11,2%). Dal confronto tra le distribuzioni relative ai due singoli anni, emerge, per il 2018, una sensibile diminuzione dell'incidenza dei contratti incentivati, sul totale dei contratti a tempo indeterminato attivati, in tutte le regioni meno sviluppate (in Puglia scende di ben 6 punti percentuali) mentre, di contro, in tutte le regioni in transizione se ne registra un consistente aumento: in Sardegna l'incidenza passa dal 10% al 15,5%, in Abruzzo dal 7,7% al 14,3% e in Molise dal 9,7% al 20%. La ragione di tale incremento è da individuarsi in una "redistribuzione" degli stanziamenti per i due gruppi di regioni che ha determinato una maggiore disponibilità finanziaria a favore delle regioni in transizione nel 2018 rispetto all'anno precedente⁷.

La quota più consistente dei lavoratori che hanno beneficiato degli Incentivi, il 69,4%,

7. Al 31 dicembre 2017, in queste regioni, si è avuto un ricorso agli Incentivi per un ammontare di 37.762.914,8 milioni, mentre al 31 dicembre 2018 le stesse regioni hanno beneficiato degli Incentivi per una quota quasi doppia, 73.582.580,33 milioni. Nelle regioni meno sviluppate, invece, l'ammontare degli Incentivi ha avuto un decremento, passando dai 492.188.693,72 al 31 dicembre 2017 ai 414.496.416, 23 del 31 dicembre 2018.

ha avuto un contratto di assunzione a tempo indeterminato, mentre il 26,2% si è visto trasformare a tempo indeterminato un precedente contratto a tempo determinato; le assunzioni in apprendistato professionalizzante hanno interessato il restante 4,4% dei lavoratori.

Rispetto alle caratteristiche orarie del lavoro incentivato si nota come durante il biennio prevalga nel complesso il lavoro part time su quello a tempo pieno (tabelle 11.6 e 11.7). Il dato è certamente influenzato anche dalla forte preponderanza di donne con contratti a orario parziale (il 72,8% di tutte le donne ha questa forma contrattuale - tabella 11.6). In generale il dato sembra rispecchiare e anticipare ciò che a partire dal IV trimestre del 2018 si registra nel mercato del lavoro italiano, in cui viene creato in maggior quota il lavoro a tempo parziale su quello full time, come si deduce dalla tabella 11.8. Indubbiamente gli incentivi, così come osservato per il *gender gap*, non sono destinati ad arginare il fenomeno, ma seguono il mercato.

Tabella 11.6 - Occupati per tipologia per sesso (Incentivo Occupazione Sud e Incentivo Occupazione Mezzogiorno nel complesso) - distribuzione %

Genere	Part time	Tempo pieno	Totale complessivo
Femmina	72,8	27,2	100,0
Maschi	41,6	58,4	100,0
Totale complessivo	53,0	47,0	100,0

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Tabella 11.7 - Distribuzione dei lavoratori avviati con contratti incentivati a tempo indeterminato (Incentivo Occupazione Sud e Incentivo Occupazione Mezzogiorno nel complesso) per tipologia di lavoro nelle regioni e nelle singole partizioni territoriali (v. a. e v. %)

Regione	Valore assoluto			Valore %	
	Part time	Tempo pieno	Totale	Part time	Tempo pieno
Abruzzo	3.668	5.108	8.776	41,8	58,2
Basilicata	3.784	4.092	7.876	48,0	52,0
Calabria	11.144	9.059	20.203	55,2	44,8
Campania	45.191	38.375	83.566	54,1	45,9
Molise	1.264	1.224	2.488	50,8	49,2
Puglia	25.665	21.974	47.639	53,9	46,1
Sardegna	6.616	7.507	14.123	46,8	53,2
Sicilia	33.261	28.369	61.630	54,0	46,0
<i>Regioni in transizione</i>	<i>11.548</i>	<i>13.839</i>	<i>25.387</i>	<i>45,5</i>	<i>54,5</i>
<i>Regioni meno sviluppate</i>	<i>119.045</i>	<i>101.869</i>	<i>220.914</i>	<i>53,9</i>	<i>46,1</i>
Totale complessivo	130.593	115.708	246.301	53,0	47,0

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Tabella 11.8 - Occupati per tipologia di orario e sesso - Dati non destagionalizzati

Periodo	Nuovi occupati (in migliaia)		
	A tempo pieno	A tempo parziale	
2018	IV Trimestre	30	57
2019	I Trimestre	56	88
	II Trimestre	-5	83
	III Trimestre	-35	187
	IV Trimestre	43	164

Fonte: elaborazione ISTAT - Forze Lavoro - IV trimestre 2019

Indagando sulla sostenibilità delle misure di incentivo a 6, 12, e 18 mesi dal momento della loro attivazione, emergono in modo evidente elementi positivi (tabella 11.9). Nel biennio 2017-2018, sull'intero territorio italiano a 6 mesi dall'avvio del contratto a tempo indeterminato è ancora occupato il 78,8%, a 12 mesi il 64,9% e a 18 mesi il 55,3%⁸. Se si considerano, invece, nelle regioni meno sviluppate e in transizione, i lavoratori che si mantengono occupati a tempo indeterminato con un contratto incentivato, lo stesso che ne ha consentito l'assunzione, si constata che dopo 6 mesi risulta ancora occupato l'81,8% (+8,5 rispetto al totale dei contratti a tempo indeterminato attivati negli stessi territori considerati, 73,3%), dopo 12 mesi il 68,3% (contro il 57,7%, oltre 10 punti in più) e dopo 18 mesi il 51,7% (a fronte del 47,8%): la tenuta contrattuale di un rapporto a tempo indeterminato avviato grazie a un incentivo risulta, quindi, nei territori destinatari degli Incentivi, fino a 18 mesi dall'avvio del rapporto, migliore di quella del totale dei contratti a tempo indeterminato (con e senza incentivi) avviati negli stessi territori.

La situazione, in termini di occupazione, si presenta ancora migliore nel complesso delle regioni in transizione e meno sviluppate, se si considera il gruppo delle persone che, essendo state assunte a tempo indeterminato con un contratto incentivato, si trovano ancora in condizione di occupazione, a distanza di mesi, pur non beneficiando più del contratto incentivato iniziale (tenuta occupazionale): a 6 mesi dall'avvio del contratto incentivato, nell'insieme delle regioni in transizione e meno sviluppate, lavora ancora l'87,2% degli assunti, a 12 mesi il 79,1% e a 18 mesi il 68,6% (vedi anche la figura 11.1). In assenza di incentivi, la tenuta occupazionale non è altrettanto buona nemmeno nel gruppo delle regioni più sviluppate, nelle quali dopo 6, 12 e 18 mesi dall'avvio del contratto risulta occupato rispettivamente l'81,2%, il 68,1% e il 58,8% dei lavoratori. Il vantaggio in termini di tenuta occupazionale dato dal ricorso, anche solo inizialmente, ad un contratto incentivato - rispetto ad un contratto a tempo indeterminato *tout court* - risulta ancora più evidente se si considerano le sole regioni in transizione (dopo 6 mesi è ancora occupato l'89,4% dei lavoratori, dopo un anno lo è l'82,9% e dopo 18 mesi il 75%), ma anche nelle regioni meno sviluppate dove sono ancora occupati a 6, 12 e 18 mesi dall'avvio del contratto rispettivamente l'86,9%, il

8. Migliori i risultati nelle sole regioni più sviluppate nelle quali dopo 6, 12 e 18 mesi dall'avvio del contratto risulta occupato rispettivamente l'81,2%, il 68,1% e il 58,8% dei lavoratori

78,7% e il 68,1% contro il 72,8%, il 58,1% e il 47,4% dell'universo degli assunti (con o senza incentivo).

Tabella 11.9 - Tenuta dei contratti a tempo indeterminato* nel biennio 2017-2018 a 6, 12 e 18 mesi per regione, ambito territoriale e caratteristiche dei contratti (v. %)

Regioni	Tenuta di tutti i contratti attivati nel biennio 2017-2018			Tenuta occupazionale ^(a) con contratti incentivati nel biennio 2017-2018			Tenuta contrattuale ^(b) dello specifico contratto incentivato nel biennio 2017-2018		
	Tenuta contratti a 6 mesi	Tenuta contratti a 12 mesi	Tenuta contratti a 18 mesi	Tenuta contratti a 6 mesi	Tenuta contratti a 12 mesi	Tenuta contratti a 18 mesi	Tenuta contratti a 6 mesi	Tenuta contratti a 12 mesi	Tenuta contratti a 18 mesi
Abruzzo	76,0	59,1	49,7	92,8	87,2	81,0	87,6	77,2	61,4
Basilicata	74,8	55,4	52,5	88,3	81,0	71,0	81,8	68,5	52,9
Calabria	73,7	57,1	47,9	86,5	77,4	64,9	81,4	67,4	49,6
Campania	73,8	58,7	46,7	87,6	79,4	68,7	82,6	68,7	52,3
Molise	73,0	60,1	46,7	90,1	82,9	77,5	86,4	74,2	63,1
Puglia	73,4	57,9	49,6	87,6	80,5	71,4	81,3	68,1	52,8
Sardegna	76,0	55,8	51,1	87,1	80,4	71,2	81,3	69,9	52,2
Sicilia	70,2	61,0	45,6	85,5	76,6	65,3	80,6	66,3	49,2
<i>Totale Regioni in transizione (TR)</i>	<i>75,8</i>	<i>56,9</i>	<i>50,2</i>	<i>89,4</i>	<i>82,9</i>	<i>75,0</i>	<i>84,0</i>	<i>72,9</i>	<i>56,2</i>
<i>Totale Regioni meno sviluppate (LD)</i>	<i>72,8</i>	<i>58,1</i>	<i>47,4</i>	<i>86,9</i>	<i>78,7</i>	<i>68,1</i>	<i>81,6</i>	<i>67,8</i>	<i>51,3</i>
<i>Totale TR + LD</i>	<i>73,3</i>	<i>57,7</i>	<i>47,8</i>	<i>87,2</i>	<i>79,1</i>	<i>68,6</i>	<i>81,8</i>	<i>68,3</i>	<i>51,7</i>
<i>Regioni più sviluppate (MD)</i>	<i>81,2</i>	<i>68,1</i>	<i>58,8</i>						
Totale Italia	78,8	64,9	55,3						

^(a)Nota: per "tenuta occupazionale" si intende la permanenza in una condizione di occupazione a prescindere dal contratto in essere, quindi "incentivato" o cambiato a seguito di re-impiego con contratto di dipendenza

^(b)Nota: la "tenuta contrattuale" è riferibile alla tenuta dello specifico contratto incentivato

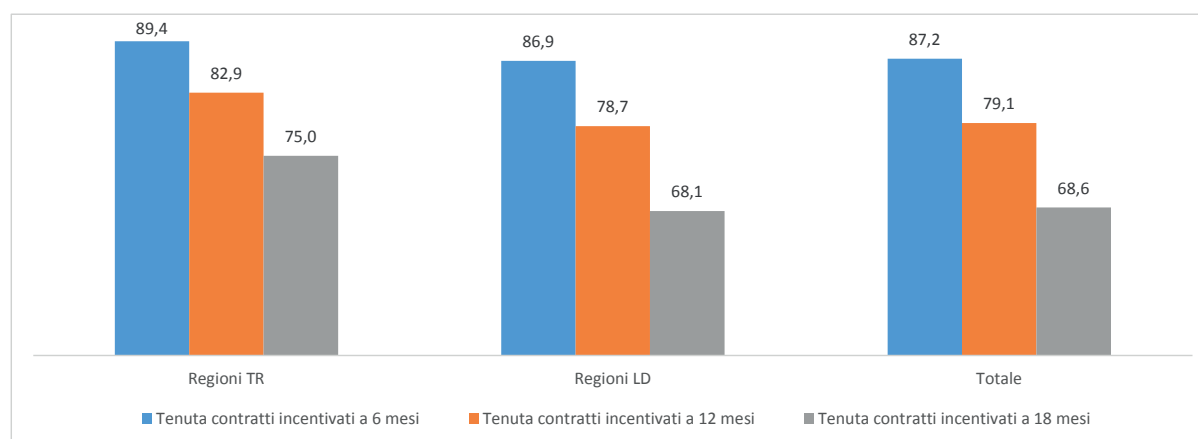
* I valori presentati riguardano esclusivamente il lavoro dipendente e potrebbero risultare sottostimati rispetto proprio alla tenuta occupazionale. Va osservato che attualmente le fonti dati amministrative utilizzate non consentono di verificare la tenuta occupazionale rispetto all'eventuale avvio di una attività autonoma.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

Osservando più in particolare le situazioni regionali rispetto alla tenuta occupazionale dell'insieme dei contratti a tempo indeterminato attivati nel biennio 2017-2018 si può notare che a 18 mesi dall'avvio di un contratto con o senza incentivo risultano ancora occupati in Sicilia, Campania e Puglia rispettivamente solo il 45,6%, il 46,7% e il 49,6% dei lavoratori, mentre considerando i soli contratti che sono stati avviati grazie ad un Incentivo (anche nel caso in cui il lavoratore sia passato ad un altro contratto non incentivato), la percentuale degli occupati sale al 65,3% in Sicilia, al 68,7% in Campania, al 71,4% in Puglia. Risultati ancora migliori in termini di potere occupazionale dell'esperienza di lavoro incentivata si hanno nelle regioni in transizione: in

Sardegna, Molise e Abruzzo la tenuta occupazionale dei contratti a 18 mesi dall'avvio è, rispettivamente, del 51,1%, del 46,7% e del 49,7% ma se si considera il solo gruppo di coloro che hanno avuto un'esperienza di contratto incentivato - anche se non per l'intero periodo di 18 mesi - si nota che, dopo 18 mesi, essi risultano ancora occupati nella misura del 71,2%, del 77,5% e dell'81%.

Figura 11.1 - Tenuta occupazionale^(a) dei contratti incentivati per area territoriale

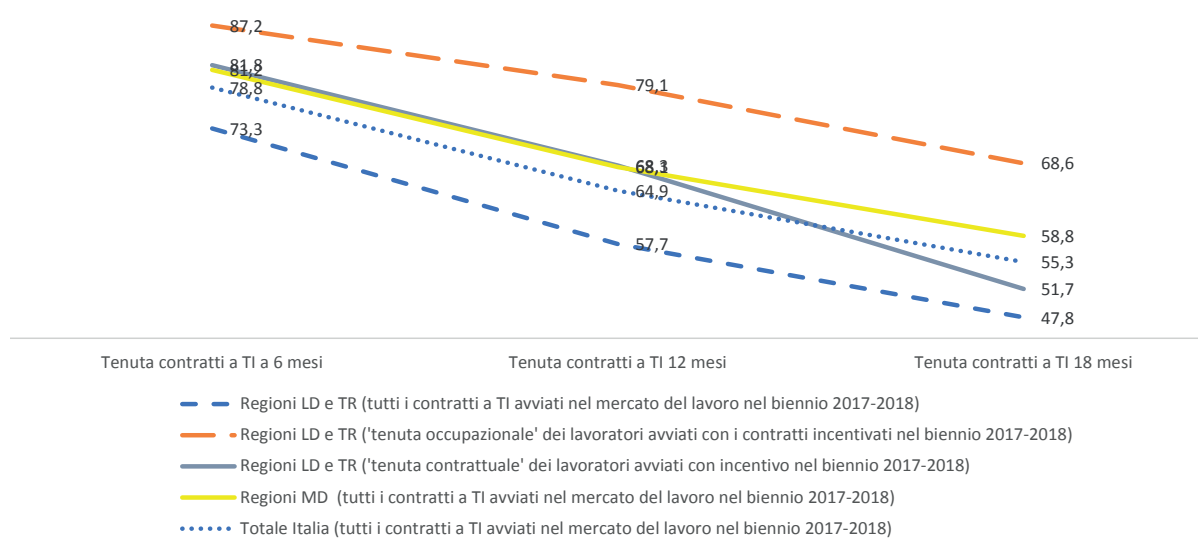


^(a)Nota: per "tenuta occupazionale" si intende la permanenza in una condizione di occupazione a prescindere dal contratto in essere, quindi "incentivato" o cambiato a seguito di re-impiego con contratto alle dipendenze

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

L'analisi della figura 11.2 consente di comprendere in modo più efficace la tenuta occupazionale dei contratti a tempo indeterminato nelle regioni in transizione e meno sviluppate.

Figura 11.2 - Tenuta dei contratti a TI nei territori in transizione (TR) e meno sviluppati (LD) nel biennio 2017-2018 in raffronto ai territori più sviluppati (MD) e al totale Italia.



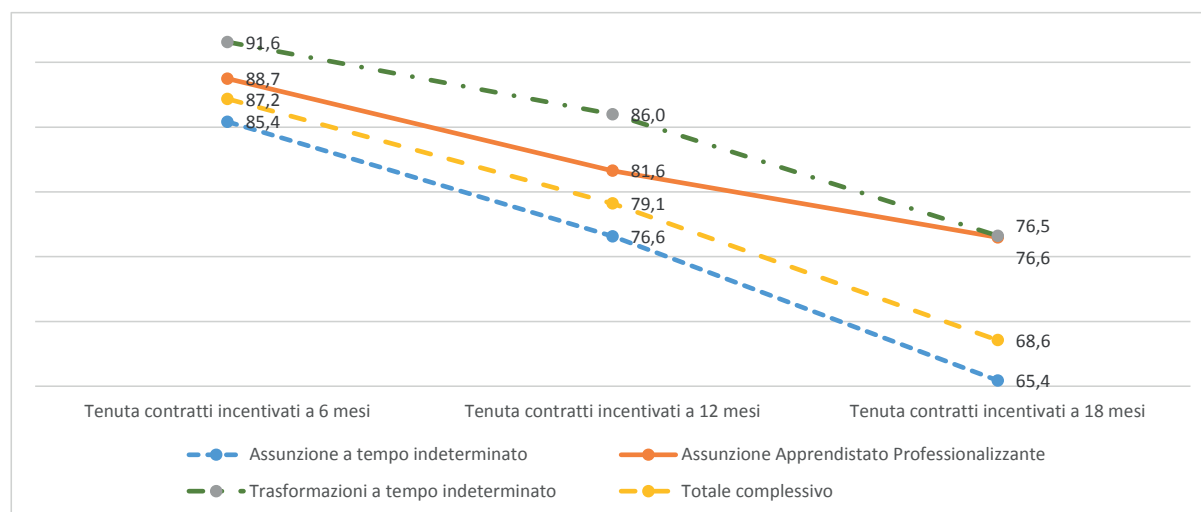
Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019).

Le due curve “superiori” mostrano chiaramente che, nell’area territoriale formata dalle regioni in transizione e da quelle meno sviluppate, a 6 e a 12 mesi dall’avvio del rapporto, il lavoro incentivato ha una tenuta maggiore di quella dell’insieme del lavoro a tempo indeterminato avviato nel biennio 2017-2018: questo, sia che si consideri l’andamento dell’occupazione a tempo indeterminato di tutti i lavoratori delle sole regioni meno sviluppate, sia che si consideri quello dell’intera Italia o dell’insieme delle regioni in transizione e meno sviluppate. Il lavoro incentivato che a 12 mesi ancora produce occupazione in misura considerevole (68,3% di coloro che sono stati avviati con gli incentivi) vede diminuire, nei 6 mesi successivi, la sua “capacità di trattenere al lavoro” le persone in virtù degli Incentivi; tuttavia i lavoratori assunti grazie agli Incentivi, anche se perdono lo specifico lavoro incentivato, riescono a mantenere una condizione occupazionale di dipendente a tempo indeterminato. Il contratto incentivato risulta, quindi, incidere positivamente sull’occupabilità del lavoratore che ne ha beneficiato: vale a dire che gli incentivi possono essere considerati un’importante leva nell’assicurare una continuità occupazionale, molto più rilevante rispetto all’insieme di tutti i contratti avviati, anche se si confronta il dato con quello di territori molto forti economicamente come le regioni “più sviluppate”.

La tenuta occupazionale dei contratti incentivati, a distanza di 6, 12 e 18 mesi dall’avvio, si mostra sempre più favorevole alle donne che agli uomini, seppure in lieve misura. Tale livello di tenuta occupazionale è in ogni caso di molto superiore a quella complessiva riscontrata su tutti i contratti attivati a tempo indeterminato nelle stesse aree territoriali nel biennio 2017-2018 (si veda più avanti il dettaglio sulle differenze legate al genere).

I lavoratori che, a 18 mesi dall’avvio del contratto incentivato, possono vantare la migliore tenuta occupazionale sono quelli che, beneficiando degli Incentivi, hanno visto il loro precedente contratto trasformarsi in un contratto a tempo indeterminato (figura 11.3): può ritenersi piuttosto probabile che la presenza di un rapporto di lavoro instaurato già prima del contratto incentivato abbia favorito una maggiore tenuta del contratto stesso.

Figura 11.3 - Tenuta occupazionale^(a) dei contratti incentivati per tipologia di contratto



^(a)Nota: per “tenuta occupazionale” si intende la permanenza in una condizione di occupazione a prescindere dal contratto in essere, quindi “incentivato” o cambiato a seguito di re-impiego con contratto alle dipendenze

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

A 6 mesi dall'avvio del contratto incentivato risulta ancora occupato il 91,6% dei beneficiari che hanno visto trasformare a tempo indeterminato il loro precedente contratto, contro l'88,7% dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante e l'85,4% di coloro che sono stati assunti direttamente con contratto a tempo indeterminato. A 12 mesi e un giorno dall'avvio del contratto incentivato coloro che hanno avuto trasformato a tempo indeterminato un contratto già in essere sono ancora occupati nella misura dell'86% a fronte dell'81,6% di chi ha un contratto di apprendistato professionalizzante e del 76,6% di chi era stato direttamente assunto a tempo indeterminato. A distanza di 18 mesi dall'avvio del contratto solo il 65,4% di questi ultimi risulta ancora occupato, rendendo evidente che questo tipo di contratto risulta, tra tutti quelli incentivati, quello dalla tenuta occupazionale meno solida. Di contro, il contratto di apprendistato professionalizzante consolida, sul lungo periodo, la propria tenuta: dopo 18 mesi dall'avvio, risulta ancora occupato il 76,5% di coloro che sono stati assunti come apprendisti, percentuale praticamente sovrapponibile a quella di chi, già precedentemente occupato, ha visto il proprio contratto trasformato a tempo indeterminato (76,6%). Si può ipotizzare che la natura stessa del rapporto di apprendistato comporti un investimento, sia da parte datoriale che da parte del lavoratore, che favorisca la tenuta occupazionale.

L'osservazione dei dati riguardanti l'occupabilità - ovvero coloro che sono ancora occupati, anche se con un contratto diverso da quello inizialmente incentivato, dopo sei, dodici e diciotto mesi - ci restituisce un quadro in cui le persone delle fasce centrali di età, quelle tra i 25 e i 54 anni, risultano maggiormente occupate - sia in modalità part time che in modalità full time - delle persone delle altre fasce d'età, rispetto alle quale presentano una differenza che va dai 3 ai 6 punti percentuali, in tutte e tre gli intervalli di tempo considerati (tabella 11.10). La maggiore occupabilità delle fasce centrali di età a distanza di 6, 12 e 18 mesi dall'avvio di un contratto incentivato viene riscontrata anche incrociando la variabile età con la variabile tipologia di contratto inizialmente incentivato (assunzione a tempo indeterminato; apprendistato; trasformazione a tempo indeterminato).

Tabella 11.10 - Occupati dopo 6 mesi (a 183 giorni), dopo 12 mesi (a 366 giorni) e dopo 18 mesi (a 549 giorni) in totale, per classe d'età e tipologia di lavoro (v. %)

Età in classi	Occupati dopo 6 mesi (a 183 giorni)			Occupati dopo 12 mesi (a 366 giorni)			Occupati dopo 18 mesi (a 549 giorni)		
	% su tot. contratti incentivati (2017 e 2018)			% su contratti incentivati (2017 e 2018)			% su contratti incentivati (2017)		
	Part Time	Tempo pieno	Totale complessivo	Part Time	Tempo pieno	Totale complessivo	Part Time	Tempo pieno	Totale complessivo
≤24	82,0	85,5	83,1	73,5	77,7	74,8	64,3	68,3	65,5
25-34	88,2	89,5	88,8	80,1	82,5	81,1	70,5	71,4	70,9
35-44	88,6	88,3	88,5	80,8	80,3	80,5	70,8	69,2	69,9
45-54	88,4	86,7	87,4	80,6	79,2	79,8	70,6	67,3	68,7
≥55	87,5	83,3	84,6	78,5	71,8	74,0	66,4	57,5	60,4
Totale	86,9	87,5	87,2	78,7	79,6	79,1	68,9	68,1	68,6

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

L'analisi valutativa delle caratteristiche quantitative e qualitative dell'occupazione favorita dagli incentivi Sud e Mezzogiorno non può tralasciare, pur se in forma sintetica, le motivazioni connesse alla cessazione dei rapporti di lavoro, così come rilevati a 6, 12 e 18 mesi dal loro avvio⁹.

Per quanto riguarda le cessazioni dei rapporti di lavoro avvenute entro i 6 mesi dall'attivazione del contratto incentivato, con riferimento al biennio 2017-2018, in più della metà dei 39.891 casi, la motivazione è riconducibile a dimissioni, cui fa seguito il licenziamento per giustificato motivo oggettivo; in tal senso, entrambe le cause di cessazione spiegano la gran parte delle interruzioni dei rapporti lavorativi incentivati (83,5% dei casi). Più contenute sono cause relative a mancato superamento di un periodo di prova, oppure quelle riconducibili a cessazione di attività delle imprese.

Dietro le motivazioni di cessazione si possono celare spesso anche questioni di genere: non di rado, infatti, le dimissioni cui più massicciamente hanno fatto ricorso le donne nel biennio considerato si potrebbero in parte ricondurre alla difficoltà di conciliare tempi di vita e di lavoro. Ciò spiegherebbe perché, entro i primi 6 mesi dalla attivazione di un contratto incentivato, le dimissioni volontarie abbiano un peso maggiore tra le donne rispetto a quello misurato tra gli uomini di 8 punti percentuali (59,4% per le donne a fronte del 51,4% degli uomini).

Al contrario, le motivazioni legate a decisioni assunte dall'impresa in modo diretto o esplicito vedono una maggiore concentrazione tra i lavoratori uomini.

Tali evidenze si confermano anche a distanza di 12 e 18 mesi dall'attivazione dei contratti incentivati; infatti tra le donne continua a registrarsi una maggiore presenza di motivazioni di cessazioni legate a dimissioni, con ricorrenze ben al di sopra della metà sul totale delle cessazioni dei rapporti di lavoro.

Altro dato che si pone all'attenzione è il crescere, per entrambi i sessi, al trascorrere del tempo dall'attivazione del contratto incentivato, dell'incidenza dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, che come noto possono riguardare una casistica discretamente ampia riconducibili a fattori economici o a fattori organizzativi.

Anche dal "lato" della cessazione dei rapporti di lavoro, dunque, si confermano quelle concause nella tenuta occupazionale o contrattuale che, nel caso delle lavoratrici, investono temi che di sovente esulano da condizioni e contingenze strettamente inerenti la sfera lavorativa e professionale e sono più connesse a reti di tutele sociali, servizi di welfare e a formule di conciliazione tra i tempi di vita e quelli di lavoro.

La formula delle dimissioni è, inoltre, quella più rilevante ogni cento cessazioni intervenute per qualsiasi tipo di contratto incentivato, anche se l'incidenza più ampia è tra quanti sono stati assunti con un contratto di apprendistato professionalizzante. In questa tipologia di contratto è più rilevante, rispetto alle altre, il peso del mancato superamento del periodo di prova, mentre meno significativa è la misura del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in quanto in casi di intercorrente rideterminazione aziendale e/o di revisione della strategia di mercato sono probabilmente altre le tipologie di contratti che si trovano a essere maggiormente oggetto di decurtazione o soppressione.

9. Come ovvio, considerando i dati disponibili e le loro modalità di costruzione, per quanto riguarda le cessazioni a 6 mesi le informazioni fanno riferimento all'Incentivo Occupazione Sud e all'Incentivo Occupazione Mezzogiorno, dunque a un biennio di misure incentivate, mentre quelle a 12 e a 18 mesi al solo Incentivo Occupazione Sud.

Per concludere, da una analisi più articolata sul biennio 2017-2018 emerge che, in modo coerente con quanto osservato circa il numero di assunzioni incentivate e loro tenuta occupazionale e contrattuale, nel primo semestre di Incentivo Mezzogiorno (2018) è calato il complessivo numero di interruzione di rapporti di lavoro incentivati rispetto all'analogo periodo per l'Incentivo Sud (2017): 17.919 a fronte di 21.972. Le dimissioni entro i 6 mesi aumentano come causa principale di cessazione nel 2018 per entrambi i sessi e in ogni classe di età analizzata, con una maggior incidenza tra gli assunti fra 25 e 34 anni di età.

Sono occorrenze che, riferite a un così breve arco temporale di riferimento, possono essere episodiche, influenzate da contingenze; pertanto, sarà importante proseguire questo tipo di analisi, anche in chiave longitudinale, avendo a disposizione dati relativi a periodi prolungati, grazie ai quali sia possibile determinare tendenze e contestualizzarle in base a variabili frutto di specifiche domande di valutazione.

11.2.3. Alcune caratteristiche delle imprese beneficiarie degli incentivi

Con riferimento più specifico alle assunzioni realizzate con il cofinanziamento del PON SPAO, vi hanno avuto accesso 115.646 aziende in totale (tabella 11.11); di queste, 98.413 hanno usufruito di una sola delle due misure occupazionali e 17.233 di entrambi gli Incentivi (Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno), attivando queste ultime 86.471 assunzioni incentivate.

Nel complesso, nei due anni esaminati, le 115.646 aziende partecipanti hanno dato luogo a 132.879 accessi totali alle misure incentivate, che hanno portato a 246.301 assunzioni. Il 31,1% delle imprese ha utilizzato esclusivamente il solo Incentivo Occupazione Sud per accendere un unico contratto, mentre la stessa cosa è avvenuta per quanto attiene all'Incentivo Occupazione Mezzogiorno nel 29,6% dei casi selezionati.

Tabella 11.11 - Numero di imprese fruitrici di incentivo e numero di contratti attivati grazie agli Incentivi Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno (v. a. e v. %)

Caratteristiche	Imprese		Contratti attivati (a)	
	V.a.	V.%	V.a.	V.%
1 contratto attivato (Incentivo Sud)	35.949	31,1	35.949	14,6
1 contratto attivato (Incentivo Mezzogiorno)	34.177	29,6	34.177	13,9
2 contratti attivati	22.254	19,2	44.508	18,1
3-5 contratti attivati	17.010	14,7	61.222	24,9
6-10 contratti attivati	4.445	3,8	32.518	13,2
11-25 contratti attivati	1.490	1,3	22.176	9,0
26-50 contratti attivati	228	0,2	7.610	3,1
51-100 contratti attivati	69	0,1	4.500	1,8
Oltre 100 contratti attivati	24	(b)	3.641	1,5
<i>Utilizzo Incentivi in una sola annualità</i>	98.413	85,1	159.830	64,9
<i>Utilizzo Incentivi in entrambe le annualità</i>	17.233	14,9	86.471	35,1
Totale	115.646	100,0	246.301	100,0

(a) Tipologie diverse o stesso incentivo; (b) Il dato è pari allo 0,02% del totale

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Ulteriori approfondimenti relativi alle imprese che hanno usufruito degli Incentivi Occupazionali sono possibili incrociando i dati disponibili con quelli contenuti negli archivi, anche questi dell'INPS, relativi alle aziende aderenti ai Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI) per la Formazione Continua.

Le informazioni così ottenute sono relative a 75.010 imprese, ovvero il 64,9% di quelle sopra analizzate (tabella 11.12).

In primo luogo, in modo coerente con la strutturazione degli interventi del PON SPAO, l'87,9% delle imprese aderenti ai FPI che hanno utilizzato gli Incentivi Occupazionali cofinanziati dal PON SPAO ha la propria sede legale dislocata in regioni meno sviluppate, nell'11% dei casi in regioni in transizione e nel restante 1% dei casi in aree del Centro-Nord (regioni più sviluppate). È quindi ridotta al minimo la presenza di imprese di queste ultime aree con sedi operative di produzione di beni e servizi nel Mezzogiorno del paese, ovvero, in altri termini, l'utilizzo di questi incentivi è stato pressoché totale appannaggio di aziende autoctone delle aree per cui gli incentivi stessi sono stati pensati.

Tabella 11.12 - Regioni di appartenenza delle imprese aderenti ai Fondi paritetici Interprofessionali che hanno usufruito di Incentivi Occupazionali cofinanziati dal PON SPAO. Anni 2017-2018 (v. a. e v. %)

Regioni	Imprese	
	V.a.	V. %
Piemonte	69	0,1
Lombardia	177	0,2
Trentino-Alto Adige	4	0,0
Veneto	40	0,1
Friuli-Venezia Giulia	6	0,0
Liguria	23	0,0
Emilia-Romagna	70	0,1
Toscana	38	0,1
Umbria	24	0,0
Marche	41	0,1
Lazio	287	0,4
Abruzzo	3.020	4,0
Molise	773	1,0
Campania	24.917	33,2
Puglia	15.957	21,3
Basilicata	2.267	3,0
Calabria	6.046	8,1
Sicilia	16.740	22,3
Sardegna	4.511	6,0
Totale	75.010	100,0

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati incentivi e banca dati UNIAMENS modulo adesione ai FPI - estrazione ottobre 2019)

In oltre i due terzi dei casi le imprese utilizzatrici degli Incentivi Sud e Mezzogiorno avevano tra 1 e 9 dipendenti (piccole o piccolissime imprese) e occupavano il 15,8% del totale dei lavoratori di questo ampio sotto-campione di aziende (tabella 11.13). Per converso, al lato opposto della scala, le grandi e grandissime imprese (oltre 250 dipendenti) sono lo 0,6% del totale e assorbono circa 30 lavoratori su 100.

Tabella 11.13 - Imprese utilizzatrici degli Incentivi occupazionali cofinanziati dal PON SPAO per dimensione aziendale. Anni 2017 e 2018 (v. a e v.%)

Classe di dipendenti	Imprese		Dipendenti	
	V.a.	V. %	V.a.	V. %
1-9 dipendenti	51.683	68,9	196.684	15,8
10-49 dipendenti	19.768	26,4	382.869	30,8
50-249 dipendenti	3.083	4,1	292.011	23,5
250 dipendenti e oltre	476	0,6	372.607	29,9
Totale	75.010	100,0	1.244.171	100,0

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati incentivi e banca dati UNIEMENS modulo adesione ai FPI – estrazione ottobre 2019)

Rappresentativa della collocazione territoriale è anche la ripartizione per settore economico delle imprese che hanno utilizzato gli Incentivi (tabella 11.14): una azienda su quattro opera nel commercio, cui si aggiunge il 13,1% di imprese che si occupano di ristorazione e accoglienza alberghiera. Il manifatturiero ha raccolto il 16,9% delle imprese utilizzatrici e il 15,8% è andato al settore delle costruzioni.

Tabella 11.14 - Imprese utilizzatrici degli Incentivi occupazionali cofinanziati dal PON SPAO per settore economico. Anni 2017 e 2018 (v. a. e v. %)

Settori economici	Imprese	
	V.a.	V. %
Agricoltura-Pesca	254	0,3
Estrattivo	111	0,1
Manifatturiero	12.658	16,9
Produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua e gas	68	0,1
Costruzioni	11.842	15,8
Commercio	18.301	24,4
Alberghi e ristoranti	9.837	13,1
Trasporti e telecomunicazioni	4.410	5,9
Finanza e assicurazioni	545	0,7
Immobiliare, Informatica, ricerca, servizi alle imprese	7.720	10,3
Istruzione	1.358	1,8
Sanità	3.748	5,0
Altri servizi	4.127	5,5
N.d.	31	(a)
Totale	75.010	100,0

(a) Dato inferiore allo 0,1%

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati incentivi e banca dati UNIEMENS modulo adesione ai FPI – estrazione ottobre 2019)

11.2.4. Approfondimento: incentivi e differenze di genere

Rispetto al genere delle persone assunte, va premesso che, in generale, il problema dell'occupazione femminile rappresenta una delle più importanti criticità del mercato del lavoro nel paese, che si accentua proprio nelle regioni destinatarie degli incentivi: infatti, mentre in Italia, su 100 persone che lavorano, 42 sono donne, nelle regioni meno sviluppate (LD), il dato si attesta al 36% nel biennio analizzato; leggermente meglio va la situazione nelle regioni in transizione vicine al 41% della popolazione occupata (tabella 11.15).

Tabella 11.15 - Distribuzione della popolazione occupata (15-64 anni) per genere in Italia e nelle singole partizioni territoriali negli anni 2017 e 2018 (valori %)

	2017		2018	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Regioni in transizione	40,7	59,3	40,8	59,2
Regioni meno sviluppate	36,0	64,0	36,2	63,8
Totale Regioni in transizione e meno sviluppate	36,9	63,1	37,1	62,9
Regioni più sviluppate	44,4	55,6	44,4	55,6
Totale Italia	42,4	57,6	42,4	57,6

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Eurostat

Una prima evidenza è che le persone assunte tramite i due incentivi considerati presentano una distribuzione per genere omogenea rispetto a quanto si osserva nella popolazione occupata. In sostanza l'incentivo all'occupazione, di per sé, dimostra di non ridurre il *gender gap* e semmai tende a riprodurlo o, a tratti, ad accentuarlo, come si osserva nella tabella sottostante. Nelle regioni "in transizione", addirittura, si osserva un incremento del *gender gap* che si appaia al valore delle regioni "meno sviluppate": su 100 contratti incentivati attivati circa 37 sono donne, quasi 4 in meno rispetto al dato complessivo della popolazione occupata (tabella 11.16). D'altro canto va considerato che lo strumento non nasce con lo scopo di ridurre il divario di genere, ma come stimolo complessivo al mercato del lavoro nel Mezzogiorno.

Tabella 11.16 - Distribuzione dei lavoratori avviati con contratti incentivati a tempo indeterminato (Incentivo sud e Incentivo Occupazione Mezzogiorno) per genere nelle regioni e nelle singole partizioni territoriali negli anni 2017 e 2018 (valori %)

	Incentivo occupazione Sud 2017		Incentivo occupazione Mezzogiorno 2018	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Abruzzo	37,9	62,1	38,1	61,9
Basilicata	36,7	63,3	35,4	64,6
Calabria	36,1	63,9	33,5	66,5
Campania	35,5	64,5	36,8	63,2
Molise	33,2	66,8	33,6	66,4
Puglia	37,8	62,2	38,2	61,8
Sardegna	36,3	63,7	36,6	63,4
Sicilia	36,2	63,8	36,9	63,1
Regioni in transizione	36,6	63,4	36,9	63,1
Regioni meno sviluppate	36,3	63,7	36,8	63,2
Totale complessivo	36,3	63,7	36,8	63,2

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

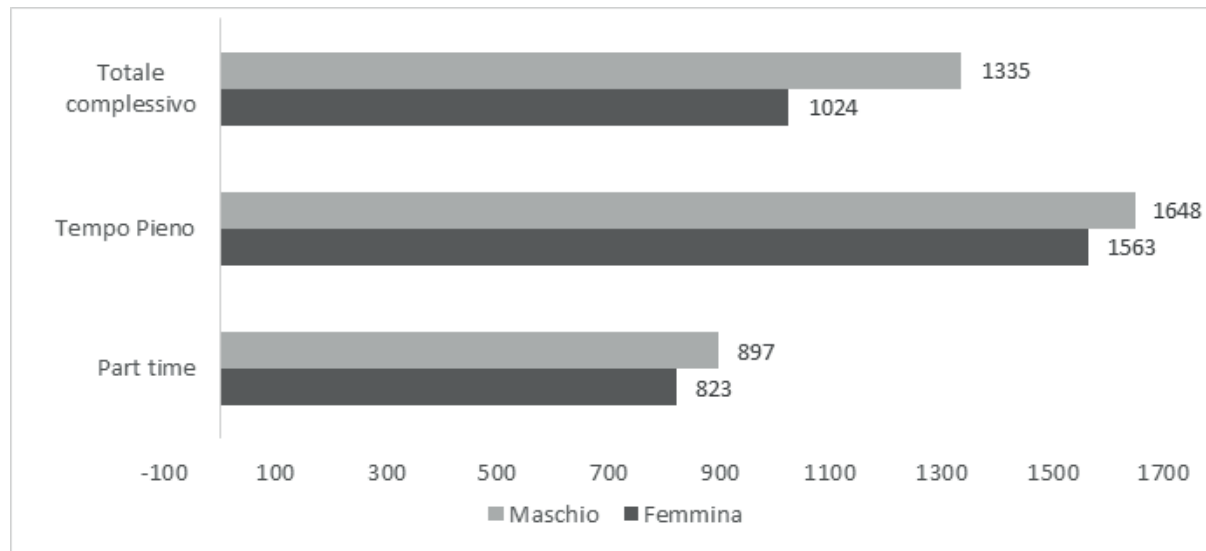
Altro aspetto non secondario che rimanda alle differenze legate al genere è il cosiddetto *gender pay gap*, rilevabile anche per i contratti incentivati analizzati.

Numerose indagini evidenziano come il fenomeno sia in genere molto rilevante ed esteso a diverse categorie di lavoro. A febbraio 2020 Eurostat ha confermato come il fenomeno riguarda tutti i paesi europei: a dimostrazione di ciò, è stato elaborato il dato relativo al compenso lordo orario delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati in imprese con almeno 10 dipendenti e per l'Italia la distanza, nel periodo che va dal 2015 al 2017, oscilla poco al di sopra del 5% a favore degli uomini. Si tratta di una differenza apparentemente esigua che si integra con le stime di ISTAT sui redditi complessivi del 2017 in cui si registrano divari in media del 25%¹⁰. Le differenze infatti si stratificano e si ampliano significativamente se si pensa alla "disponibilità" di reddito complessiva, laddove si estenda l'analisi all'orario di lavoro e ai livelli contrattuali riconosciuti a cui vengono inserite donne e uomini a parità di competenze e di esperienze. Non stupisce pertanto che anche i dati relativi agli incentivi confermino il gap. In questo caso la distanza viene misurata considerando il compenso mensile lordo stabilito per il contratto incentivato per tipologia di lavoro (se part time o tempo pieno). Come si evince dalla figura sottostante (figura 11.4) la distanza in termini di reddito mensile è considerevole sia per il lavoro a tempo pieno (circa +5% a favore dei maschi, dato coerente con quello Eurostat) che per quello part time (+9%, sempre per i maschi, che evidentemente hanno un part-time con più ore). In termini assoluti le donne che hanno trovato lavoro attraverso gli incentivi hanno una disponibilità media di reddito inferiore di oltre 300 euro mensili, dato sostanzialmente in linea con il differenziale di circa 420 euro misurato da ISTAT. Tale differenza è da intendersi come una *proxy* della

10. Cfr ISTAT, *Misurazione a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro*, Audizione alla IX Commissione della Camera dei Deputati, febbraio 2020, pagg. 12-13

disponibilità di reddito sia individuale che familiare, specie nei casi in cui è la donna è la principale generatrice di reddito: proprio in questo caso le politiche di incentivazione all'assunzione delle donne dovranno portare particolare attenzione affinché non si creino condizioni di *gender pay gap*, poiché finirebbe per incidere pesantemente anche sul tenore di vita della famiglia di appartenenza della donna. Non è un caso, del resto, che tra le famiglie considerate povere, quelle maggiormente penalizzate sono proprio quelle in cui la donna è la più importante portatrice di reddito.

Figura 11.4 - Incentivo Occupazione Sud e Incentivo Occupazione Mezzogiorno: reddito mensile per tipologia di lavoro e genere



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2019)

In sostanza, come già sottolineato per l'accesso all'incentivo, anche in questo caso gli incentivi tendono a riprodurre le medesime differenze di reddito già consolidate nel mercato del lavoro. È chiaro che l'incentivo in quanto tale non può considerarsi una misura tesa ad avvicinare tale differenza. Semmai, come già accennato, occorre intervenire con appositi strumenti di policy volti a bilanciare il sistema delle convenienze e delle opportunità per modificare le condizioni di contesto in cui matura il *pay gap*.

11.3. Incentivi Garanzia Giovani

11.3.1. I giovani Neet assunti tramite incentivi alle imprese

Il piano italiano Garanzia Giovani è partito ufficialmente il primo maggio 2014 accogliendo, da un lato, la raccomandazione europea della Garanzia Giovani¹¹ e, dall'altro, l'istituzione di un fondo europeo *ad hoc*, la "IOG Iniziativa occupazione giovani" (l'acronimo inglese YEI - *Youth Employment Initiative*). L'Italia si è dotata di un Pro-

11. La raccomandazione del Consiglio 2013/C 120/01 del 22 Aprile 2013 che al punto 1 raccomanda a tutti gli Stati Membri "di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale".

gramma Operativo Nazionale (il già citato PON IOG) con il quale si è inteso programmare e finanziare un insieme di misure di politica attiva destinate ai giovani Neet in età 15-29 anni, da attuare sul territorio nazionale in base ai Piani di Attuazione Regionali¹². Tra questo pacchetto di misure è stato istituito, a partire dal 2015, l'incentivo occupazionale alle imprese per le assunzioni di giovani Neet iscritti al Programma. Lo strumento è stato rifinanziato annualmente. La dotazione a livello regionale è variabile sulla base delle decisioni di stanziamento delle singole regioni. Anche l'importo unitario del beneficio è variabile. In generale, posto un limite massimo erogabile, l'importo è stabilito in funzione della tipologia contrattuale (tempo indeterminato, tempo determinato), della tipologia di orario di lavoro (tempo pieno o parziale), del livello di profiling del giovane Neet assunto e della retribuzione.

A dicembre 2019 il numero delle assunzioni incentivate nell'ambito della Garanzia Giovani sono pari a 219 mila 769 (tabella 11.17). L'importo complessivo stanziato per le istanze confermate è pari a circa 622 milioni, per un importo medio unitario per singola istanza di circa 2.830 euro. Si mantiene sostanzialmente costante negli anni il rapporto tra assunzioni a tempo pieno e a tempo parziale, con il tempo pieno che rappresenta il 67,1% delle assunzioni totali.

Tabella 11.17 - Incentivi Garanzia Giovani: istanze confermate e importo stanziato. Dati al 31.12.2019

Incentivo	N. istanze confermate	Importo istanza	Importo medio	% Tempo indeterminato e apprend.	% Tempo pieno
2015 - GAGI	30.440	106.866.723,11	3.510,73	93,4	67,0
2016 - GAGI	44.454	207.269.603,05	4.662,56	91,3	64,5
2017 - OGIO	70.771	148.074.776,80	2.092,31	65,0	68,3
2018 - NEET	41.919	87.478.542,13	2.086,85	100,0	68,6
2019 - NEET	32.185	72.279.200,89	2.245,74	100,0	66,7
Totale	219.769	621.968.845,98	2.830,10	86,0	67,1

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

Le donne rappresentano complessivamente il 42% del totale delle assunzioni (tabella 11.18). Esaminando la tipologia di contratto si nota come il lavoro stabile - tempo indeterminato più apprendistato professionalizzante - risulti essere la modalità prevalente (85,5%) dell'intera platea dei giovani assunti.

Circa un quarto del totale delle istanze sono localizzate nella regione Lombardia. Seguono poi la Campania e il Veneto con percentuali attorno al 10%. Il 10,4% degli assunti è nato all'estero, la maggior parte dei quali (67,1%) è di genere maschile. A livello territoriale, percentuali più elevate della componente femminile si hanno in Sicilia, Puglia, Lazio e Liguria con percentuali comprese tra il 45 e il 49%. Nelle regioni più

12. La IOG, e di conseguenza il PON IOG, è destinata alle regioni NUTS 2 che hanno un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Benché nel corso degli anni, in occasione di ulteriori rifinanziamenti della IOG, sempre più regioni siano uscite dalla condizione di eleggibilità - valori del tasso di disoccupazione giovanile inferiori al 25% -, l'Italia si è sempre avvalsa della clausola di flessibilità che consente di far rientrare, nel limite del 10% della dotazione complessiva della IOG, anche le regioni NUTS 2 non eleggibili che hanno alti tassi di disoccupazione giovanile. Di fatto il PON IOG, sin dal suo avvio, ha investito l'intero territorio italiano eccezion fatta per la PA di Bolzano.

grandi del Nord la percentuale delle donne si mantiene al di sotto della media complessiva con valori che oscillano attorno al 40%. Non si evidenziano differenze nella distribuzione per genere tra le diverse tipologie di contratto.

Tabella 11.18 - Incentivi Garanzia Giovani per alcune caratteristiche dei giovani assunti. Dati al 31.12.2019

	N. Istanze	% Colonna	U	D
Totale	219.769		58,0	42,0
<i>Anno assunzione</i>				
2015	30.440	13,9	57,1	42,9
2016	43.016	19,6	54,5	45,5
2017	72.209	32,9	58,4	41,6
2018	41.919	19,1	60,0	40,0
2019	32.185	14,6	60,1	39,9
<i>Regione</i>				
Piemonte	11.994	5,5	59,2	40,8
Valle d'Aosta	566	0,3	57,4	42,6
Lombardia	56.394	25,7	58,9	41,1
Trentino-Alto Adige	3.197	1,5	63,9	36,1
Veneto	20.324	9,2	59,8	40,2
Friuli Venezia Giulia	6.821	3,1	58,5	41,5
Liguria	3.338	1,5	54,9	45,1
Emilia-Romagna	16.250	7,4	58,6	41,4
Toscana	16.070	7,3	60,8	39,2
Umbria	1.519	0,7	57,5	42,5
Marche	7.857	3,6	59,6	40,4
Lazio	17.558	8,0	53,7	46,3
Abruzzo	3.642	1,7	58,7	41,3
Molise	479	0,2	57,8	42,2
Campania	23.894	10,9	58,2	41,8
Puglia	7.553	3,4	54,6	45,4
Basilicata	1.098	0,5	58,2	41,8
Calabria	3.789	1,7	55,4	44,6
Sicilia	11.526	5,2	51,4	48,6
Sardegna	5.900	2,7	57,5	42,5
<i>Tipo contratto</i>				
TI	73.465	33,4	58,7	41,3
APP	114.499	52,1	57,8	42,2
TR	1.116	0,5	58,2	41,8
TD	26.482	12,0	56,9	43,1
PR	4.207	1,9	58,6	41,4
<i>Tipologia orario lavoro</i>				
Part-time	72.198	32,9	41,5	58,5
Tempo Pieno	147.571	67,1	66,0	34,0
<i>Età all'assunzione</i>				
16-19 anni	29.548	13,4	69,5	30,5
20-24 anni	105.358	47,9	59,4	40,6
25+ anni	84.863	38,6	52,3	47,7
<i>Stato di nascita</i>				
Italia	196.938	89,6	56,9	43,1
Estero	22.831	10,4	67,1	32,9

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

Per quel che concerne la tipologia di orario di lavoro, a tempo pieno o a tempo parziale, su di essa non incide soltanto la dimensione legata al genere - il 58,5% dei rapporti a tempo parziale coinvolgono le donne, che al contrario incidono per il 34% tra i rapporti a tempo pieno - ma anche l'elemento territoriale: l'incidenza di rapporti a tempo parziale è minima nelle regioni del Centro-Nord (MD - *More Developed*) dove raggiunge il 24,4%, ed è massima nelle regioni meno sviluppate del Sud (LD - *Less Developed*) -Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia- con il 58%. Nelle tre regioni in transizione (TR - *Transition*) - Abruzzo, Molise e Sardegna - la percentuale di lavoro a tempo parziale è pari al 49,2% (tabella 11.19).

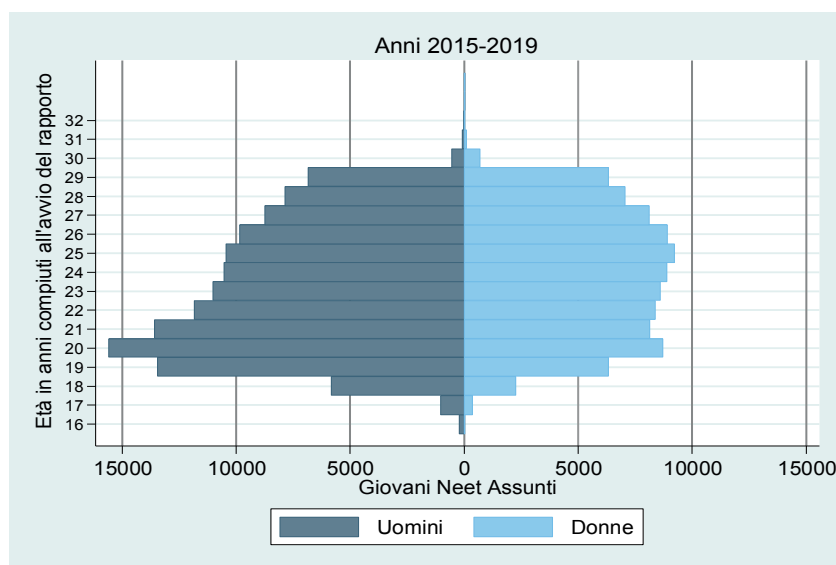
Tabella 11.19 - Incentivi Garanzia Giovani: numero di istanze per tipo di regione e tipologia di orario di lavoro. Dati al 31.12.2019

Area territoriale	Tempo pieno	Tempo parziale	Totale	% Tempo parziale
MD	122.390	39.498	161.888	24,4
TR	5.094	4.927	10.021	49,2
LD	20.087	27.773	47.860	58,0
Totale	147.571	72.198	219.769	32,9

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

Le donne appaiono più concentrate nella fascia di età 25-29 anni. In generale la presenza degli uomini decresce con l'età: l'età media delle donne è pari a circa 23,8 anni, mentre per gli uomini scende a 23 anni (figura 11.5).

Figura 11.5 - Distribuzione degli individui assunti con incentivo per età. Uomini e donne. Dati al 31.12.2019

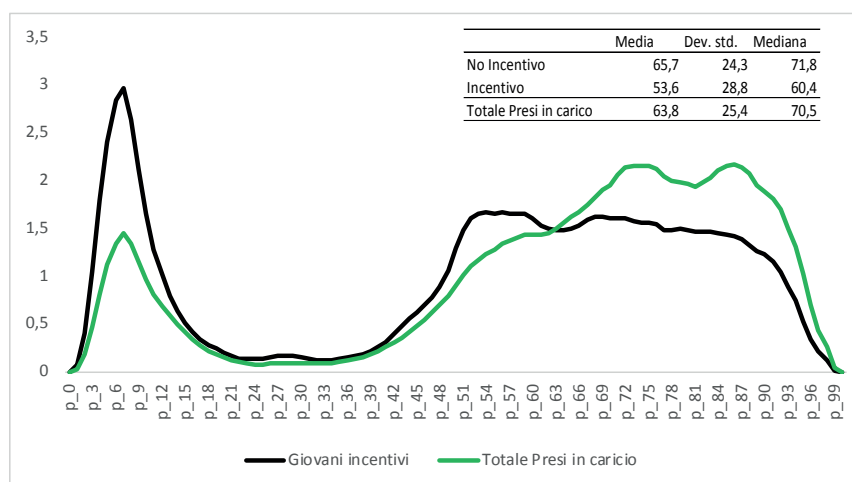


Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS

Il giovane che si iscrive al Programma Garanzia Giovani viene preso in carico dai servizi competenti (tipicamente i Centri Pubblici per l'Impiego - CPI). All'atto della presa in carico, contestualmente alla stipula del cd. patto di servizio, il giovane viene profilato sulla base di vari parametri sia qualitativi che quantitativi (età, livello di

istruzione, provenienza geografica, durata della disoccupazione, etc.). La profilazione quantitativa attribuisce al giovane un indice (cd. indice di *profiling*), in una scala da 0 a 1 (o 100 se espresso in percentuale), che ne definisce il livello di occupabilità: valori più bassi dell'indice definiscono una migliore occupabilità; valori più alti dell'indice denotano livelli più bassi di occupabilità. Rispetto all'intera platea dei presi in carico in Garanzia Giovani, i giovani assunti attraverso un incentivo occupazionale appaiono più concentrati verso valori medio-bassi dell'indice di *profiling*, e dunque con migliori requisiti di occupabilità (figura 11.6). Infatti, la media dell'indice di *profiling* degli assunti tramite incentivo (53,6) è più bassa di circa 12 p.p. rispetto a coloro che non ne hanno goduto (65,7). Stessa considerazione può farsi per il valore mediano del *profiling*: 60,4 contro il 71,8 dei non incentivati.

Figura 11.6 - Distribuzione dell'indice di *profiling*: giovani assunti con incentivo e totale dei presi in carico in Garanzia Giovani. Dati al 31.12.2019



Fonte: ANPAL

11.3.2. Tenuta occupazionale nel medio lungo periodo

In questa parte si analizzeranno i risultati in termini occupazionali osservati a 6, 12 e 18 mesi successivi all'assunzione incentivata. Poiché si farà ricorso all'archivio MLPS-Comunicazioni Obbligatorie al 30/06/2020, si prenderanno in considerazione le sole assunzioni incentivata non successive al 31 dicembre 2018 in modo da avere per tutti i rapporti considerati un periodo di osservazione pari almeno a 18 mesi. Il numero complessivo dei rapporti analizzati sono 180.468.

In particolare l'analisi sarà condotta su due diverse grandezze: la tenuta occupazionale¹³ e la tenuta contrattuale (cfr. paragrafo 11.2.2. per le corrispondenti definizioni). A 6 mesi dall'avvio del rapporto di lavoro incentivato la quasi totalità dei lavoratori risulta occupato (92,8%), e l'87% mantiene lo stesso rapporto di lavoro incentivato (tabella 11.20). A 18 mesi dall'avvio del rapporto incentivato l'84,1% ha un'occupazione e il 61,5% mantiene la stessa occupazione incentivata. Non si osservano differenze significative tra uomini e donne soprattutto in relazione alla tenuta contrattuale. Mentre più

13. Da notare che attualmente le fonti dati amministrative utilizzate non consentono di verificare la tenuta occupazionale rispetto all'eventuale avvio di una attività autonoma. Pertanto, i valori presentati nel rapporto riguardano esclusivamente il lavoro dipendente e potrebbero risultare sottostimati rispetto proprio alla tenuta occupazionale.

evidenti, sia per la tenuta occupazionale che contrattuale, sono le differenze osservate per area geografica: a 18 mesi la tenuta occupazionale nelle regioni del Centro-Nord è pari all'88%, superiore di quasi 15 p.p. rispetto ai valori registrati nelle regioni del Mezzogiorno. Rispetto alla tenuta contrattuale, sempre a 18 mesi dall'avvio del rapporto incentivato, i valori passano dal 64,8% delle regioni settentrionali, al 62% delle regioni centrali e al 54,5% delle regioni del Mezzogiorno, quest'ultime distinte tra le regioni LD (55,2%) e le regioni TR (51,2%). Infine, i rapporti a tempo pieno mostrano valori della tenuta occupazionale e contrattuale sensibilmente più elevati rispetto ai rapporti a tempo parziale, già a partire dal breve periodo (6 mesi). Tuttavia, come detto, questo aspetto è legato in parte al fatto che i rapporti di lavoro incentivati a tempo parziale sono molto più diffusi nelle regioni del Mezzogiorno, dove i tassi di tenuta occupazionale e contrattuale sono sensibilmente più bassi rispetto al resto del Paese¹⁴.

Tavola 11.20 - Incentivi Garanzia Giovani: tenuta occupazionale e contrattuale a 6, 12 e 18 mesi. Valori %

	Tenuta Occupazionale			Tenuta contrattuale		
	6 mesi	12 mesi	18 mesi	6 mesi	12 mesi	18 mesi
Totale	92,8	87,4	84,1	87,0	71,5	61,5
<i>Genere</i>						
Uomini	92,8	87,7	84,7	86,9	71,3	61,3
Donne	92,7	86,9	83,3	87,2	71,7	61,7
<i>Classe d'età</i>						
16-24	92,2	86,9	83,7	86,4	70,8	60,9
25+	93,6	88,1	84,8	88,0	72,5	62,3
<i>Tipo contratto</i>						
TI	91,8	87,0	82,1	87,0	75,5	64,9
APP	93,6	90,3	87,2	87,5	76,1	67,0
TR	97,7	94,2	91,3	95,6	86,4	77,7
TD	92,0	78,0	77,7	84,8	45,6	33,7
<i>Area geografica</i>						
Nord	94,8	91,1	89,2	88,3	73,9	64,8
Centro	92,7	87,7	84,9	86,7	71,7	62,0
TR (Regioni in transizione)	87,6	78,4	74,3	82,6	61,0	51,2
LD (Regioni meno sviluppate)	88,9	80,1	73,1	85,0	67,5	55,2
<i>Anno avvio rapporto incentivato</i>						
2015	93,8	89,0	85,6	89,8	78,8	69,4
2016	93,3	87,5	83,0	89,0	74,7	63,5
2017	92,3	85,7	83,5	85,1	64,5	54,2
2018	92,4	89,0	85,4	86,0	74,2	65,6
<i>Tipologia orario lavoro</i>						
Tempo Parziale	89,7	82,0	77,9	83,5	65,5	54,7
Tempo Pieno	94,3	90,1	87,2	88,7	74,4	64,8

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie (dati al 30/06/2020)

14. Per gli incentivi SPAO nel paragrafo 11.2.2. (tabella 11.10) si è osservato come la tenuta occupazionale per la fascia di età dei più giovani (16-24 anni) sia comunque più elevata per i contratti a tempo pieno rispetto a quelli a tempo parziale, e come questa caratteristica non si riscontri anche per le altre fasce della popolazione, dove invece lo scostamento si inverte nel segno.

Un'analisi valutativa degli effetti sulla tenuta occupazionale a seguito della partecipazione a politiche attive nell'ambito della Garanzia Giovani, e in particolare dell'assunzione tramite incentivo, è stata condotta da ANPAL a fine 2018¹⁵. In quell'occasione i risultati portavano in generale ad un incremento di circa +7,6 p.p. della probabilità che l'occupazione trovata a seguito della partecipazione alla Garanzia Giovani sia di tipo continuativo: per ogni 100 giovani occupati in un dato istante iniziale successivo all'intervento di politica attiva in Garanzia Giovani, 67,9 risultavano occupati in ognuno dei tre semestri successivi, mentre in assenza della politica nello stesso gruppo di 100 persone, in un'ottica controfattuale, il numero di persone occupate stabilmente nei 18 mesi successivi sarebbe sceso a 60,3. Se dall'insieme delle politiche attive si escludessero gli incentivi occupazionali, lo svolgimento di una politica attiva continuerebbe ad agire positivamente sulla continuità lavorativa, ma l'effetto medio si ridurrebbe da +7,6 a +3,4 punti percentuali.

11.3.3. - Le imprese beneficiarie

Sono oltre 115 mila le imprese che, nel quinquennio 2015-2019, hanno effettuato assunzioni di giovani Neet attraverso l'utilizzo di uno o più strumenti di incentivazione. Il numero dei rapporti di lavoro avviati tramite incentivo è pari a circa 214 mila e 800¹⁶, ne segue che il numero medio di rapporti incentivati per impresa è pari a circa 1,87.

Per indagare le principali caratteristiche delle imprese richiedenti si farà riferimento alle sole imprese beneficiarie degli incentivi GAGI per le annualità 2015 e 2016. Il motivo è triplice: in primo luogo attraverso l'utilizzo dell'archivio delle imprese attive ISTAT-Asia del 2016, è possibile utilizzare un insieme informativo aggiuntivo rispetto all'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie; in secondo luogo utilizzare un archivio integrato consente di operare confronti coerenti tra imprese richiedenti e non richiedenti spingendo l'analisi verso lo studio della propensione alla domanda dell'incentivo da parte delle imprese; infine è possibile misurare gli effetti di lungo periodo (fino a 4 anni) sui livelli occupazionali delle imprese.

Complessivamente sono oltre 1 milione 355 mila le imprese analizzate¹⁷ e tra queste sono oltre 47 mila (3,5%) le imprese che hanno, tra il 2015 e il 2016, proceduto ad assunzioni per il tramite di un incentivo all'assunzione di giovani Neet. Il numero totale delle assunzioni incentivate è pari a 71 mila¹⁸.

Il settore manifatturiero raccoglie il 20,9% delle imprese che hanno richiesto l'incentivo e il 22,2% delle istanze complessive (tabella 11.21).

15. Cfr. ANPAL, "Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani", gennaio 2019, par.5.1.1.

16. Come visto sono circa 219 mila 700 le istanze incentivate. Il numero dei rapporti di lavoro è leggermente inferiore (circa 5 mila casi) poiché a fronte di un unico rapporto di lavoro ci sono state più istanze di incentivazione.

17. Per gli scopi propri delle analisi sono state selezionate dall'archivio ISTAT-Asia 2016 le sole imprese che hanno mostrato attivazioni di rapporti di lavoro dal 2014 al 2016.

18. L'aggancio tra gli archivi ISTAT (Asia, 2016) e INPS (GAGI) ha riguardato la quasi totalità delle imprese incentivate che nel complesso racchiudono il 96,6% delle istanze complessive GAGI (73.456, cfr. tabella 11.18 per anno di avvio).

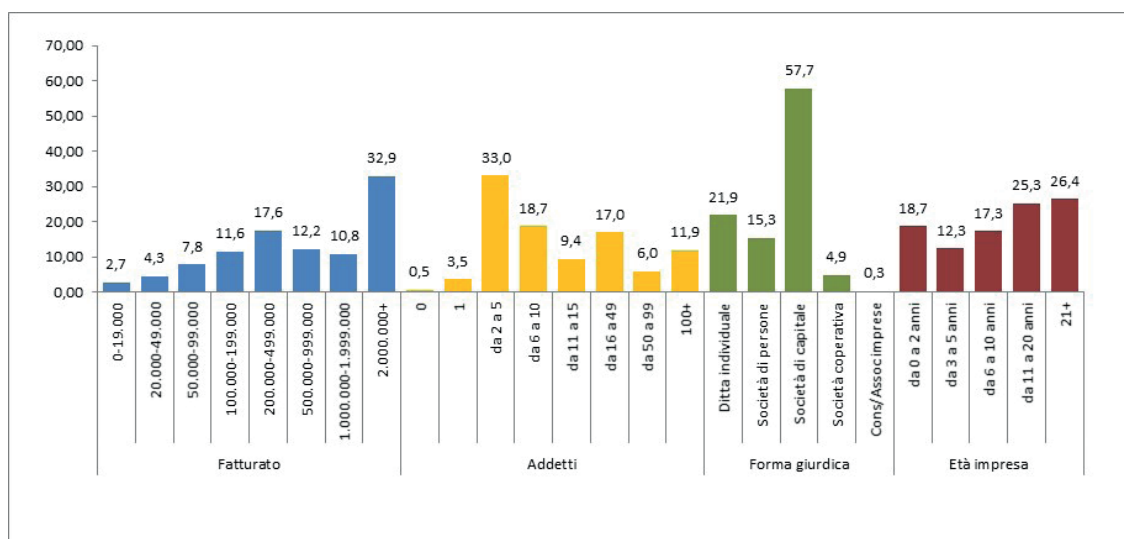
Tabella 11.21 - Distribuzione % delle imprese beneficiarie e delle istanze di assunzione per settore di attività

Settore attività impresa	% Im- prese	% in- centivi	Assunzioni incentivate per impresa
C_ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	20,9	22,2	1,60
C_25_FABBRICAZIONE DI PRODOTTI IN METALLO (ESCLUSI MACCHINARI E ATTREZZATURE)	4,1	4,2	1,53
C_10_INDUSTRIE ALIMENTARI	3,2	3,4	1,56
C_28_FABBRICAZIONE DI MACCHINARI ED APPARECCHIATURE NCA	2,6	2,7	1,58
C_15_FABBRICAZIONE DI ARTICOLI IN PELLE E SIMILI	1,0	1,2	1,79
C_22_FABBRICAZIONE DI ARTICOLI IN GOMMA E MATERIE PLASTICHE	0,9	1,1	1,91
C_33_RIPARAZIONE, MANUTENZIONE ED INSTALLAZIONE DI MACCHINE ED APPARECCHIATURE	1,2	1,1	1,38
C_14_CONFEZIONE DI ARTICOLI DI ABBIGLIAMENTO; CONFEZIONE DI ARTICOLI IN PELLE E PELLICCIA	0,9	0,9	1,63
C_27_FABBRICAZIONE DI APPARECCHI ELETTRICHE ED APPARECCHI PER USO DOMESTICO NON ELETTRICHE	0,8	0,9	1,63
C_32_ALTRE INDUSTRIE MANIFATTURIERE	0,8	0,8	1,41
C_18_STAMPA E RIPRODUZIONE DI SUPPORTI REGISTRATI	0,8	0,7	1,41
C_13_INDUSTRIE TESSILI	0,6	0,7	1,79
C_23_FABBRICAZIONE DI ALTRI PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MINERALI NON METALLIFERI	0,6	0,6	1,61
C_31_FABBRICAZIONE DI MOBILI	0,7	0,6	1,31
C_26_FABBRICAZIONE DI COMPUTER E PRODOTTI ELETTRONICI; APPARECCHI ELETTRICI, MISURE E OROLOGI	0,5	0,6	1,78
C_20_FABBRICAZIONE DI PRODOTTI CHIMICI	0,4	0,6	1,98
C_16_INDUSTRIA LEGNO E PRODOTTI LEGNO E SUGHERO (ESCLUSI MOBILI); ARTICOLI IN PAGLIA E MATTE INTRECCIO	0,6	0,5	1,22
C_24_METALLURGIA	0,3	0,5	2,20
C_17_FABBRICAZIONE DI CARTA E DI PRODOTTI DI CARTA	0,3	0,4	1,69
C_29_FABBRICAZIONE DI AUTOVEICOLI, RIMORCHI E SEMIRIMORCHI	0,2	0,4	2,18
C_30_FABBRICAZIONE DI ALTRI MEZZI DI TRASPORTO	0,2	0,2	1,81
C_21_FABBRICAZIONE DI PRODOTTI FARMACEUTICI DI BASE E DI PREPARATI FARMACEUTICI	0,1	0,2	4,12
C_11_INDUSTRIA DELLE BEVANDE	0,2	0,1	1,19
C_19_FABBRICAZIONE DI COKE E PRODOTTI DERIVANTI DALLA RAFFINAZIONE DEL PETROLIO	0,0	0,0	1,50
I_ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	14,5	15,3	1,59
G_COMM ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	13,5	13,6	1,51
F_COSTRUZIONI	10,9	9,5	1,30
E_FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	8,9	7,6	1,27
S_ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	7,2	5,8	1,22
N_NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	3,3	5,6	2,55
J_SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	4,1	4,4	1,62
M_ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	4,0	3,6	1,36
Q_SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	3,0	3,3	1,64
L_ATTIVITÀ IMMOBILIARI	4,2	3,1	1,11
H_TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	2,2	2,8	1,91
R_ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	1,0	1,0	1,52
K_ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	1,1	1,0	1,37
P_ISTRUZIONE	1,0	0,9	1,44
D_FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	0,1	0,2	1,81
B_ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	0,0	0,0	1,37
Totale complessivo	100,0	100,0	1,50

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

All'interno del manifatturiero, circa la metà delle imprese richiedenti sono concentrate nei tre settori: fabbricazione di prodotti in metallo, industrie alimentari e fabbricazione di macchinari e apparecchiature non classificabili. Dopo il manifatturiero, per numero di imprese coinvolte e istanze, ci sono i settori dei servizi di ristorazione e alloggio, del commercio all'ingrosso e al dettaglio e il settore delle costruzioni. Circa un terzo delle assunzioni incentivate (32,9%) ha riguardato imprese con un fatturato superiore ai 2 milioni di euro (figura 11.7). Rispetto alla classe di addetti, un terzo delle assunzioni ricade in imprese con una dimensione media nella fascia 2-5 addetti. Il 57,7% dei rapporti di lavoro incentivati sono stati avviati in società di capitali, mentre nelle imprese individuali ricade circa il 22% dei rapporti di lavoro incentivati. Infine quasi il 52% dei rapporti incentivati ha riguardato imprese con un'età superiore ai 10 anni e ben il 26,4% imprese con oltre 20 anni.

Figura 11.7 - Distribuzione delle imprese beneficiarie secondo alcune caratteristiche. Valori in %



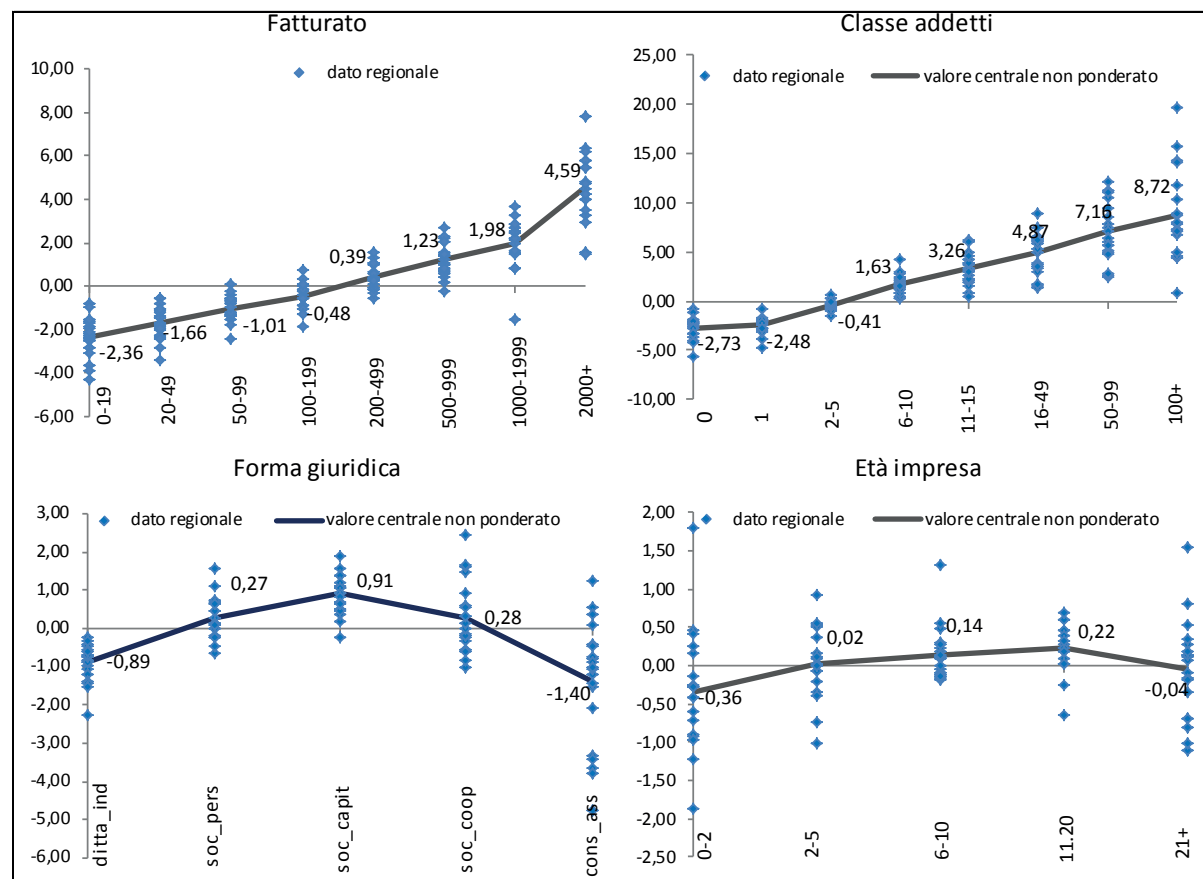
Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

Si vuole ora analizzare la relazione che intercorre tra la propensione a richiedere l'incentivo da parte dell'impresa e alcune caratteristiche dell'impresa stessa: fatturato, classe di addetti, forma giuridica ed età dell'impresa. Il tasso di propensione è definito come il rapporto tra il numero di imprese aventi determinate caratteristiche che hanno richiesto l'incentivo sul totale delle imprese aventi quelle stesse caratteristiche. L'analisi è standardizzata considerando lo scostamento tra il tasso di propensione osservato per ciascuna regione e il valore medio regionale.

Si osserva una correlazione positiva tra la dimensione dell'impresa, sia in termini di fatturato che di numero di addetti, e la propensione alla richiesta dell'incentivo (figura 11.8). Tale relazione resta valida anche a livello regionale: i punti, che nella figura individuano le singole regioni sono abbastanza concentrati attorno al valore centrale. Per quel che concerne il fatturato, si passa da un valore centrale dello scarto medio pari a -2,36 p.p., per le imprese con un fatturato inferiore ai 20 mila euro, ad un valore di +4,59 p.p., per le imprese con un fatturato superiore a 2 milioni di euro. Per la classe di addetti il valore centrale dello scarto medio passa da -2,73 p.p., per le imprese

con 0 addetti,¹⁹ a +8,72 p.p. per le imprese con oltre 100 addetti. Per quanto riguarda la forma giuridica, tassi di propensione più alti rispetto al valore medio si osservano per le società di capitali (+0,91 p.p.). Le società di persone e le società cooperative mostrano una propensione simile con un valore dello scarto medio positivo di 0,3 punti. Debole appare infine la relazione tra l'età dell'impresa e la propensione a richiedere l'incentivo.

Figura 11.8 - Propensione secondo alcune caratteristiche dell'impresa. Scarti in p.p. dalla media regionale



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

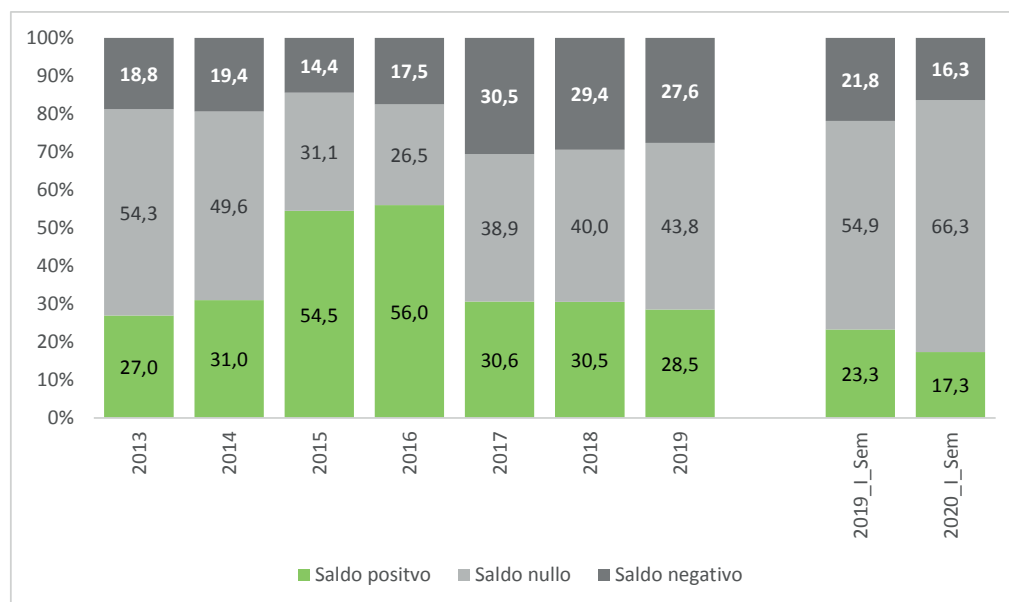
19. La classe dimensionale è basata sul numero medio di addetti dell'impresa nel 2016. Il valore zero non è incompatibile con la possibilità dell'impresa di aver assunto nell'anno una o più unità di personale per un numero limitato di mesi nell'anno solare considerato.

11.3.4. Approfondimento: effetti di medio-lungo periodo sui livelli occupazionali delle imprese

In questo ultimo paragrafo si approfondisce l'analisi sugli effetti di medio-lungo periodo degli incentivi sui livelli occupazionali delle imprese beneficiarie. Il paragrafo è propedeutico a future attività valutative dello strumento di incentivazione con approcci di tipo controfattuale basati su modelli *before/after*. L'analisi è qui condotta su due *outcome* complementari derivanti da un unico indicatore: i saldi occupazionali netti. Per ciascuna impresa il saldo occupazionale, relativo ad un determinato periodo di tempo, è dato dalla differenza tra il numero di attivazioni e il numero di cessazioni avvenute nel periodo considerato. Il saldo per ciascuna impresa è qui calcolato su base annuale. Le imprese²⁰ sono state suddivise in due gruppi: le imprese beneficiarie dell'incentivo GAGI in una delle due annualità 2015 e 2016, e le imprese non beneficiarie degli incentivi GAGI. Un primo risultato è dato dalla quota di imprese che presentano saldi occupazionali positivi, negativi o nulli. Il secondo *outcome* è dato dal saldo occupazionale medio.

Le imprese che tra il 2015 e il 2016 hanno assunto beneficiando degli incentivi in Garanzia Giovani appaiono più dinamiche sul mercato del lavoro già negli anni precedenti all'introduzione dell'incentivo: il 27% nel 2013 e il 31% nel 2014 di queste imprese avevano mostrato saldi occupazionali netti positivi, e il 18,8% nel 2013 e il 19,4% nel 2014 presentavano saldi occupazionali netti negativi (figura 11.9). La quota di queste imprese che presentano variazioni nulle dei saldi occupazionali netti negli anni precedenti all'incentivo sono rispettivamente il 54,4% nel 2013 e il 49,6% nel 2014.

Figura 11.9 - Quota % imprese con incentivo GAGI per saldo occupazionale netto positivo, nullo, negativo

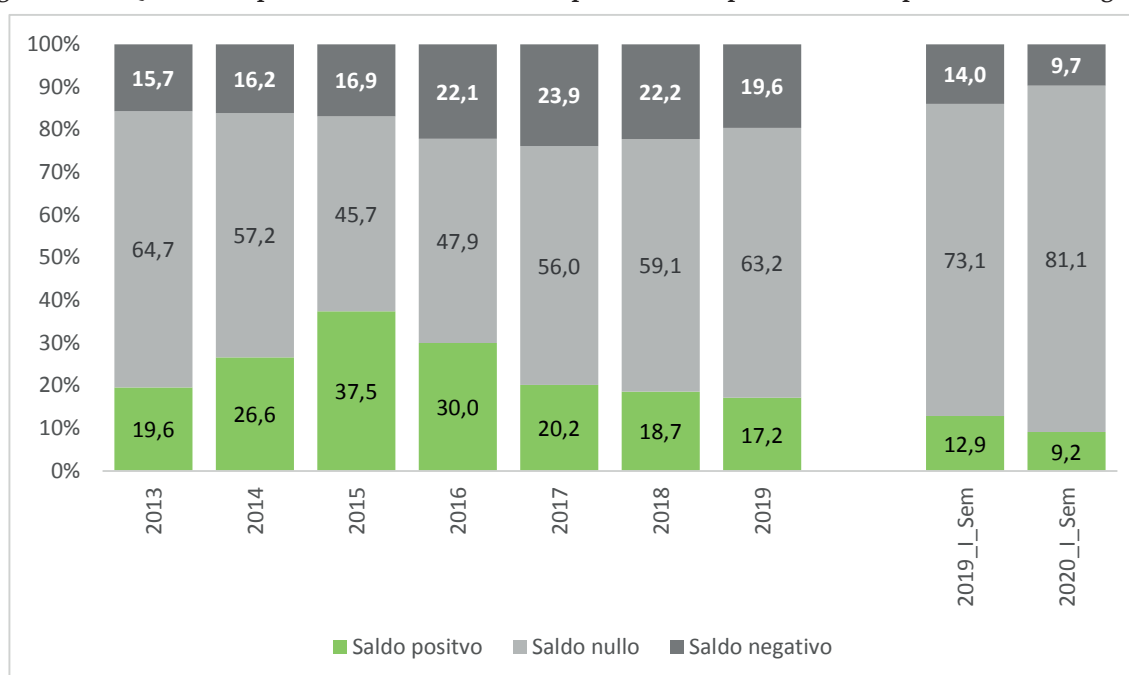


Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

20. In continuità con il paragrafo precedente, l'universo di riferimento in questo paragrafo è dato dalle imprese attive nel 2016, che hanno operato almeno un'attivazione soggetta a Comunicazione Obbligatoria nel periodo 2014-2016.

Passando alle imprese che non hanno proceduto ad assunzioni tramite incentivo GAGI, la percentuale di imprese che tra il 2013 e il 2014 registravano saldi occupazionali netti positivi si attesta tra il 19,6% del 2013 e il 26,6% del 2014 (figura 11.10). Per queste imprese è alta la percentuale di quelle con variazioni nulle nei saldi occupazionali netti: il 64,7% nel 2013 e il 57,2% nel 2014.

Figura 11.10 - Quota % imprese senza incentivo GAGI per saldo occupazionale netto positivo, nullo, negativo



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

Gli anni degli incentivi GAGI, 2015 e 2016, vedono un incremento nella quota di imprese con saldi occupazionali netti positivi tanto nelle imprese incentivate, dove i valori raddoppiano rispetto agli anni precedenti, che nelle imprese non incentivate. Nel 2015, in particolare, aumenta sensibilmente la quota di imprese con saldi netti positivi anche tra le imprese non destinatarie di incentivi GAGI, in parte anche a seguito dell'introduzione del Job Acts. A partire dal 2017, tra le imprese beneficiarie degli incentivi GAGI, la quota delle imprese con saldi occupazionali netti positivi resta sensibilmente più elevata rispetto alle imprese non beneficiarie, con valori simili a quelli osservati nel 2014. Allo stesso tempo, sempre tra le imprese beneficiarie, aumenta anche la quota di imprese con saldi occupazionali netti negativi arrivando a livelli superiori a quelli che hanno preceduto la politica. Da un lato, quindi, c'è un insieme di imprese per le quali l'utilizzo dell'incentivo si associa ad una crescita dimensionale che permane anche negli anni successivi, dall'altro lato vi è un altro gruppo di imprese per cui l'incentivo sembrerebbe rivestire il ruolo di strumento con cui anticipare le decisioni di assunzione. In quest'ultimo caso l'utilizzo dell'incentivo non è legato ad una crescita dimensionale dell'impresa, ma piuttosto va a bilanciare future uscite di personale, più o meno programmate (ad esempio per pensionamenti), che si andranno a realizzare negli anni successivi. Infine, il confronto tra il primo semestre 2020, con gli effetti contingenti dovuti ai provvedimenti restrittivi (*lockdown*) a fronte dell'emergenza pandemica COVID-19, e il primo semestre 2019 fa emergere un comportamento

analogo in entrambi i gruppi di imprese, beneficiarie e non beneficiarie: si riduce la quota delle imprese con saldi netti positivi e negativi ed aumenta, specularmente, la quota di imprese con saldi occupazionali netti nulli.

L'analisi dei saldi occupazionali medi, il cui valore positivo o negativo individua l'incremento/riduzione del numero medio di dipendenti per impresa, separatamente per i due gruppi di imprese, fa emergere ulteriori elementi di approfondimento. Con l'eccezione dell'annualità 2015, le imprese non destinatarie degli incentivi in Garanzia Giovani mostrano saldi medi sostanzialmente nulli, dapprima leggermente positivi e poi leggermente negativi (figura 11.1). Per le imprese che hanno beneficiato degli incentivi GAGI l'andamento del saldo medio mostra un deciso trend positivo a partire dal 2014. Successivamente ai picchi registrati negli anni 2015 e 2016, con valori pari rispettivamente a 2,44 e 2,33, il saldo medio annuale, analogamente a quanto visto per il precedente *outcome*, si mantiene attorno ai valori del 2014 con valori del saldo medio pari a +1,1. Nel confronto tra il primo semestre 2020, caratterizzato nella seconda parte dall'emergenza sanitaria COVID-19, e il primo semestre 2019 si assiste ad un crollo dei saldi occupazionali per le imprese beneficiarie GAGI - il saldo diviene negativo pari -0,66 unità medie per impresa, mentre non si osserva un comportamento analogo tra le imprese non beneficiarie.

Figura 11.11 - Saldi occupazionali medi per impresa. Dati per anno



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS-Comunicazioni Obbligatorie, ISTAT (Asia, 2016)

In conclusione, l'analisi contestuale dei due indicatori traccia un determinato profilo delle imprese beneficiarie: queste appaiono mediamente più dinamiche sul mercato del lavoro in termini di espansione/contrazione dei propri livelli occupazionali, e la decisione di assumere per il tramite di forme di incentivazione può descrivere tanto un comportamento di crescita dimensionale dell'impresa, quanto un comportamento di anticipazione di assunzioni di personale che erano in qualche misura programmate/previste nell'immediato futuro, in vista ad esempio di uscite per pensionamento. L'incremento occupazionale medio durante le annualità di erogazione degli incentivi

sembra comunque riassorbirsi progressivamente negli anni a venire. In questo senso l'assunzione *anticipata* di giovani Neet rappresenterebbe anche un valido presupposto per il ricambio generazionale.

Anche gli effetti contingenti del *lockdown* con la forte caduta dei saldi occupazionali medi osservata nel primo semestre 2020, relativamente alle imprese beneficiarie, dimostra che tra queste vi sia una più alta concentrazione di imprese di medio-grandi dimensioni, dove più elevata può essere l'incidenza di lavoratori giovani e di rapporti di lavoro a termine: la diminuzione dei livelli occupazionali nei mesi del *lockdown*, anche in virtù del divieto di licenziamento individuale e collettivo per giustificato motivo oggettivo (decreto Cura Italia), è infatti diretta conseguenza della contestuale cessazione dei rapporti a termine giunti a scadenza e la mancata proroga o trasformazione degli stessi.

Capitolo 12

Il lavoro dei disabili



Capitolo 12 Il lavoro dei disabili

Parte I

Legge 68 ed oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità

Angelo Marano, Francesca Di Mauro^{1*}
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Introduzione²

L'articolo descrive i recenti interventi normativi di correzione della legge n. 68 del 12 marzo 1999, che ha originariamente sistematizzato le norme per il diritto al lavoro dei disabili, riassume il quadro degli incentivi all'occupazione a valere sul *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili*, soffermandosi poi sullo stato di attuazione complessivo della legge 68. Alcune notazioni sulle criticità sorte nel contesto dell'emergenza Covid-19 concludono.

Nello specifico, la sezione 1 tratta i recenti interventi normativi di modifica della legge 68/1999. Nel 2015 la legge 68 è stata oggetto di un ampio intervento riformatore, tradottosi, in particolare, nell'emanazione del decreto legislativo n. 151/2015. Tale decreto si è mosso in un'ottica di razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento delle persone con disabilità, al fine di rafforzare il sistema del collocamento mirato, inteso come momento di incontro tra le esigenze organizzative del datore di lavoro e le abilità e le capacità della persona con disabilità. In questo contesto, si è provveduto a generalizzare la richiesta nominativa di assunzione come modalità di assunzione per i datori di lavoro privati e a valorizzare la collaborazione tra attori istituzionali e attori sociali, nella logica di creare una progettazione integrata. Nell'ambito del disegno riformatore un ruolo decisivo è stato riconosciuto all'integrazione del sistema informativo, con la raccolta sistematica dei dati disponibili sul collocamento mirato, nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti sui luoghi di lavoro. Molteplici sono stati gli interventi sui singoli istituti della legge 68, quali la revisione della disciplina degli incentivi all'assunzione, in modo da renderli fruibili in via automatica ai datori di lavoro, le modifiche al regime sanzionatorio, il riconoscimento dell'autocertificazione dell'esonero dall'obbligo di assunzione per i lavoratori ad elevato rischio e l'automaticità delle compensazioni territoriali infraregionali per i datori di lavoro pubblici. Di rilievo anche la previsione dell'assoggettabilità dei datori di lavoro della fascia dai 15 ai 35 dipendenti all'obbligo assunzionale, indipendentemente dall'effettuazione di nuove assunzioni aggiuntive, entrata in vigore il 1° gennaio 2018.

1. Angelo Marano è direttore generale della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Francesca Di Mauro si occupa di collocamento delle persone con disabilità presso la Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Si ringrazia Caterina Gallina, della stessa Direzione generale, per il contributo alle elaborazioni statistiche.

2. Le opinioni espresse sono esclusivamente degli autori.

Da ultimo, gli interventi normativi in merito all'attuazione della legge 68 hanno riguardato l'ambito pubblico. Per effetto dell'art. 10 del decreto legislativo n. 75/2017, n. 75, emanato sulla base della legge n. 124/2015, che ha disposto deleghe al governo per la riforma della pubblica amministrazione, è stata prevista l'istituzione della *Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità*, la nuova figura del *Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità* e sono state introdotte disposizioni specifiche volte al monitoraggio dell'applicazione della legge 68 presso le pubbliche amministrazioni.

La sezione 2 tratta del quadro degli incentivi all'occupazione a valere sul *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili*. La disciplina degli incentivi alle assunzioni dei lavoratori con disabilità e il funzionamento del relativo *Fondo* sono stati profondamente innovati con la riforma del 2015. È stato, infatti, superato il sistema che prevedeva il riparto annuale delle risorse finanziarie dallo Stato alle Regioni e la successiva erogazione dalle Regioni ai datori di lavoro, sulla base delle assunzioni effettuate l'anno precedente, sostituito da un sistema incentrato sulla fruizione dell'incentivo automatica ed immediata. Secondo le nuove disposizioni, esso viene corrisposto mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili, attraverso l'apposita procedura telematica realizzata dall'INPS, corrisponde al 35% o al 70% della retribuzione mensile lorda (a seconda della gravità della disabilità) e dura tre anni (5 anni per disabilità psichiche e intellettive).

Dal monitoraggio dell'andamento della spesa, sulla base delle relazioni trimestrali trasmesse dall'INPS, emerge come il nuovo meccanismo di incentivo si stia dimostrando più efficiente, laddove, quando le risorse erano assegnate attraverso le Regioni, si generavano cospicui residui: in totale, nei primi due anni sono stati assunti 6087 lavoratori con disabilità, quasi due volte e mezza il numero delle assunzioni effettuate nell'ultimo biennio di applicazione della previgente disciplina; nel biennio successivo, tuttavia, le risorse stanziare sono risultate insufficienti a coprire il fabbisogno, in ragione del notevole numero di domande e della natura pluriennale dell'incentivo medesimo. La modulazione dell'incentivo favorisce anche l'assunzione delle persone con disabilità più grave e con più bassi indici di occupabilità registrati negli anni. Relativamente alle assunzioni di lavoratori con disabilità intellettiva e psichica sono prevalenti i contratti a tempo indeterminato. Scendendo nel dettaglio regionale, si osserva che quasi un quarto delle assunzioni avvenute tra 2016 e 2018 si concentra in Lombardia (23%), seguono Veneto, Emilia-Romagna e Lazio. Per quanto riguarda il rapporto tra assunzioni e popolazione in età lavorativa, le regioni caratterizzate dalle incidenze più elevate sono Lombardia e Veneto nel Nord, le Marche nel Centro, la Sardegna nel Mezzogiorno.

La sezione 3 offre una riflessione più generale sullo stato di attuazione della legge 68. Posto l'articolato quadro di competenze in materia di disabilità, così come delineato dal decreto legislativo n. 150/2015, che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome i compiti relativi ai servizi per il collocamento delle persone con disabilità, mentre assegna all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) le funzioni di coordinamento, allo stato il principale strumento di monitoraggio dell'attuazione della normativa sul diritto al lavoro delle persone con disabilità è rappresentato dalla *Relazione sullo stato di attuazione della legge 68* che il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali presenta ogni due anni al Parlamento, ai sensi dell'art. 21 della stessa legge

68/1999. I dati relativi all'attuazione vengono inviati annualmente, entro il mese di marzo, dalle Regioni e dalle Province Autonome al ministero, sulla base di un questionario e di una scheda regione somministrati attraverso un apposito portale informatico, messo a disposizione dall'INAPP che coadiuva il ministero nella predisposizione del documento. A causa dell'emergenza Covid, la rilevazione prevista per il mese di marzo 2020, con riferimento ai dati dell'annualità 2019, è stata procrastinata, mentre è in via di presentazione la IX *Relazione*, che rileva lo stato di attuazione della normativa con riferimento a tre annualità 2016-2017-2018.

Relativamente agli esiti della ricognizione sul triennio 2016 - 2018, emerge uno scenario che, con luci ed ombre che caratterizzano l'attuazione del collocamento mirato in Italia, conferma una crescita occupazionale su tutto il territorio, accompagnata da lacune infrastrutturali ancora diffuse e da sistemi di *governance* che, dove si sforzano di approssicare il problema con modelli di integrazione dei servizi e delle risorse finanziarie, riescono ad ottenere discreti risultati. Gli avviamenti al lavoro mostrano la capacità del sistema di favorire l'occupazione delle persone con disabilità iscritte agli elenchi della legge 68 tramite i servizi di collocamento mirato. In Italia, gli avviati al lavoro presso datori di lavoro pubblici e privati sono stati 28.412 nel 2016, progressivamente aumentati a 34.613 nel 2017 fino ai 39.229 del 2018. In tutto il triennio il settore privato assorbe il 96% degli avviamenti complessivi. Si tratta di numeri che, lontano dal potersi ritenere esaustivi delle richieste espresse dalle persone con disabilità in cerca di occupazione, testimoniano comunque un andamento positivo, anche in considerazione dei processi di semplificazione recentemente introdotti dal legislatore nelle procedure di accompagnamento al lavoro e in quelle di controllo. L'andamento positivo interessa, con diversa intensità, tutte le aree geografiche. L'area del Nord Est si contraddistingue per il numero maggiore di avviamenti per ciascuno degli anni osservati, con le quote percentualmente più elevate nel 2018, contribuendo ad una concentrazione degli inserimenti lavorativi nel Nord Italia per oltre il 60%. Le Regioni del Centro assicurano la percentuale più alta di donne avviate, ma sempre al di sotto del 50%. Per il settore privato, il rapporto tra gli avviamenti con richiesta nominativa e quelli in base alla graduatoria mostra come la seconda tipologia rappresenti una quota percentuale molto limitata. Le assunzioni a tempo determinato, come si registra ormai da diversi anni, costituiscono la modalità contrattuale prevalente, con quote percentuali che variano negli anni dal 58% del 2016, al 60% dell'anno successivo, al 57% del 2018. A livello nazionale, i contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche rappresentano mediamente circa il 4,4% del totale per il triennio. La quota delle donne assunte è sempre inferiore a quella degli uomini nel triennio e non corrisponde al più elevato peso percentuale delle prime negli elenchi della legge 68.

La sezione 4 conclude, esaminando alcune criticità legate alla fase emergenziale Covid-19, che segnalano come gli effetti della pandemia e del *lockdown* potranno rivelarsi particolarmente acuti proprio per le categorie che già erano contraddistinte da fragilità, qual è quella associata alla presenza di disabilità. Nella fase di emergenza sanitaria è stata introdotta una disposizione (art. 40 del decreto-legge n. 18/2020) volta a sospendere gli adempimenti relativi agli obblighi previsti dall'art. 7 della legge 68, al fine di evitare lo spostamento delle persone fisiche e la possibilità di contagio. La medesima disposizione sospende i termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione alle iniziative di orientamento previste dal decreto

legislativo 150/2015. Anche alcuni adempimenti gravanti sui datori di lavoro pubblici sono stati procrastinati, in particolare la presentazione della comunicazione ex art. 39 quater del decreto legislativo 165/2001. Vero è anche, d'altra parte, che una serie di misure hanno parallelamente cercato di garantire continuità assistenziale e salvaguardare i percorsi avviati, con effetti tuttavia, al momento, di problematica valutazione.

1. I recenti interventi normativi di modifica della legge 68/1999

Gli istituti che regolano il collocamento delle persone con disabilità, disciplinati dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, che ha sostituito la previgente disciplina recata dalla legge 4 aprile 1968, n. 482, sono stati oggetto negli ultimi anni di revisione, ai fini di rafforzare l'inclusione sociale attraverso l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità e valorizzarne le competenze e professionalità.

1.a. Il decreto legislativo 151/2015

L'architettura del nuovo intervento riformatore è costituito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 4, lettera g, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*).

In particolare, l'art. 1 della legge 183/2014, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, ha delegato il Governo al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, individuando i seguenti principi e criteri direttivi:

- razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone di cui alla legge 68 e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio, al fine di favorirne l'inclusione sociale, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, avendo cura di valorizzare le competenze delle persone;
- integrazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro.

Con la riforma del 2015, il legislatore si è così mosso in un'ottica di razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento delle persone con disabilità, puntando a rafforzare il sistema del collocamento mirato, inteso come inserimento nel posto adatto e quindi come incontro tra le esigenze organizzative del datore di lavoro e le abilità e le capacità della persona. Al primo si intenderebbe offrire una più realistica risposta ad esigenze organizzative e produttive, implicante anche forme di incentivazione che contribuiscano a far considerare la persona con disabilità come una effettiva risorsa. Al lavoratore si vorrebbe offrire l'opportunità di ricostruire e valorizzare le proprie competenze, utili alla definizione di un profilo personale e professionale realmente spendibile sul mercato del lavoro. Gli strumenti a supporto e le misure di accompagnamento sono così considerati sempre più nel ventaglio dei servizi offerti, molti dei quali da offrire organicamente nell'ambito di reti

strutturate sul territorio.

Le disposizioni introdotte hanno anche tenuto conto delle indicazioni contenute nel “Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e dell’integrazione delle persone con disabilità”, adottato con decreto del Presidente della Repubblica il 4 ottobre 2013, puntando alla valorizzazione della collaborazione tra attori istituzionali e attori sociali, nella logica di creare un’efficace sinergia attraverso una progettazione integrata^{3,4}.

In tale contesto di riforma si innesta l’innovazione apportata dall’art. 6, comma 1, del decreto legislativo 151 alle modalità di adempimento dell’obbligo di assunzione delle persone con disabilità, che ha posto la richiesta nominativa quale regola generale per l’assunzione delle persone con disabilità da parte dei datori di lavoro privati, superando il precedente quadro ordinamentale, nel quale la richiesta nominativa era riconosciuta solo entro determinati limiti.

Per la generalità dei datori di lavoro privati e degli enti pubblici economici, ferma restando la stipula della convenzione di cui all’art. 11 della legge 68, la richiesta nominativa diventa così la modalità ordinaria di adempimento dell’obbligo di assunzione delle persone con disabilità⁵. Viene, altresì, introdotta la possibilità di far precedere la richiesta nominativa dalla richiesta, da parte del datore di lavoro al servizio competente, della raccolta delle candidature sulla base delle qualifiche concordate, con il mantenimento in capo al datore di lavoro della facoltà di scelta all’interno della rosa di nomi proposti.

Per altro verso, la legge di riforma affronta molto pragmaticamente la situazione di quei datori di lavoro privati che non abbiano presentato agli uffici competenti la richiesta di avviamento entro il termine di sessanta giorni dall’insorgenza dell’obbligo, come previsto dall’art. 9, comma 1, della legge 68, prevedendo che gli uffici competenti avviino i lavoratori secondo l’ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra concordata con il datore di lavoro. In tal caso, pertanto, l’avviamento numerico diventa l’unica modalità assunzionale per l’assolvimento dell’obbligo⁶.

Per altro verso, la nuova normativa modifica l’art. 8 della legge n. 68, facendo subentrare ad un organismo di concertazione sociale, quale era la *Commissione* prevista dall’articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 469/1997, un soggetto operante pres-

3. Cfr. in particolare la Linea di intervento n. 2 “Lavoro ed occupazione” del Programma, elaborato ed approvato, ai sensi dell’art. 3, comma 5, lettera b, della legge 18/2009, dall’*Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità* e formalizzato con decreto del Presidente della Repubblica.

4. In merito, il decreto legislativo 151/2015 ha previsto l’adozione di apposite *Linee guida*, concepite come strumento di indirizzo e di coordinamento a livello nazionale per perseguire l’omogeneità nel comportamento dei territori, volte: alla promozione di una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio; alla promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, le cooperative sociali, le associazioni delle persone con disabilità e i loro familiari, e le altre organizzazioni del Terzo Settore rilevanti; all’individuazione, nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità, di modalità di valutazione bio-psico-sociale; all’analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro; alla promozione dell’istituzione di un responsabile dell’inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro; all’individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità. La definizione di tali *Linee guida* ha comportato ritardi, anche dovuti alla suddivisione delle competenze sulla disabilità e le politiche del lavoro, ed esse sono attualmente in preparazione.

5. Ciò non toglie che il datore di lavoro possa, comunque, richiedere l’avviamento numerico indicando la qualifica sulla base di quelle disponibili presso gli uffici competenti (in tal senso la *Nota ministeriale* n. 970 del 17 febbraio 2016).

6. In tal senso cfr. la *Nota congiunta* del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 2283 del 23 marzo 2017, avente ad oggetto “Legge 12 marzo 1999, n. 68. Profili sanzionatori”.

so i servizi per il collocamento mirato, denominato *Comitato tecnico*, che svolge un'attività tecnico-specialistica, con compiti di tipo gestionale propedeutici all'avviamento lavorativo. Il *Comitato* è interamente composto da funzionari dei servizi e da esperti del settore sociale e medico-legale, con particolare riferimento alla materia della disabilità. Tale organismo è chiamato ad annotare in una apposita scheda, predisposta per ciascun iscritto nell'elenco del collocamento mirato, le capacità lavorative, le abilità, le competenze, le inclinazioni, la natura e il grado della disabilità, al fine di una valutazione degli strumenti e delle prestazioni più idonee all'inserimento lavorativo della persona. Al medesimo organismo è attribuito, altresì, l'analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare.

Nell'ambito del disegno riformatore un ruolo decisivo è stato riconosciuto all'integrazione del sistema informativo, con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato, nonché dei dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti sui luoghi di lavoro. A tal proposito, il decreto legislativo n. 151/2015, al fine di razionalizzare la raccolta dei dati, di semplificare gli adempimenti, nonché di migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi, ha previsto, all'interno della *Banca dati politiche attive e passive*, la creazione di una specifica sezione denominata *Banca dati del collocamento mirato*, per raccogliere le informazioni relative ai datori di lavoro pubblici e privati soggetti all'obbligo assunzionale e ai lavoratori interessati.

Nella *Banca dati del collocamento mirato* dovranno confluire le informazioni trasmesse dai datori di lavoro relative ai prospetti informativi di cui all'art. 9, comma 6 della legge 68 e le informazioni relative agli accomodamenti ragionevoli adottati; le informazioni comunicate dagli uffici competenti relative alle sospensioni dagli obblighi occupazionali, agli esoneri parziali autorizzati, alle convenzioni di cui agli articoli 11, 12 e 12-bis della stessa legge 68 e alle convenzioni di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, nonché le informazioni relative ai soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio, le schede previste e gli avviamenti effettuati. La banca dati sarà, inoltre alimentata dall'INPS, con riferimento alle informazioni relative agli incentivi di cui il datore di lavoro beneficia ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 151, e dall'INAIL, con riferimento alle informazioni relative agli interventi in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, nonché dalle Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, con riferimento ai dati relativi agli incentivi e alle agevolazioni in materia di collocamento delle persone con disabilità, erogate sulla base di disposizioni regionali, anche ai sensi dell'art. 14 della legge 68⁷.

Molteplici interventi della riforma del 2015 hanno poi riguardato specifici istituti della legge 68, dalla revisione della disciplina degli incentivi all'assunzione, in modo da renderli fruibili in via automatica ai datori di lavoro, alle modifiche al regime sanzionatorio, con incremento dell'importo delle sanzioni e possibilità di applicare il meccanismo della diffida, dal riconoscimento dell'autocertificazione dell'esonero

7. L'iter di adozione del decreto attuativo della banca dati dovrebbe concludersi a breve con l'adozione del relativo atto (un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni e PA, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali).

dall'obbligo di assunzione per i lavoratori ad elevato rischio, all'automaticità delle compensazioni territoriali infraregionali per i datori di lavoro pubblici.

Inoltre, è stata parzialmente modificata la destinazione delle risorse che affluiscono al *Fondo regionale per l'occupazione dei disabili*. In particolare, dette risorse possono ora essere utilizzate per la concessione di contributi per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con disabilità con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità, interventi che nel sistema previgente erano finanziati dal *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili* di cui all'art. 13 della legge 68. Nella nuova formulazione, il *Fondo regionale* eroga, altresì, contributi per istituire il *Responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro*.

Di rilievo anche il superamento del regime di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione per i datori di lavoro privati che occupano da 15 a 35 dipendenti, prima subordinato all'effettuazione di "nuove assunzioni". Tale particolare regime di favore trovava la sua *ratio* nella circostanza che prima dell'entrata in vigore della legge n. 68, la legge n. 482/1968 individuava i soggetti obbligati nei datori di lavoro con più di 35 dipendenti. Conseguentemente, a far data dal 1° gennaio 2018⁸, i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti sono tenuti in ogni caso ad avere alle loro dipendenze un lavoratore con disabilità.

Il decreto legislativo n. 151/2015 è intervenuto anche sulla disposizione contenuta nell'art. 3, comma 3, della legge n. 68, sopprimendo, inizialmente con decorrenza 1° gennaio 2017, poi differita al 1° gennaio 2018, la precedente previsione secondo cui per i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, l'obbligo di assumere lavoratori con disabilità insorgeva solo in caso di nuove assunzioni.

1.b. Gli interventi relativi all'occupazione nell'ambito pubblico

Più di recente, gli interventi normativi relativi al collocamento delle persone con disabilità hanno investito l'ambito pubblico. In attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", l'art. 10 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è intervenuto in materia di collocamento mirato, modificando il decreto legislativo n. 165/2001 con l'introduzione degli artt. 39-bis, 39-ter, 39-quater, che prevedono, in particolare, in primo luogo l'istituzione della *Consulta Nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità*, in secondo luogo la previsione della figura del *Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità* e, infine, il monitoraggio sull'applicazione della legge 68 nella pubblica amministrazione.

Nello specifico, la *Consulta Nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità* è stata costituita con decreto del 6 febbraio 2018 presso il Dipartimento

8. L'art. 3, comma 3-ter del decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 ha differito la data prevista dal 1° gennaio 2017 al 1° gennaio 2018.

della Funzione Pubblica e svolge compiti di elaborazione di piani, programmi e linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi previsti dalla legge 68; di monitoraggio sul rispetto degli obblighi di comunicazione; di proposta ai ministeri competenti di iniziative e misure innovative finalizzate al miglioramento dei livelli di occupazione e alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori disabili nelle pubbliche amministrazioni; di previsione di interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro previsti dall'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216/2003.

L'art. 39-ter introduce, poi, la figura del *Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità*. In base al disposto normativo, le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti hanno l'obbligo di nominare il predetto responsabile al fine di garantire un efficace integrazione in ambito di lavoro delle persone con disabilità. Il *Responsabile* assicura, con poteri di impulso e verifica, i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nonché con i servizi territoriali per l'inserimento mirato, predispone, sentito il medico competente ed eventualmente il *Comitato tecnico* di cui alla legge 68, gli accorgimenti organizzativi, propone le soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro, anche ai fini dei necessari accomodamenti ragionevoli, e verifica l'attuazione del processo di inserimento, recependo e segnalando ai servizi competenti eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione. Da ultimo, con la Direttiva n. 1 del 24 giugno 2019, contenente linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette, il ministro della Pubblica Amministrazione ha fornito ulteriori chiarimenti in merito all'individuazione di questa figura.

Infine, il sistema del monitoraggio di cui all'art. 39-quater del decreto legislativo 165/2001, utile alla verifica della corretta applicazione della normativa in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità e di collocamento obbligatorio, prevede che le amministrazioni pubbliche tenute ad attuare le disposizioni sul collocamento obbligatorio inviino al Dipartimento della Funzione Pubblica, al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al centro per l'impiego territorialmente competente il prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili; entro i successivi sessanta giorni, deve poi pervenire agli stessi una comunicazione telematica contenente tempi e modalità di copertura della quota di riserva. Le informazioni sono trasmesse anche alla *Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità*. È previsto, inoltre, che le informazioni relative all'art. 39-quater siano raccolte nella *Banca dati delle politiche attive e passive del lavoro* prevista dall'art. 8 del decreto-legge n. 76/2013. In caso di mancata osservanza delle disposizioni o di mancato rispetto dei tempi concordati, scatta l'avviamento automatico e i servizi per il collocamento mirato inviteranno l'amministrazione a comunicare, entro i successivi trenta giorni, il profilo professionale da assumere, ai fini della copertura della quota d'obbligo.

2. Quadro degli incentivi all'occupazione a valere sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili

Un primo campo di indagine su cui è possibile soffermarsi per monitorare l'evoluzio-

ne del mercato del lavoro con specifico riferimento alle persone con disabilità riguarda l'andamento degli incentivi all'assunzione finanziati con le risorse del *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili*, istituito dall'art. 13, comma 4, della legge 68 presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁹, che rappresenta un importante strumento di incentivazione a favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità in particolari condizioni di gravità.

Il funzionamento del *Fondo* è stato profondamente innovato con la riforma del 2015. È stato, infatti, superato il sistema che prevedeva il riparto annuale delle risorse finanziarie dallo Stato alle Regioni e la successiva erogazione dalle Regioni ai datori di lavoro, sulla base delle assunzioni effettuate l'anno precedente, sostituito da un sistema incentrato su una fruizione automatica ed immediata dell'incentivo. Secondo le nuove disposizioni, esso viene corrisposto mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili, attraverso l'apposita procedura telematica realizzata dall'INPS, che permette al datore di lavoro di conoscere la disponibilità dell'incentivo all'atto dell'assunzione. Nel nuovo regime le risorse disponibili sono dunque trasferite direttamente all'INPS. L'incentivo va dal 35% al 70% della retribuzione, dura 3 anni (5 anni in caso di presenza di disabilità psichiche e intellettive) ed è riconosciuto per l'assunzione:

- a tempo indeterminato di lavoratori con disabilità con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla I alla III categoria di cui alle tabelle annesse al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra (incentivo pari al 70% della retribuzione mensile lorda per 3 anni);
- a tempo indeterminato di lavoratori con disabilità che abbiano una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla IV alla VI categoria (incentivo pari al 35% della retribuzione mensile lorda per 3 anni);
- a tempo indeterminato o a tempo determinato, purché non inferiore a dodici mesi, di lavoratori con disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% (incentivo pari al 70% della retribuzione mensile lorda per 5 anni).

L'INPS ha fornito le indicazioni operative per la fruizione dell'incentivo con la circolare n. 99 del 16 giugno 2016. In particolare, l'Istituto, a seguito dell'inoltro delle domande di autorizzazione alla fruizione del beneficio, effettua, mediante i propri sistemi informativi centrali, i controlli circa il possesso dei requisiti, verificando, in particolare, la natura privata del datore di lavoro che procede alla richiesta di riconoscimento dell'incentivo, l'esistenza del rapporto di lavoro con il lavoratore e la disponibilità di risorse. Superati i controlli, alle istanze inviate è attribuito un esito positivo, che autorizza alla fruizione del beneficio mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili.

L'incentivo può essere riconosciuto nei limiti della disponibilità del *Fondo* e l'autorizzazione alla fruizione segue l'ordine cronologico di presentazione delle istanze. L'INPS effettua il monitoraggio delle minori entrate valutate con riferimento alla durata dell'incentivo, inviando relazioni trimestrali al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al ministero dell'Economia e delle Finanze. Originariamente, il *Fondo* risultava

9. Il relativo capitolo di bilancio è il n. 3892 attribuito alla Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale del ministero.

dotato di circa 20 milioni strutturali, incrementati dalle risorse versate a titolo di contributo esonerativo dai datori privati che autocertificano l'esonero parziale dall'obbligo di assunzione per le particolari condizioni di lavoro (art. 5, comma 3-bis della legge 68, lavorazioni che comportano il pagamento di un tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille): nel primo biennio si è trattato di circa 7,5 milioni di euro l'anno. Tuttavia, laddove quando il *Fondo* era assegnato tramite le Regioni il tiraggio era basso e si generavano residui, a partire dal 2017, anche in ragione del riconoscimento pluriennale dell'incentivo, le risorse si sono esaurite ed è stato necessario reintegrarle straordinariamente per 58 milioni di euro, reindirizzando verso il *Fondo* risorse non spese per il finanziamento dell'ASDI (art. 55-bis del decreto-legge n. 50/2017). Tale situazione si è riproposta anche negli anni successivi, cosicché il legislatore è intervenuto da ultimo in sede di legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019), portando lo stanziamento a 72 milioni per il 2020 e 2021 e a 77 milioni nel 2022, cui vanno aggiunte le somme che affluiscono al *Fondo* per il versamento dei contributi esonerativi.

Fino al 2019 il trasferimento delle risorse del *Fondo* all'INPS è avvenuto mediante un decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, aggiornato annualmente in base alle previsioni della legge di bilancio e al fine di integrare il *Fondo* con le risorse che derivano dal versamento dei contributi esonerativi. Da fine 2019 si procede, in ragione delle competenze in materia di disabilità attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante d.P.C.m.¹⁰. Il più recente d.P.c.m., datato 6 luglio 2020, recante *Attribuzioni di ulteriori risorse all'Istituto nazionale della previdenza sociale per il fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per l'anno 2020*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 26 agosto 2020, integra l'originario stanziamento di 20 milioni e un primo decreto di attribuzione per l'anno 2020 di circa 2 milioni, con ulteriori 52,5 milioni per l'anno 2020¹¹. La tabella 1 riporta il quadro finanziario aggiornato dal 2016.

Da ultimo, l'art. 13 della legge 68 è stato modificato dal decreto-legge n. 101/2019, che ha aggiunto un comma 4 bis, che introduce la possibilità di alimentare il *Fondo* con versamenti da parte di soggetti privati a titolo spontaneo e solidale. In attuazione di tale disposizione, è stato emanato il decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il ministro dell'Economia e Finanze del 4 marzo 2020, con il quale sono stabilite le modalità di versamento delle somme che i soggetti privati versano a titolo spontaneo e solidale all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnate al *Fondo*. Dunque, fra le fonti di finanziamento gli atti di liberalità dei privati si aggiungono al finanziamento statale e ai contributi esonerativi.

La tabella 2 mostra gli esiti del monitoraggio dell'andamento dell'incentivo all'assunzione dei lavoratori con disabilità sulla base delle relazioni INPS. Emerge come il

10. Per effetto delle disposizioni dell'art. 3, co. 1 del decreto-legge n. 86/2018, che ha trasferito dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di coordinamento e alcune altre funzioni in materia di disabilità, compresa, alla lett. d, l'espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale in materia di *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili*, e in assenza di deleghe attribuite dal Presidente del Consiglio dei ministri in materia di disabilità, l'atto ha assunto la forma del d.P.C.m. di concerto col ministro dell'economia e delle Finanze su proposta del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, ferma restando l'allocazione delle risorse in capo a quest'ultimo ministero.

11. Esso destina a favore dell'INPS, per le finalità del *Fondo*, 52,5 milioni, dei quali 50 di finanziamento aggiuntivo previsto in legge di bilancio e 2,5 derivanti dai contributi esonerativi dei datori di lavoro, che vanno ad aggiungersi al trasferimento strutturale di 20 milioni annui disposto dal decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 24 febbraio 2016, e ai 2 milioni, anch'essi strutturali, già assegnati col precedente d.P.C.m. 21 novembre 2019.

Tabella 1 - Risorse annualità 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

<i>Risorse attribuite all'INPS</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Decreto 24 febbraio 2016	20.915.742	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Decreto 16 marzo 2017		10.441.091			
Decreto 29 settembre 2017		58.000.000			
Decreto 7 maggio 2018			9.165.062		
Decreto 3 luglio 2019				19.195.353	
DPCM 21 novembre 2019	Risorse assegnate in bilancio			1.915.742	1.915.742
	Risorse versate per contributi esonerativi			3.789.575	
DPCM 6 luglio 2020	Risorse assegnate in bilancio				50.000.000
	Risorse versate per contributi esonerativi				2.499.771
TOTALE	20.915.742	88.441.091	29.165.062	44.900.670	74.415.513

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

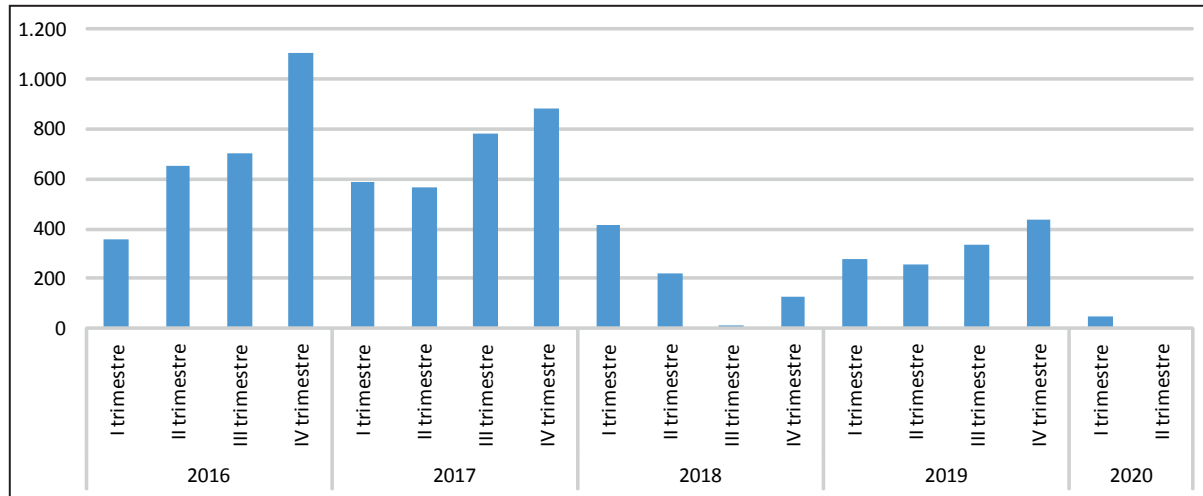
Tabella 2 - Assunzioni di lavoratori con disabilità cui è stato riconosciuto l'incentivo di cui all'art. 13 della legge 68/1999. Anni 2016 - 1° semestre 2020

<i>Valori assoluti</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Assunzioni lavoratori con disabilità	3.089	2.998	815	1.377	50
Datori di lavoro	2.823	2.819	777	1.313	50
Numero medio assunzioni per datore di lavoro	1,09	1,06	1,05	1,05	1,00

Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale. Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

numero di assunzioni cui è stato riconosciuto l'incentivo sia stato pressoché costante nei primi due anni oggetto di rilevazione: in ciascun anno, i datori di lavoro hanno assunto quasi 3000 lavoratori con disabilità, con una leggera flessione nel 2017 (-2,9%). In totale, in due anni sono stati assunti attraverso l'incentivo 6087 lavoratori, quasi due volte e mezza il numero delle assunzioni nell'ultimo biennio della previgente disciplina. Nell'anno 2018, invece, il numero di assunzioni incentivate è risultato di appena 815 a causa dell'insufficienza delle risorse stanziata a coprire le richieste dei datori di lavoro. Nel corso del 2019 si osserva un incremento del numero di assunzioni incentivate, che rimangono comunque inferiori di oltre la metà rispetto al numero raggiunto nel primo biennio di attivazione della misura. Quanto ai primi due trimestri 2020, il calo appare ancora più marcato, 50 assunzioni a fronte delle 569 nel corrispondente periodo del 2019, in massima parte da attribuire agli effetti del *lockdown* causato dall'epidemia.

Analogo è l'andamento del numero di datori di lavoro che hanno ricevuto incentivi per l'assunzione di persone con disabilità. Esso è rimasto pressoché costante nei primi due anni oggetto di rilevazione, per poi scendere nel 2018 a 777 e risalire a 1.313 nel 2019, un valore comunque inferiore a quelli del primo biennio di attivazione della misura. Nel primo semestre 2020, i datori di lavoro che hanno fruito del *Fondo* sono solo 50. Relativamente al numero medio di assunzioni per datore di lavoro, si osservano valori più elevati nei primi anni del periodo analizzato (1,09 nel 2016 a fronte di 1,05

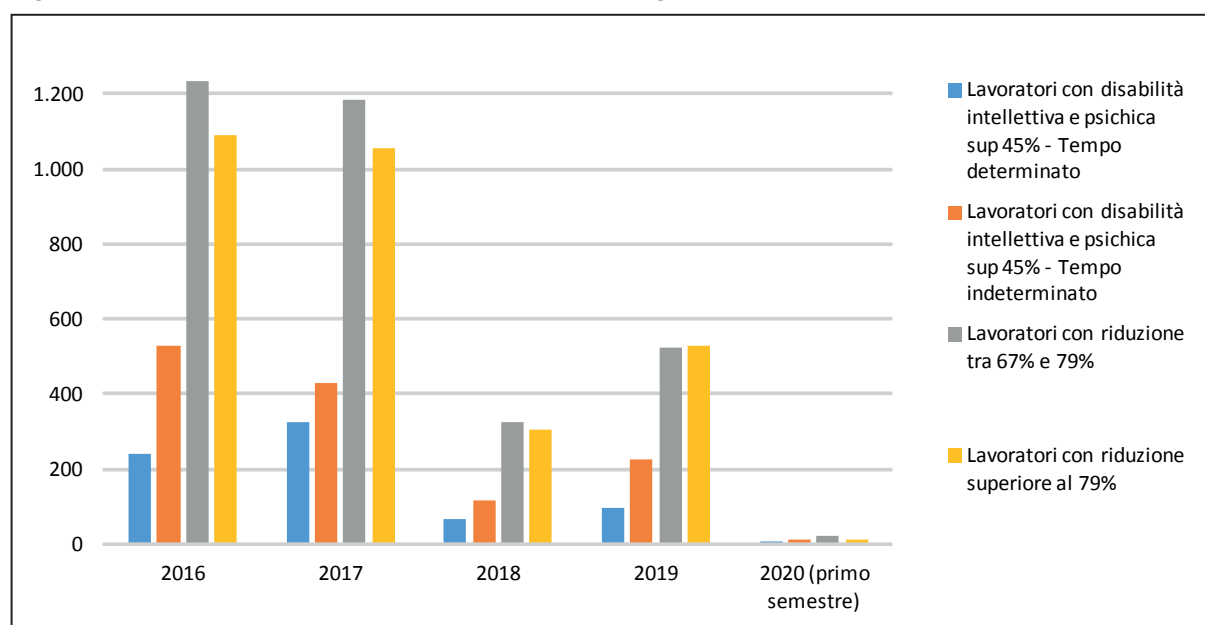
Figura 1 - Numero di datori di lavoro beneficiari dell'incentivo - Anni 2016-2020 (dati trimestrali)


Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale. Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

nel 2018 e 2019); dunque, la percentuale di datori che assumono più di un lavoratore disabile scende da circa il 9% nel 2016, al 5% nel 2018 e 2019.

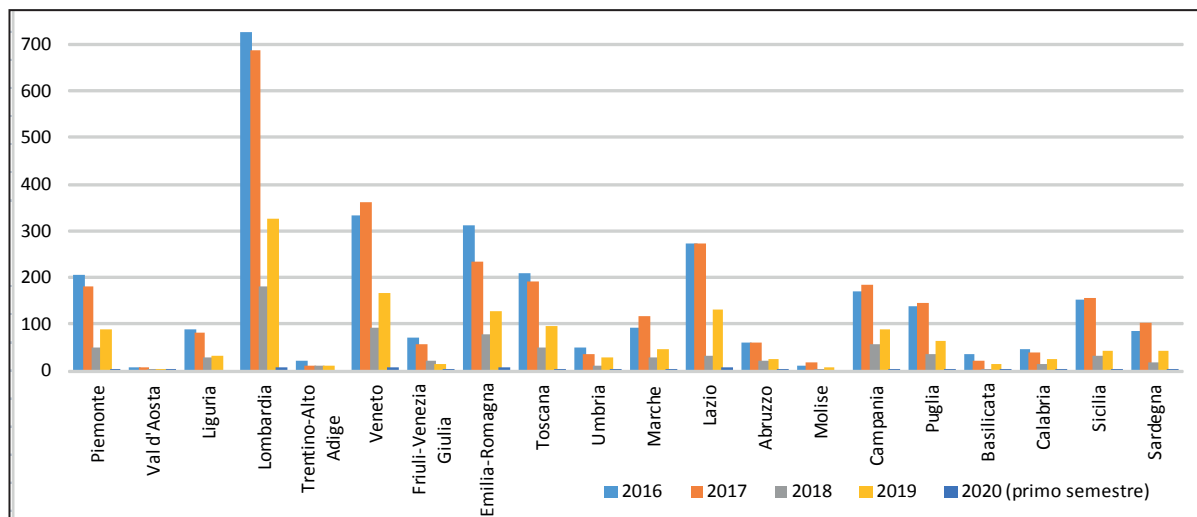
I dati permettono di effettuare la stessa analisi anche su base trimestrale (Figura 1). Il numero di datori di lavoro beneficiari dell'incentivo evidenzia, per gli anni 2016 e 2017, un picco in corrispondenza del IV trimestre. Nel 2018, si tocca un minimo nel III trimestre, seguito da una leggera ripresa nel IV trimestre. Il 2019 si caratterizza, anche se su valori più bassi, per la stessa forma osservata nel 2016 e nel 2017, ossia valori più elevati nel IV trimestre.

La figura 2 mostra le assunzioni per tipologia di disabilità tra il 2016 ed il primo semestre 2020. Al di là del numero complessivo di assunzioni, si osserva nei cinque anni analizzati una notevole stabilità nella distribuzione per tipologia. Emerge inoltre la

Figura 2 - Assunzioni di lavoratori con disabilità per tipologia - Anni 2016-2020


Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale. Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Figura 3 - Assunzioni di lavoratori con disabilità per Regione - Anni 2016-2020



Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale. Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

netta prevalenza, pari al 75% del totale, delle assunzioni di persone con disabilità più grave (riduzione della capacità lavorativa compresa tra 67% e 79% o superiore al 79%) caratterizzate dai più bassi indici di occupabilità¹². Il 25% delle assunzioni riguarda lavoratori con disabilità intellettiva e psichica, e, di questi, in due casi su tre si tratta di contratti a tempo indeterminato.

Scendendo nel dettaglio regionale, si osserva che quasi un quarto delle assunzioni incentivate si concentra in Lombardia (23%), seguono Veneto, Emilia-Romagna e Lazio. Quanto all'andamento delle assunzioni nel periodo osservato, spiccano l'incremento di oltre il 70% tra il 2016 ed il 2017 delle assunzioni incentivate in Molise e le nette riduzioni del numero di assunzioni tra 2017 e 2018 in Sardegna, Lazio e Basilicata. La ripresa delle assunzioni nel corso del 2019, più consistente in alcune Regioni (Basilicata, Lazio, Umbria e Sardegna), è comunque ben lontana dal riportarle ai livelli del 2016 e 2017.

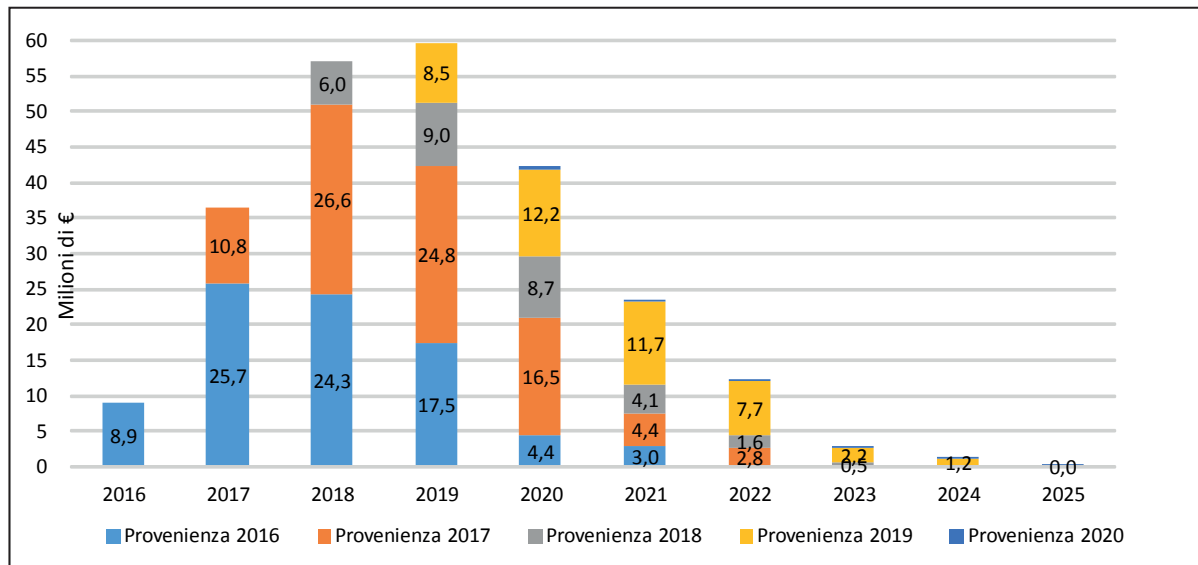
Per quanto riguarda il rapporto tra assunzioni e popolazione in età lavorativa, le Regioni caratterizzate dalle incidenze più elevate sono Lombardia e Veneto nel Nord, le Marche nel Centro e la Sardegna nel Mezzogiorno.

Quanto al settore di attività, circa il 64% dei datori di lavoro che hanno usufruito degli incentivi opera nei servizi, mentre il 35% opera nell'industria, con una parte residuale (1%) nel settore primario e minime differenze di anno in anno.

Attesa la natura pluriennale dell'incentivo (l'agevolazione può avere durata massima di 60 mesi per l'assunzione di lavoratori con disabilità intellettiva e psichica e di 36 mesi per l'assunzione di lavoratori con invalidità pari o superiore al 67 per cento), la quota maggiore degli accantonamenti pluriennali necessari ad assicurare il finanziamento dell'incentivo per tutta la durata per la quale è riconosciuto si distribuisce tra il secondo e il quarto anno di assunzione (figura 4).

12. Si tenga conto, che una riduzione della capacità lavorativa superiore al 67% caratterizza comunque lavoratori con una invalidità maggiore di quella prevista ai fini del soddisfacimento dell'obbligo da parte del datore di lavoro.

Figura 4 - Accantonamenti per le assunzioni di lavoratori con disabilità - Anni 2016-2020 (primo semestre) (importi in milioni di €)



Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale. Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3. Stato di attuazione della legge 68

Prima di procedere ad una disamina dello stato di attuazione della legge n. 68, appare opportuno fornire un chiarimento sul quadro delle competenze in materia di collocamento mirato.

Con riferimento alle competenze sulla gestione del collocamento mirato, a far data dal 26 novembre 1999, in attuazione dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 469/1997, rubricato "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", le funzioni in materia di collocamento obbligatorio sono state trasferite dallo Stato (*id est* dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) alle amministrazioni provinciali. Con il decreto legislativo 150/2015, che ha abrogato il decreto legislativo 469/1997, sono state conferite alla neoistituita Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) le funzioni di coordinamento della gestione del collocamento dei disabili di cui alla legge 68 (art. 9, comma 1, lett. a), mentre sono attribuiti alle Regioni e alle Province autonome i compiti relativi ai servizi per il collocamento dei disabili, di cui all'art. 11, comma 1, lett. d della stessa legge, anche in ragione del passaggio alle stesse delle competenze sui centri per l'impiego già attribuite alle amministrazioni provinciali.

In capo al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, residuano compiti di indirizzo generale, di interpretazione normativa, di monitoraggio dell'attuazione (la *Relazione al Parlamento* e la costituzione della *Banca dati*) nonché di monitoraggio degli interventi a valere sulle risorse del *Fondo per il diritto al lavoro dei disabili*¹³.

Da ultimo, in materia di famiglia e disabilità è intervenuto il decreto-legge n. 86/2018

13. All'interno del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali le competenze in materia sono assegnate per la massima parte alla Divisione V della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale (cfr. d.P.R. 15 marzo 2017, n. 57 e in particolare, l'art. 8 del d.m. 6 dicembre 2017).

che, all'art. 3, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al ministro delegato per la Famiglia e le Disabilità, le funzioni generali di indirizzo e coordinamento in materia di politiche in favore delle persone con disabilità (riferite ad ambiti diversi quali il lavoro, la salute, l'inclusione scolastica, l'accessibilità e la mobilità), nonché attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri ulteriori specifici compiti quali, tra gli altri, la gestione dell'*Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*. In attuazione di tale norma è stato istituito con d.P.c.m. 21 ottobre 2019 un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominato *Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità*.

Posto questo articolato quadro di competenze in materia di disabilità, relativamente al monitoraggio dell'attuazione della normativa sul diritto al lavoro delle persone con disabilità, un importante strumento di rilevazione è rappresentato dalla *Relazione sullo stato di attuazione della legge 68* che il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali presenta ogni due anni al Parlamento. Al riguardo, i dati relativi all'attuazione della legge 68 vengono inviati annualmente, entro il mese di marzo, dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano al ministero, sulla base di un questionario e di una scheda regione somministrati attraverso un apposito portale informatico, messo a disposizione dall'INAPP, che coadiuva il ministero nella predisposizione del documento. L'acquisizione delle informazioni relative all'applicazione della normativa per il diritto al lavoro delle persone con disabilità avviene quindi, ad oggi, secondo un meccanismo di rilevazione a consuntivo, mentre con la piena operatività della *Banca dati del collocamento mirato* sarà possibile un'acquisizione dei dati più tempestiva. A causa dell'emergenza Covid, la rilevazione prevista per il mese di marzo 2020, con riferimento ai dati dell'annualità 2019 è stata procrastinata, mentre è in via di finalizzazione la *IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68*, che rileva lo stato di attuazione della normativa con riferimento alle tre annualità 2016-2017-2018¹⁴. Relativamente agli esiti della ricognizione su lavoro e disabilità effettuata sul triennio 2016 - 2018, da tale *Relazione* emerge uno scenario che, "con le consuete luci ed ombre che caratterizzano l'attuazione del collocamento mirato in Italia, conferma una crescita occupazionale su tutto il territorio, accompagnata da lacune infrastrutturali ancora diffuse e da sistemi di *governance* che, dove si sforzano di approcciare il problema con modelli di integrazione dei servizi e delle risorse finanziarie, riescono ad ottenere discreti risultati".

Con riferimento alla dimensione degli iscritti all'elenco del collocamento obbligatorio, nel 2018 essi risultano 733.708, in linea con i dati relativi al biennio 2014-2015. Nelle annualità 2016 e 2017 si rileva invece un calo di quasi il 20% degli iscritti. In tutte e tre gli anni si registra una minore presenza di donne rispetto agli uomini, a confermare un'evidenza presente anche negli anni precedenti, anche se le differenze non sono troppo significative. Il 94% degli iscritti è rappresentato da invalidi civili, dato che si conferma costante nel tempo, inoltre più del 60% degli iscritti proviene dal Sud e dalle Isole. Il dato di flusso dei provvedimenti di iscrizione delle persone con disabilità nell'anno di riferimento (dal 1° gennaio al 31 dicembre), inclusi gli stranieri, indica un trend in aumento nelle tre annualità, raggiungendo i 64.789 nel 2018. Gli stranie-

14. I dati riportati in questa sezione e i relativi commenti fanno riferimento alla bozza di tale *IX Relazione al Parlamento*, realizzata, come detto, col contributo di INAPP e in corso di pubblicazione.

ri iscritti superano per ciascuna delle tre annualità le 150.000 unità e rappresentano circa un quinto del totale. Si evidenzia la concentrazione dei titoli di studio sul livello medio basso: oltre il 50% degli iscritti al collocamento obbligatorio termina il proprio percorso scolastico con la scuola dell'obbligo o arriva ad avere al massimo la licenza media o la qualifica professionale.

Risulta in aumento anche il dato sulle cancellazioni dagli elenchi, che nel 2018 raggiunge i 34.282 casi e le cui motivazioni prevalenti sono il trasferimento di iscrizione presso un altro elenco provinciale o il raggiungimento dell'età pensionabile.

Gli avviamenti al lavoro presso datori di lavoro pubblici e privati sono stati 28.412 nel 2016, progressivamente aumentati a 34.613 nel 2017 e a 39.229 nel 2018. In tutto il triennio il settore privato assorbe il 96% degli avviamenti complessivi. Si tratta di numeri che, lontano dal potersi ritenere esaustivi delle richieste espresse dalle persone con disabilità in cerca di occupazione, testimoniano di un crescente impegno da parte degli attori del sistema e una qualche efficacia dei processi di semplificazione introdotti dal legislatore nelle procedure di accompagnamento al lavoro e in quelle di controllo. I risultati mostrano un andamento positivo nel triennio che interessa, con diversa intensità, tutte le aree geografiche. L'area del Nord Est si contraddistingue per il numero maggiore di avviamenti per ciascuno degli anni osservati, con le quote percentualmente più elevate nel 2018, contribuendo ad una concentrazione degli inserimenti lavorativi nel Nord Italia per oltre il 60%. Le regioni del Centro assicurano la percentuale più alta di donne avviate, ma sempre al di sotto del 50%.

Anche nella lettura di queste informazioni è opportuno considerare gli effetti dell'intervento riformatore contenuto nel decreto legislativo 151/2015, che ha reso obbligatoria, per i datori di lavoro privati che occupino da 15 a 35 dipendenti, l'assunzione di un lavoratore con disabilità. Tale obbligo è entrato in vigore proprio nel 2018, mentre precedentemente insorgeva solo in caso di nuove assunzioni.

Le categorie professionali dei prestatori di lavoro maggiormente indicate nella richiesta di avviamento dai datori di lavoro privati sono quelle di operaio (29% circa) e impiegato (18%), con le categorie di quadri e dirigenti che, insieme, non raggiungono l'1%. La lettura di genere delle persone coinvolte indica che la categoria impiegatizia è per la maggioranza appannaggio delle donne, con una media del 55% nel triennio. Con la modifica dell'art. 7 della legge 68 apportata dal decreto legislativo 151/2015, come detto, la richiesta nominativa viene consentita in via generale, laddove, in precedenza, era concessa a determinate condizioni. I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, pertanto, possono procedere all'assunzione dei lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11. Per il settore privato, il rapporto tra gli avviamenti con richiesta nominativa e quelli in base alla graduatoria mostra come la seconda tipologia rappresenti una quota percentuale molto limitata, che solo nel 2017 raggiunge il 3,8% su base nazionale. Nella fattispecie della chiamata nominativa, la richiesta agli uffici competenti di effettuare la preselezione delle persone con disabilità è adottata nel 10% circa dei casi, con i datori di lavoro delle regioni del Centro Italia che se ne avvalgono con maggiore frequenza. Pur a seguito delle modifiche alla normativa contenute nel decreto legislativo 151 in ordine alle modalità di assunzione e ai criteri di accesso agli incentivi, sembra permanere l'interesse delle imprese verso l'istituto della convenzione.

Tabella 3 - Assunzioni degli iscritti nell'elenco del collocamento mirato classificate per datori di lavoro, per tipologia di contratto, dal 1° gennaio al 31 dicembre per genere (v. ass. e v. %). Anni 2016-2018.

	2016		2017		2018	
	Datori privati	Datori pubblici	Datori privati	Datori pubblici	Datori privati	Datori pubblici
Tempo indeterminato	6.854	590	6.786	681	9.495	946
Tempo indeterminato-Donne	2.792	296	2.653	345	3.473	480
% Donne	40,7	50,2	39,1	50,7	36,6	50,7
Tempo determinato	22.193	683	26.783	823	27.158	831
Tempo determinato-Donne	9.333	361	11.245	516	11.429	433
% Donne	42,1	53	42	62,7	42,1	52,1
Apprendistato	571	16	820	0	957	10
Apprendistato-Donne	217	5	302	0	364	3
% Donne	38	31,3	36,8	0	38	30
Altro*	7.340	202	8.592	295	7.582	244
Altro*-Donne	2.965	70	3.479	132	3.238	72
% Donne	40,4	35	40,5	44,7	42,7	29,5
N.d.**	846	136	999	208	1.264	283
N.d.**-Donne	345	97	384	19	502	138
% Donne	40,8	71	38,4	9,1	39,7	48,8
Assunzioni Italia	37.804	1.627	43.980	2.007	46.456	2.314
Assunzioni Donne Italia	15.652	829	18.063	1.012	19.006	1.126
% Donne	41,4	51	41,1	50,4	40,9	48,7

Note: *Altro: la tipologia altro include contratto di formazione e lavoro (solo PA), contratti di inserimento lavorativo, contratto di agenzia a tempo, contratto intermittente **N.d.: campo da compilare quando non è disponibile il dato della tipologia contrattuale per l'assunzione. Fonte: IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" anni 2016-2018, in corso di pubblicazione.

Come mostra la tabella 3, le assunzioni a tempo determinato, come si registra ormai da diversi anni, costituiscono la modalità contrattuale prevalente, con quote percentuali che variano negli anni dal 58% del 2016, al 60% dell'anno successivo, al 57% del 2018. Non vanno oltre il 21% dell'ultimo anno osservato, invece, i contratti a tempo indeterminato, contraendosi fino al 16% nel 2017, con valori inferiori anche alla tipologia "altro" (19%), che include, tra gli altri, il lavoro intermittente per i privati e il contratto di formazione lavoro per gli enti pubblici. La quota delle donne assunte è sempre inferiore a quella degli uomini: i valori percentuali più alti si registrano nel 2016 con il 41,8% del totale; il contratto prevalente è quello a tempo determinato, quello con la minore percentuale femminile è l'apprendistato.

A livello nazionale, i contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche rappresentano mediamente circa il 4,4% del totale per il triennio. Le principali peculiarità delle assunzioni nel pubblico impiego riguardano la quota di donne, superiore alla media nazionale sia per il tempo indeterminato (sempre oltre al 50%), che per il tempo determinato. Si nota, inoltre, un rapporto più equilibrato tra le due principali tipologie contrattuali.

Le assunzioni di stranieri rappresentano una percentuale dei contratti totali che varia dal 13% del 2016 al 9% del 2018, con una maggiore presenza di cittadini UE nel 2016 (63% del totale), che gradualmente scende nel triennio fino al 37% del 2018.

Per quanto riguarda le risoluzioni dei rapporti contrattuali di lavoro, si segnalano cifre crescenti nel triennio, riconducibili ai datori di lavoro privati. I valori passano da un numero di 33.626 nel 2016, a salire nel 2018 a 36.898. La cessazione del termine è, come prevedibile vista la prevalenza dei contratti a tempo determinato, la motivazione più presente in tutto il triennio, ma di una certa consistenza è anche la causa dimissioni. Il ricorso all'istituto del tirocinio formativo per le persone con disabilità è aumentato complessivamente di circa il 15% rispetto al biennio precedente, raggiungendo nel

2017 i 11.403 casi nel settore privato e i 1265 casi nell'ambito pubblico, con circa il 40% riguardante individui di sesso femminile.

Dal punto di vista finanziario, la quota più consistente di risorse impegnate dalle amministrazioni regionali per la realizzazione degli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità nel triennio considerato dalla Relazione è riconducibile al Fondo Sociale Europeo (FSE) e ai diversi Fondi regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'art. 14 della legge 68. I due fondi rappresentano le primarie fonti di finanziamento degli interventi per la quasi totalità delle stesse Regioni. Negli anni 2016 - 2018 sono stati programmati interventi finanziati attraverso il FSE per complessivi 220 milioni di euro e per complessivi 145 milioni di euro a valere sui singoli Fondi Regionali.

4. Criticità legate alla fase emergenziale Covid-19

Le conseguenze economiche, sociali e occupazionali derivanti dalla situazione di emergenza sanitaria causata dalla pandemia, cui si trovano esposte in particolar modo le categorie di individui a rischio di esclusione sociale, non sono ad oggi pienamente valutabili, considerato sia il dispiegarsi degli effetti della crisi nel tempo che la struttura decentrata di gestione del collocamento mirato - demandata alle Regioni - che implica la necessità di raccogliere informazioni da una pluralità di soggetti titolari della relativa funzione.

Nella fase di emergenza sanitaria, con l'art. 40 del decreto-legge n. 18/2020 sono stati sospesi, inizialmente per due mesi e poi, per effetto delle modifiche apportate alla suddetta disposizione dall'art. 76, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, per complessivi 4 mesi, fino al 17 luglio 2020, gli adempimenti relativi agli obblighi previsti dall'art. 7 della legge 68, al fine di evitare lo spostamento delle persone fisiche e la possibilità di contagio. Le Regioni hanno quindi provveduto a sospendere gli avviamenti a selezione e gli avviamenti numerici, mentre le scadenze previste nelle convenzioni di programma sono state differite. La disposizione, tuttavia, non è stata oggetto di uniforme applicazione sul territorio: alcune Regioni, quali ad esempio la Lombardia¹⁵, hanno adottato delibere per chiarire che erano sospesi la preselezione per specifica occasione di lavoro, gli avviamenti per scorrimento della graduatoria e le chiamate con avviso pubblico degli iscritti alle liste del collocamento mirato, ma non le richieste nominative di avviamento; altre Regioni, invece, hanno interpretato la norma in maniera estensiva, come implicante anche la sospensione delle richieste nominative, con effetti quindi indiretti anche sui termini per l'adempimento degli obblighi di assunzione.

Il medesimo art. 40 del decreto-legge n. 18/2020 ha, poi, anche sospeso, fra gli altri, i termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento di cui all'art. 20, comma 3, lettera a, del decreto legislativo 150/2015 (iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro nell'ambito del *patto di servizio personalizzato*). In effetti, una delle novità apportate dalla riforma del lavoro del 2015 ha riguardato l'applicazione delle norme di politica attiva previste dal Capo II del decreto legislativo 150/2015 al

15. Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. XI/3013 del 30/03/2020 (all.to 5A).

collocamento delle persone con disabilità “in quanto compatibili”, col risultato di una loro piena partecipazione, interrottasi nel periodo di *lockdown*, alle procedure di collocamento attivate. In particolare, i servizi e le misure di politica attiva previsti dall’art. 18 del decreto legislativo 150/2015 devono essere svolte anche ai fini del collocamento mirato delle persone con disabilità¹⁶, mentre, considerato che requisito per l’iscrizione negli elenchi del collocamento è lo stato di disoccupazione, trova applicazione il comma 1 dell’art. 19, pertanto la persona con disabilità priva di impiego che dichiara la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro, si iscrive nell’elenco del collocamento mirato dove ha la residenza o in altro elenco nel territorio dello Stato ed è tenuta alla stipula del *patto di servizio personalizzato* di cui al successivo art. 20. Alla persona iscritta negli elenchi del collocamento mirato risulta altresì applicabile la disciplina prevista dall’art. 21, concernente il “rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito”, pure queste sospese nel periodo più acuto dell’epidemia.

Ulteriori ripercussioni dello stato di emergenza Covid-19 sull’applicazione della normativa per il diritto al lavoro delle persone con disabilità si sono avute con riferimento agli adempimenti gravanti sui datori di lavoro pubblici. L’invio telematico del prospetto informativo deve essere fatto annualmente entro il 31 gennaio (con riferimento alla situazione occupazionale al 31 dicembre dell’anno precedente), mentre la comunicazione contenente le modalità di copertura della quota di riserva, anch’essa in via telematica, deve essere effettuata da parte delle pubbliche amministrazioni con scoperta delle quote di riserva, entro i successivi 60 giorni. A causa della situazione emergenziale, il termine per la trasmissione della comunicazione delle modalità di copertura della quota d’obbligo, di cui all’articolo 39-*quater*, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, è stato prorogato al 30 giugno 2020.

Vero è, d’altra parte, che una serie di misure adottate dal governo e dal Parlamento, oltre che a livello regionale, hanno parallelamente cercato di garantire continuità assistenziale e salvaguardare i percorsi avviati, con effetti tuttavia, al momento, di problematica valutazione. Ad esempio, nei decreti-legge n. 18/2020 e n. 34/2020 sono state inserite diverse norme in favore delle persone con disabilità e dei propri familiari, quali, ad esempio, l’aumento del numero di giorni di permesso per i lavoratori con disabilità grave o che assistono una persona con disabilità grave, non ricoverata, il diritto per i lavoratori con disabilità grave o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità grave a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, l’equiparazione, per tutti i lavoratori dipendenti con disabilità grave (oppure in possesso di certificazione attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o altro) del periodo di assenza dal servizio per sorveglianza attiva o permanenza domiciliare fiduciaria al ricovero ospedaliero, oltre all’aumento degli stanziamenti dei fondi destinati al finanziamento dei servizi e delle prestazioni destinate alle persone con disabilità.

Come detto, le conseguenze derivanti dalla situazione di emergenza sanitaria causata dalla pandemia, potranno essere pienamente valutabili solo nei mesi a venire e di-

16. Cfr. su questo la circolare interpretativa n. 34 del 2015 del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

penderanno necessariamente anche dall'evolversi della situazione, potendo diventare particolarmente acute proprio per le categorie caratterizzate da maggiore fragilità in caso di recrudescenza del fenomeno e di ritorno a situazioni simili al *lockdown* sperimentato nella primavera 2020.

Bibliografia

Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANPAL: Nota congiunta 10 luglio 2018 n. 7571 recante Comunicazione ex articolo 39-quater decreto legislativo 165/2001 - Monitoraggio sull'applicazione della legge 12 marzo 1999, n. 68. Roma, 2018.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Circolare 23 dicembre 2015 n. 34: Decreto legislativo n. 150/2015 recante Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n.183 - Prime indicazioni. Roma, 2015.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: VIII Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (Anni 2014 e 2015). Roma, 2018.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020): IX Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (Anni 2016, 2017, 2018). Roma, 2020. Di prossima pubblicazione.

Ministro per la Pubblica Amministrazione: Direttiva 24 giugno 2019 n. 1 recante Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Roma, 2019.

Parte II

L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Veneto¹⁷

Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera
Veneto Lavoro – Osservatorio Mercato del Lavoro

1. Introduzione

I percorsi d'inserimento lavorativo previsti da efficienti reti locali di attori pubblici e privati e supportati da un adeguato quadro normativo sono il presupposto affinché anche le persone con disabilità fisiche, intellettive o psichiche, possano divenire soggetti attivi e, per quanto possibile, autonomi. Consentendo ad essi di emanciparsi progressivamente dalla dipendenza dal nucleo familiare di origine, e sgravando lo stesso da una serie di oneri che con l'invecchiamento genitoriale finiscono per diventare insostenibili, rappresentano la modalità attraverso la quale le persone svantaggiate possono evitare il rischio di cadere in condizioni di povertà o di dipendere in maniera esclusiva dal sistema assistenziale. È bene ribadire che la produttività non deve essere l'unico criterio in base al quale si trova una collocazione lavorativa: il valore centrale deve essere la persona ed anche coloro che sono in condizione di disabilità possono avere delle capacità che vanno valorizzate per il bene loro e dell'intera società. Se la qualità del lavoro deve essere un obiettivo per tutti, a maggior ragione ciò vale per coloro che già sono in condizioni di difficoltà.

In questo *report* si è cercato di fare il punto sulla condizione dei lavoratori disabili in Veneto a partire da un lato, dai dati provenienti dal "Prospetto informativo disabili" e dall'altro da quelli del collocamento mirato. Si è trattato di un lavoro di "ricomposizione" che ha richiesto di confrontare diverse basi dati amministrative al fine di verificare le reali consistenze dell'occupazione di questa fascia di popolazione.

Sappiamo inoltre che per la complessiva valutazione del fenomeno sarebbe necessario tenere anche conto dell'occupazione garantita alle persone con disabilità dal sistema delle cooperative sociali di tipo B, ma questo è un ambito che richiederebbe una ricerca *ad hoc* non disponendo al momento attuale di alcuna base informativa strutturata¹⁸. È evidente che i risultati qui presentati hanno ancora un carattere di necessaria provvisorietà, ma rappresentano una tappa nel processo di affinamento del monitoraggio che troverà compimento solo con la realizzazione di un sistema integrato di raccolta e gestione dell'informazione.

17. Questo contributo sintetizza un più ampio lavoro pubblicato nel n. 87 della collana Misure, reperibile nel sito <http://www.venetolavoro.it/misure>, cui si rinvia per una più ricca documentazione. Alla sua realizzazione hanno contribuito con l'accurato lavoro di elaborazione dei dati Stefania Maschio e Francesco Gatti.

18. Da quando la legge 381/91 ha stabilito il riconoscimento delle cooperative sociali, esse svolgono un ruolo importantissimo soprattutto per la particolarità di approccio seguito: la presa in carico del disabile non è vissuta come un obbligo da adempiere ma essa diventa la funzione principale e lo scopo stesso della loro esistenza. Le cooperative di tipo B che operano per definizione nel settore della produzione di beni e servizi, hanno la funzione di riabilitazione sociale delle persone con disabilità fisica, psichica o sensoriale, o con svantaggio sociale, mediante processi di formazione e di reinserimento lavorativo. Per rafforzare tale concetto la norma pone il vincolo che in esse i lavoratori svantaggiati devono costituire il 30% della compagine sociale.

2. Il Prospetto informativo sui disabili: aziende coinvolte, posti riservati, scoperture

2.1. Questioni metodologiche

Tutti i datori di lavoro con almeno 15 dipendenti computabili (nell'azienda, non nella singola unità produttiva) sono obbligati ad assumere un numero di disabili¹⁹ (*quota di riserva*) in funzione della dimensione d'impresa:

- 1 disabile da 15 a 35 dipendenti; il *Jobs Act* (d.lgs n. 185/2016) ha stabilito che l'obbligo di assunzione di un disabile scatta dal 15esimo dipendente (non più dal sedicesimo) entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo stesso;
- 2 disabili da 36 a 50 dipendenti;
- 7% dei lavoratori occupati da 51 dipendenti in su (vale a dire 4 disabili fino a 64 occupati, 5 disabili da 65 a 79 etc., in altre parole 1 disabile ogni 14 dipendenti).

Nei casi in cui l'attività aziendale risulta particolarmente faticosa/pericolosa il datore di lavoro con più di 35 dipendenti può chiedere l'*esonero parziale*, fino ad un massimo del 60% della quota di riserva. In questi casi le aziende devono versare al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un *contributo esonerativo* per ciascuna unità non assunta (pari a 30,64 euro per ogni giorno lavorativo per ogni disabile non occupato). Gli obblighi di assunzione sono sospesi per le imprese in crisi (*sospensioni*). Le imprese multilocalizzate possono compensare territorialmente le eccedenze di disabili assunti in una data unità produttiva con il minor numero di assunti in altre unità produttive (*compensazioni territoriali*). La gestione dell'obbligo può avvenire anche mediante la stipula di apposite *convenzioni* con le strutture pubbliche competenti.

Entro il 31 gennaio di ogni anno i datori di lavoro soggetti alla disciplina delle assunzioni obbligatorie devono presentare in via telematica un prospetto informativo con tutte le informazioni utili a definire la loro posizione rispetto a tali obblighi. Il prospetto informativo deve essere reinviato, con la medesima scadenza, nei casi di variazione della posizione del datore di lavoro rispetto agli obblighi. Anche i dati relativi alle categorie protette sono riportati nel prospetto informativo annuale.

Ogni datore di lavoro presenta un unico Prospetto a livello nazionale. Nel caso di multi localizzazione con presenza in province diverse si compila anche un quadro informativo per ciascuna Provincia, sommando i dati relativi alle unità produttive dell'azienda presenti in ciascuna di esse. La somma dei quadri provinciali di una medesima regione consente di ottenere il riepilogo regionale relativo a ciascuna azienda.

Le informazioni cruciali prese in esame sono le seguenti:

- *datori di lavoro*: sotto questa dizione sono riportate le unità produttive provinciali;
- *personale dipendente* in forza al 31.12 dell'anno precedente all'invio del prospetto;
- *base di computo*: essa determina l'insorgere dell'obbligo di assumere ed è formata dai dipendenti assunti con contratto di lavoro subordinato. Non concorrono alla formazione di tale base, oltre ai lavoratori disabili e appartenenti alle categorie

19. Per disabili si intendono, principalmente, le persone affette da minorazioni comportanti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% o invalidi del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%. Rientrano tra i disabili (e quindi possono essere soddisfatti ai fini del raggiungimento della quota di riserva) anche i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni e i lavoratori già invalidi prima della costituzione del rapporto di lavoro, anche se assunti al di fuori delle procedure del collocamento obbligatorio però con invalidità almeno del 60%.

- protette, specifiche tipologie di lavoratori (apprendisti, dipendenti a tempo determinato con durata prevista inferiore a 6 mesi, dipendenti a tempo determinato assunti in sostituzione); sono escluse anche particolari categorie di alcuni settori (es. il personale di cantiere nel settore edile). I lavoratori a *part time* si computano per la quota di orario effettivamente svolto;
- *quota di riserva* disabili: numero dei posti di lavoro che spettano ai disabili;
 - *disabili in forza* al 31.12. dell'anno precedente all'invio del prospetto: sono compresi pure i centralinisti telefonici non vedenti; i terapisti della riabilitazione e massofisioterapisti non vedenti, i lavoratori disabili somministrati, i lavoratori disabili in convenzione (assunti da cooperative o da imprese sociali o da datori di lavoro non soggetti all'obbligo a fronte di specifiche commesse, art. 12bis e 14). È bene ricordare che con questa definizione nel prospetto non ci si riferisce a "teste", ma a posizioni di lavoro, calcolate tenendo conto dell'orario effettivo di lavoro come pure del grado di disabilità;
 - *posizioni scoperte* per disabili (posizioni di lavoro risultanti da quota di riserva disabili meno posizioni esonerate meno disabili in forza meno esuberanti alla data di entrata in vigore della legge 68/1999²⁰); il calcolo delle posizioni scoperte a livello provinciale tiene conto anche delle compensazioni territoriali;
 - il *tasso di scopertura lordo* è calcolato come rapporto tra posizioni scoperte e posizioni riservate.

La normativa non prevede l'obbligo di ripresentare il prospetto per le imprese la cui posizione rispetto al collocamento obbligatorio di disabili e categorie protette non è mutata. Pertanto, per avere un quadro completo della situazione, occorre considerare anche i casi delle aziende che non hanno ri-presentato il prospetto per il 2018 ma l'avevano presentato in precedenza, altrimenti si sottostimerebbe in maniera significativa il numero di imprese e di conseguenza di posizioni riferite a disabili coperte e scoperte. Nella nostra disponibilità vi erano i prospetti a partire dalla situazione occupazionale del 2010. È evidente che in un arco di tempo così ampio molte situazioni aziendali possono essere mutate, perché le imprese possono aver cessato l'attività o perché sono state oggetto di fenomeni di incorporazione, acquisizione o altro. Si è quindi proceduto ad una serie di operazioni di verifica/pulizia lavorando sugli archivi Silv e Parix (il registro imprese delle Camere di commercio) in riferimento all'insieme delle imprese che non avevano presentato il prospetto nel 2018. In particolare:

- sono state individuate le imprese cessate o che hanno continuato l'attività con altra denominazione sulla base delle informazioni desunte da Parix e dal modulo Vardatori di Silv (che registra le variazioni relative ai datori di lavoro);
- sono state escluse tutte le imprese che non hanno effettuato assunzioni o trasformazioni di rapporti di lavoro (da Silv) nel corso del 2018, ritenendo che tale comportamento per aziende già dimensionalmente non irrilevanti fosse difficilmente compatibile con il mantenimento dell'attività;
- si è proceduto infine a verifiche puntuali in casi conosciuti o rilevanti di riassetto organizzativo (ad es. la riorganizzazione delle Asl).

Come esito di queste operazioni si è ottenuto una significativa riduzione dell'universo

20. Gli esuberanti sono i lavoratori assunti antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge 68/1999 ed eccedenti la quota utilizzata per coprire la quota di riserva delle categorie protette.

osservato che in riferimento alle imprese con obbligo è così mutato:

- da 14.327 unità provinciali si è passati a 10.989;
- da un obbligo di riserva di poco più di 54.000 posti ad uno di 42.727;
- i posti occupati da disabili da 34.000 sono divenuti 27.597.

Possono chiaramente essere ancora presenti delle posizioni non corrette ma, come verificato empiricamente, tale accadimento influisce più sui numeri delle posizioni riservate e coperte che non sui tassi di scopertura. I prospetti si addensano negli ultimi anni, dato che le imprese tendono a ri-presentare la documentazione anche in assenza di variazioni rispetto all'obbligo.

2.2. Il profilo delle aziende tenute all'obbligo

La situazione sintetica che emerge dai prospetti selezionati e presi in considerazione restituisce un quadro molto ricco, che andremo ad analizzare dettagliatamente. Le unità produttive risultano in complesso 17.722, per un ammontare di 881.000 lavoratori dipendenti (tab. 1).

Una parte non marginale di queste unità provinciali (38%) risulta senza obblighi rispetto al collocamento mirato dei disabili (riserva pari a 0). Diverse possono essere le motivazioni: si tratta di unità provinciali di piccole dimensioni (media di poco superiore ad 11 dipendenti) appartenenti a imprese multi regionali, oppure di unità venete con dimensione superiore a 15 dipendenti, ma base di computo inferiore. Il fatto che quasi tre quarti di esse derivino da prospetti presentati nel 2019 sta forse anche a indicare una mutata consistenza occupazionale che le ha fatte transitare verso la condizione di non più tenute all'obbligo. Il numero di persone in condizione di disabilità occupate in queste imprese è pari a circa un migliaio (3,5% del totale).

I datori di lavoro con obbligo di assunzione di disabili risultano 10.989, con una dimensione media di 73 unità, che si riduce a 58 se consideriamo solo la base di computo. Nel complesso questi datori di lavoro hanno circa 800.000 dipendenti in Veneto, mentre la base di computo è di 636.000. La "riserva" disabili assomma a 42.727 posizioni; i disabili occupati sono circa 27.597; i posti scoperti risultano 14.189. Il tasso di scopertura lordo, calcolato tenendo conto anche di esoneri²¹ e compensazioni, è pari al 33% ed è del tutto simile a quello calcolato per il Veneto nel report nazionale (Fondazione studi consulenti del lavoro, 2019, pag. 29).

Il settore pubblico tenuto all'obbligo (5% delle unità provinciali) pesa per il 22% in termini di occupazione dipendente, ha una riserva per disabili pari a circa 10.000 posizioni, di cui poco più di 6.100 occupate, e un tasso di scopertura lordo pari al 39%.

21 Le posizioni esonerate risultano 1.308, pari al 3% dei posti riservati.

Tab. 1 - Unità produttive provinciali secondo la loro posizione rispetto agli obblighi relativi ai disabili (Prospetti 2010-2018)

	Datori di lavoro	Dipendenti	Dip. base di computo	Riserva per disabili	Disabili in forza	Posizioni scoperte	Tasso scopertura lordo
Totale	17.722	881.071	675.579	42.727	28.598	14.189	33%
- datore lavoro pubblico	577	173.853	143.009	9.795	6.112	3.906	40%
- ente pubblico economico	44	2.328	1.619	107	87	27	25%
- datore lavoro privato	16.367	652.737	492.039	30.184	20.500	9.697	32%
- datore privato di un gruppo di imprese	734	52.153	38.912	2.641	1.899	559	21%
Con obblighi di assunzione	10.989	800.924	636.866	42.727	27.597	14.189	33%
- datore lavoro pubblico	467	170.708	142.146	9.795	6.058	3.906	40%
- ente pubblico economico	33	2.233	1.539	107	82	27	25%
- datore lavoro privato	10.070	578.109	455.571	30.184	19.617	9.697	32%
- datore privato di un gruppo di imprese	419	49.874	37.610	2.641	1.840	559	21%
Senza obblighi di assunzione	6.733	80.147	38.713	0	1.001	0	
- datore lavoro pubblico	110	3.145	863	0	54	0	
- ente pubblico economico	11	95	80	0	5	0	
- datore lavoro privato	6.297	74.628	36.468	0	883	0	
- datore privato di un gruppo di imprese	315	2.279	1.302	0	59	0	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silo

Continuando l'analisi delle unità produttive provinciali tenute all'obbligo possiamo vedere come la grande maggioranza di esse (62%) faccia riferimento ad aziende con localizzazione in un'unica provincia, il 7% da aziende multiprovinciali, il 12% da multiregionali presenti in un'unica provincia del Veneto e il 19% da multiregionali presenti in più province venete (tab. 2).

Tab. 2 - Unità produttive provinciali tenute all'obbligo della riserva per tipologia del datore di lavoro, anno presentazione ultimo prospetto (Prospetti 2010-2018)

	Datori di lavoro	Dipendenti	Dip. base di computo	Riserva per disabili	Disabili in forza	Posizioni scoperte	Tasso scopertura lordo
A. Imprese/unità pubbliche	500	172.941	143.685	9.902	6.140	3.933	40%
Solo Veneto, unica provincia	348	152.493	126.216	8.672	5.206	3.651	42%
Solo Veneto, multiprovinciali	56	9.307	7.554	525	433	108	21%
Miltiregionali, unica provincia	6	584	507	36	29	10	28%
Miltiregionali, multiprovinciali	90	10.557	9.408	669	472	164	25%
Anno di riferimento dell'ultimo modello presentato							
2010	10	296	0	14	11	4	29%
2011	3	77	0	3	4	1	33%
2012	4	181	144	9	8	1	11%
2013	3	90	72	4	5	0	0%
2014	10	360	248	12	17	0	0%
2015	9	292	263	14	13	2	14%
2016	11	361	312	12	14	4	33%
2017	55	4.389	3.688	238	219	44	18%
2018	395	166.895	138.958	9.596	5.849	3.877	40%
B. Imprese/unità private	10.489	627.983	493.181	32.825	21.457	10.256	31%
Solo Veneto, unica provincia	6.417	332.177	267.365	16.234	11.287	4.750	29%
Solo Veneto, multiprovinciali	756	41.888	32.726	2.429	1.666	729	30%
Miltiregionali, unica provincia	1.343	99.266	82.440	5.885	3.463	2.036	35%
Miltiregionali, multiprovinciali	1.973	154.652	110.650	8.277	5.041	2.741	33%
Anno di riferimento dell'ultimo modello presentato							
2010	165	4.943	0	241	133	114	47%
2011	167	5.125	99	232	130	106	46%
2012	171	4.638	4.049	217	123	96	44%
2013	208	6.157	5.051	274	175	106	39%
2014	212	6.757	4.916	271	185	101	37%
2015	369	10.690	9.024	502	286	223	44%
2016	521	17.087	14.029	776	516	273	35%
2017	1.349	52.353	41.632	2.479	1.629	817	33%
2018	7.327	520.233	414.381	27.833	18.280	8.420	30%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silv

Il 70% ha presentato il prospetto nel 2019 (con riferimento al 2018), il 13% l'anno precedente, mentre agli anni prima è riferibile il 17% delle unità, il 7% dei dipendenti e delle posizioni scoperte, il 6% della base di computo, della riserva di disabili e delle posizioni occupate.

Analizzando con maggiore dettaglio il settore produttivo, si possono evidenziare le "punte di eccellenza" e le peggiori performance in funzione del tasso di scopertura lordo. Sotto il 20% si situano essenzialmente unità produttive che operano nel settore dei servizi (fatta eccezione per le *utilities* e per l'industria farmaceutica). Non pochi settori industriali stanno comunque sotto la media complessiva, come del resto sopra la media stanno comunque sia alcuni settori industriali che, appartenenti ai servizi, mostrando la mancanza di una particolare correlazione con le possibili difficoltà operati-

ve correlate alle tipologie di lavoro e di produzione. Maggiore importanza sembrano avere caratteristiche strutturali interne, in modo particolare legate all'incidenza della piccola dimensione. Per problemi legati alle modalità di comunicazione dei prospetti e all'assenza di segnalazione delle compensazioni territoriali (manca un prospetto sintetico nazionale), i dati riferiti all'istruzione pubblica sono lontani dal descrivere la realtà e condizionano il bilancio del settore complessivo.

Distribuendo invece le imprese secondo il tasso di scopertura lordo possiamo individuare alcune linee di comportamento:

- poco più di 6.000 unità provinciali risultano in *posizione di completo soddisfacimento dell'obbligo* (il 55% del totale, in questa condizione sono il 66% delle pubbliche); la dimensione media di queste unità è pari a 48 dipendenti, le posizioni occupate dai disabili rappresentano il 46% di quelle totali a livello regionale;
- all'estremo opposto troviamo 2.808 unità (25,6% del totale e sono il 13% delle pubbliche) che fanno registrare *tassi di scopertura pari al 100%*; si tratta di unità di più piccole dimensioni (in media 24 dipendenti), in larghissima maggioranza con un'unica posizione di riserva scoperta. La quota di posizioni scoperte attribuibili a questo gruppo è pari a quasi il 25%;
- il restante 75% delle scoperture (2.100 unità) è attribuibile al restante 19% delle unità provinciali (il 20% tra le pubbliche), con vari livelli di inadempimento; si tratta di realtà produttive di maggiore dimensione (nel complesso superiori a 200 dipendenti).

Se prendiamo in considerazione i tassi di scopertura in funzione dell'ammontare dei posti riservati e quindi, indirettamente, della dimensione aziendale, riscontriamo che il tasso di scopertura lordo è generalmente più ampio per le imprese con un unico posto riservato (pari al 38%, perché in tal caso l'oscillazione non può che essere tra lo 0% e il 100%; comunque 27% per i datori pubblici e 39% per quelli privati) e per quelle con più di 35 posizioni (42% come valore complessivo, ma pari al 45% per i datori pubblici ed al 35% per i privati). All'aumentare della riserva si notano andamenti oscillanti: il tasso di scopertura lordo si colloca comunque sempre tra il 26% ed il 32%.

Il 56% di quelle tenute all'obbligo si colloca nella classe dimensionale 15-35 e solo l'1% in quella con più di 500; circa il 30% appartiene a quella 36-100 ed il restante 10% in quella tra 101-500.

Se il 45% delle imprese non ha adempiuto all'obbligo richiesto, tale quota è massima (85%) per le unità con più di 500 dipendenti e minima (35%) per quelle appartenenti alla classe dimensionale 36-50. Come precedentemente illustrato nella classe 15-35 (una sola posizione da assolvere, o c'è copertura o non c'è) la quota è leggermente superiore a quella della classe successiva (42%); per il resto la copertura risulta essere regolarmente e positivamente legata alla dimensione.

2.3. Un dato sintetico di stima realistica del tasso di scopertura

Come si è visto il tasso di scopertura a livello regionale è pari al 33%, ma si è anche illustrato come per ottemperare all'obbligo esistano condizioni e strumenti differenti rispetto all'assunzione diretta.

Tab. 3 - Ricalcolo dei tassi di scopertura per le unità produttive provinciali pubbliche e private tenute all'obbligo (Prospetti 2010-2018)

	Settore pubblico		Settore privato		Totale	
	Posizioni lavorative	Unità prov.	Posizioni lavorative	Unità prov.	Posizioni lavorative	Unità prov.
Obbligo di riserva	9.902	500	32.825	10.489	42.727	10.989
Disabili in forza	6.140		21.457	0	27.597	
- occupati diretti	6.140	500	21.295	10.463	27.435	10.963
- convenzioni (art 12bis-14)	0	0	162	26	162	26
Scopertura	3.933	168	10.256	4.800	14.189	4.968
- compensazioni	-4		-363		-367	
- posizioni esonerate	4	2	1.304	421	1.308	423
Tassi lordi	40%	34%	31%	46%	33%	45%
Altre convenzioni	517	38	4.894	1.394	5.411	1.432
- Convenzioni individuali (stage)	-	-	180	172	180	172
Sospensioni	0	0	1.068	305	1.068	305
Scopertura effettiva	3.416	130	4.294	3.101	7.710	3.231
Tassi netti	34%	29%	13%	29%	18%	29%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silo

Alcuni di essi vengono compresi nei calcoli automatici del prospetto che portano alla determinazione delle posizioni scoperte, altri no. Inoltre è utile tener conto dei problemi generati dai prospetti riferiti al settore dell'istruzione pubblica. Proviamo a fare il punto della situazione con i dati in nostro possesso (tab. 3).

I disabili in forza (27.597 che, ricordiamolo, sono posizioni lavorative e non soggetti individualmente conteggiati) sono dati dalla somma degli occupati diretti (27.435) e di coloro che lavorano in altre realtà produttive (162) sulla base delle convenzioni previste dagli art. 12 bis e 14.

La scopertura è calcolata sottraendo all'obbligo di riserva (42.727) i disabili in forza, le posizioni esonerate (1.308) e le compensazioni territoriali (-367 nel nostro caso), per un totale di 14.189. Da questi dati si ricava il tasso di scopertura del 33%.

Ma vi sono anche le unità produttive che hanno chiesto la sospensione dell'obbligo per via delle difficoltà produttive che stanno attraversando (305 unità, per un totale di 1.068 posizioni). Poi bisogna tenere conto delle altre convenzioni (art. 12 01/01/2009 - 1 posizione; convenzione di integrazione lavorativa legge 68/99 art.11 c.4 01/01/2009 - 167 posizioni; convenzione legge 68/99 art.11 c.1 01/01/2009 - 5.243 posizioni; le convenzioni individuali - 180 posizioni) per un totale di 5.411 posizioni.

Se dunque alle 14.189 posizioni scoperte sottraiamo le posizioni coperte tramite altre convenzioni e le sospensioni, restano effettivamente aperte 7.710 posizioni, portando il tasso di scopertura al 18%. Inoltre, se focalizziamo l'attenzione solo sul settore privato, possiamo vedere come il tasso netto si riduca fino a toccare il 13% (rispetto al 31% lordo). Il settore pubblico nel suo insieme riduce il tasso al 34% (dal 40% lordo), ma è sempre gravato dal comparto istruzione che da solo pesa per l'80% delle sue scoperture. Se calcoliamo il tasso di scoperture netto regionale, escludendo il settore scuola, esso si posiziona al 12%. Sempre di stime si tratta, ma ragionevolmente più aderenti alla realtà.

3. Il Prospetto informativo sui disabili: i lavoratori occupati

Per analizzare la platea dei lavoratori con disabilità in funzione delle loro caratteristiche sia anagrafiche che relative alla posizione lavorativa occupata, si è primariamente selezionato l'universo delle aziende che li occupano, che non poteva che coincidere con quello precedentemente utilizzato.

Si sono poi relazionate le informazioni ricavate dai prospetti con quelle contenute in Silv e relative alle Comunicazioni obbligatorie. Anche in questo caso sono state apportate delle correzioni che non sembravano comportare eccessive forzature rispetto alla base dati amministrativa. Ci si è comunque scontrati con numerose incongruenze, tipicamente quelle riferite alle date di inizio e fine dei rapporti, alla tipologia del rapporto di lavoro dichiarata, a casi di *overlapping* non imputabili a contratti a *part time*, fino alla mancata identificazione in Silv (la cui base dati, ricordiamolo, è implementata in maniera sistematica a partire dal 2008).

L'universo che si è così delimitato comprende circa 37.000 lavoratori con disabilità che risultano occupati al 31.12.2018. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una stima che, più della precedente, potrà risultare per eccesso, dato che minori sono gli strumenti (al di fuori dei due database utilizzati) che possono essere impiegati per effettuare puntuali operazioni di pulizia²².

Il profilo sintetico che emerge dall'analisi è quello di un uomo (59%), abbastanza avanti con l'età (63% con più di 50 anni), con una percentuale di disabilità inferiore al 66%, in larghissima parte occupato a tempo indeterminato (93%) a *full time* (68%), entrato in azienda per chiamata nominativa (79%), che lavora con leggera prevalenza nel settore dei servizi (53%) e nel privato (76%), professionalmente inquadrato come impiegato (30%). Sono dati che confermano il quadro dipinto a livello nazionale ed in particolar modo se riferito al nord est.

L'immagine di una realtà lavorativa costituita in larga parte da protagonisti in età avanzata è confermata dall'analisi di dettaglio (tab. 4). I giovani sotto i 29 anni rappresentano solo il 3% degli occupati, mentre gli ultra sessantenni sono il 25%; la classe più rappresentata è quella dei 40-49enni (24%) che è anche quella dove più elevata è la presenza delle donne (45% rispetto al 32% degli ultra 64enni). Queste ultime registrano una presenza più rilevante anche in corrispondenza delle percentuali più elevate di disabilità (46% sia tra 67-79%, sia oltre l'80%). Rispetto al dato ricavato dai prospetti relativo alle "posizioni occupate" dai disabili, l'incremento in termini di "occupati" a livello regionale è di circa 9.000 unità (34%).

La tipologia con la quale sono contrattualizzate le persone con disabilità, come detto, è in assoluta maggioranza il tempo indeterminato, che riguarda il 93% dei soggetti con modestissime differenze tra uomini e donne; del tutto marginali risultano le altre forme, con il solo tempo determinato che merita menzione, dato che raccoglie il 5% del totale.

22. Il *report* nazionale (Fondazione studi consulenti del lavoro, 2019, pag. 13) attribuisce al Veneto 36.000 occupati su un totale nazionale di circa 360.000. La nostra stima deve fare i conti con oltre 9.000 individui non identificati in Silv ma registrati come occupati nei prospetti.

Tab. 4 - Lavoratori con disabilità occupati nelle unità produttive provinciali per caratteristiche individuali (Prospetti 2010-2018)

	Donne	Uomini	Totale
Totale	15.132	21.744	36.876
Classe d'età			
Giovani	470	709	1.179
fino a 24	87	158	245
25-29	383	551	934
Adulti	8.450	10.799	19.249
30-39	1.578	2.162	3.740
40-49	3.972	4.913	8.885
50-54	2.900	3.724	6.624
Senior	6.212	10.236	16.448
55-59	3.029	4.377	7.406
60-64	2.105	3.538	5.643
>64	1.078	2.321	3.399
Percentuale di disabilità			
fino a 66	12.119	18.184	30.303
tra 67 e 79	1.603	1.873	3.476
oltre 80	1.410	1.687	3.097

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silv

L'incremento degli occupati in rapporto alle posizioni è chiaramente giustificato dal numero di lavoratori impiegati a *part time*, quasi 12.000 e pari al 32% del totale, percentuale che per le donne sale al 46%. La chiamata nominativa riguarda il 79% di tutti i lavoratori²³. Le donne sono oltre la metà nei settori del commercio e tempo libero, nei servizi alla persona, negli altri servizi; al contrario hanno quote inferiori ad un quarto degli occupati nelle industrie estrattive, nelle costruzioni, nel metalmeccanico.

Interessante è anche vedere quali posizioni professionali occupano le persone con disabilità e se qualche caratteristica individuale ne agevola/ostacola il posizionamento. La quota maggioritaria spetta agli impiegati (30%) tra i quali le donne sono quasi la metà: *part time* e contratti a tempo indeterminato nella media. Quote analoghe sono registrate tra operai e professioni non qualificate (15%-16% ciascuna): in entrambi i gruppi le donne sono significativamente meno della media (rispettivamente 27% e 33%) mentre gli occupati a *part time* sono oltre il 35% tra i non qualificati e meno del 25% tra gli operai. Le donne sono in netta maggioranza nelle professioni intellettuali e in quelle qualificate dei servizi (59%) dove però nette risultano le differenziazioni nelle condizioni di lavoro: tra le prime il tempo indeterminato raggiunge il 97% ed il *part time* solo il 17%, mentre tra le seconde i rapporti stabili sono al 90% e il tempo ridotto al 57%. Professioni tecniche e operai specializzati rappresentano insieme il 24% degli occupati: nel primo caso la quota delle donne è in linea col dato medio complessivo, mentre tra i secondi esse raggiungono solo il 29%; il contrario avviene per il *part time* nella media tra gli operai specializzati e molto sotto tra i tecnici (22%).

23. I dati del rapporto nazionale (Fondazione studi consulenti del lavoro, 2019, pagg. 14 e 20) dichiarano una quota di *part time* pari al 34,3% a livello nazionale e una delle assunzioni nominative per il Veneto del 79,9%.

Le poche persone con disabilità occupate come dirigenti (99 in termini assoluti) sono prevalentemente uomini (71%), solo nel 15% occupati a *part time*, ma nel 87% dei casi contrattualizzati a tempo indeterminato.

Un ultimo aspetto preso in considerazione in questa sezione riguarda il discriminare rispetto al datore di lavoro, cioè se esso è pubblico o privato. Rispetto ad un peso complessivo del datore pubblico pari al 24% degli occupati, le donne che vi lavorano sono il 31% del totale (rappresentano il 54% degli dipendenti pubblici con disabilità) come gli ultra 54enni; abbastanza in linea con il dato medio risulta il peso dei tempi indeterminati, mentre chi lavora a *part time* è dipendente pubblico nel 13% dei casi (a fronte di un dato medio del 32% i dipendenti pubblici sono a *part time* nel 17% dei casi). Elevatissime le quote pubbliche di coloro che occupano posizioni riservate alle professioni intellettuali (64%) e a quelle tecniche (37%).

4. L'utenza del collocamento mirato

I disoccupati che hanno presentato una dichiarazione di disponibilità (d'ora in poi "did") che risulta ancora aperta al 31 dicembre 2018 sono 28.908 (tab. 5).

Sono prevalenti la componente maschile (57%), quella nazionale (91%), le classi d'età adulte (50%) e senior (41%), i soggetti in possesso di bassi livelli di istruzione (con al massimo la licenza media inferiore ritroviamo infatti il 61% dei casi con titolo dichiarato).

Ogni 100 iscritti al collocamento mirato, 96 rientrano nell'ampia categoria dei "disabili fisici, psichici, sensoriali, intellettivi", tre sono "invalidi del lavoro" e uno appartiene alla categoria dei "sordi".

Tab. 5 - Persone disabili con dichiarazione di disponibilità aperta al 31.12.2018 per stato e data di rilascio della disponibilità

	Disabili fisici, psichici, sensoriali, intellettivi	Invalidi del lavoro	Invalidi di guerra, civili di guerra e per servizio	Non vedenti	Sordi	N.d.	Totale
Totale	27.124	693	36	103	239	713	28.908
Occupati	1.344	33	3	3	11	3	1.397
Stage	1.934	16		6	8	22	1.986
Disoccupati	23.846	644	33	94	220	688	25.525
Data inizio disponibilità							
prima 2000	52	2			3	1	58
2000-2008	5.854	126	9	26	69	544	6.628
2009-2014	9.521	269	13	33	75	150	10.061
2015	2.163	48	3	8	23	4	2.249
2016	2.274	68	3	13	15	2	2.375
2017	2.667	66	2	10	26	4	2.775
2018	4.593	114	6	13	28	8	4.762

Fonte: elab. Veneto lavoro su dati Silo

Il secondo aspetto degno di nota attiene invece alla data di inizio della disponibilità, che in ben il 58% dei casi risulta antecedente al 2015 e solo nel 26% dei casi è inferiore ai 24 mesi; si tratta di una chiara “spia” della presenza non trascurabile di posizioni silenti. Così come alcuni disponibili risultano alla data in esame impegnati attivamente in un impiego o in un tirocinio, molti di coloro che al momento risultano disoccupati possono aver intersecato (almeno) un’occasione di lavoro (o un tirocinio) successivamente alla dichiarazione di disponibilità, un’informazione questa che può aiutare meglio ad isolare e quantificare le posizioni effettivamente “silenti”. La distribuzione dei disponibili per data di inizio della disponibilità e distanza dall’(eventuale) ultima occasione di impiego mostra che per la maggior parte di essi questa coincide con la durata dell’effettiva disoccupazione, per una quota marginale misura la distanza dall’ultima occasione di lavoro prima dell’ingresso in disponibilità. È interessante notare come solo il 17% dei casi non ha mai sperimentato un inserimento lavorativo, una quota che oscilla intorno all’11%-13% per i disponibili entrati negli ultimi 4 anni ma supera il 30% tra coloro “in lista” da prima del 2009; un dato che testimonia come negli anni più recenti esista comunque una significativa capacità di attivazione per questo segmento dell’offerta di lavoro, grazie anche alle iniziative del collocamento mirato. L’area dei “silenti” può essere individuata nell’insieme di coloro che risultano iscritti prima del 2015 e non hanno avuto alcuna occasione di inserimento in contesti di lavoro o, se l’hanno avuta, questa si è realizzata molto in là nel tempo (da oltre 24 mesi). Si tratta di poco più di 14.000 disponibili (l’area evidenziata in grigio nella tab. 6), circa la metà dell’intero stock rilevato al dicembre 2018; l’incidenza di queste situazioni è massima tra i senior (62%), scende al 44% tra gli adulti e tocca il minimo (15%) tra i giovani. Al suo interno possono ricadere quindi certamente coloro non più interessati al lavoro ma anche i casi più problematici, più difficili da inserire nel mondo del lavoro e dunque a maggior rischio di marginalizzazione e scoraggiamento.

Tab. 6 - Persone disabili con dichiarazione di disponibilità aperta al 31.12.2018 per data di inizio della disponibilità e distanza dall’ultima occasione di impiego

	Fino a 1 mese	2-4 mesi	5-12 mesi	1-2 anni	>2 anni	Nessun rapporto	Totale
Data inizio disponibilità							
Prima 2000			4	2	6	30	42
2000-2008	136	134	265	106	3.930	2.057	6.628
2009-2014	276	432	772	502	6.876	1.219	10.077
2015	81	150	285	206	1.269	258	2.249
2016	108	187	319	230	1.257	274	2.375
2017	164	282	420	728	868	313	2.775
2018	301	957	1.412	486	978	628	4.762
Totale complessivo	1.066	2.142	3.477	2.260	15.184	4.779	28.908

Fonte: elab. Veneto lavoro su dati Silo

Due terzi dei soggetti presentano una percentuale di invalidità compresa tra il 50% e il 90%, l’11% un’invalidità totale. Oltre 6.000 necessitano di un supporto all’inserimento lavorativo, mentre per quanto riguarda il tipo di invalidità, largamente prevalente risulta quella di tipo fisico (73%) seguita da quelle psichica (30%), intellettuale (9%) e sensoriale (6%). Nell’81% dei casi queste tipologie si presentano in forma pura, ma non mancano casi nei quali esse si associano l’una all’altra: 5.148 disponibili (il 17%)

presentano la combinazione di due tipologie, 209 casi tre combinazioni e quasi 500 (il 2%) tutte e quattro le tipologie di disabilità.

La disponibilità di dati in Silv aggiornati al terzo trimestre 2019 permette di disporre per pressoché tutti gli entrati in disponibilità nel triennio 2016-2018 di almeno 12 mesi di osservazione dopo il rilascio della did e apre pertanto alla possibilità di svolgere un'analisi longitudinale sui loro percorsi lavorativi successivi. I dati presentati (tab. 7) vanno letti tenendo conto dei diversi periodi di osservazione per le singole coorti di ingresso in disoccupazione e larga parte delle considerazioni saranno condotte con riferimento ai 12 mesi di osservazione (solo parzialmente coperti per la coorte del 2018).

Tab. 7 - Persone disabili per anno di rilascio della did: percorsi lavorativi successivi

	Totale			di cui esordienti		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Totale	5.261	5.499	6.365	3.915	4.010	4.153
Distanza 1° attivazione						
Nessuna attivazione	1.364	1.451	2.267	1.138	1.174	1.691
Fino 1 mese	860	1.143	1.417	541	731	760
1-3 mesi	695	829	938	452	546	538
3-6 mesi	686	763	821	466	528	518
6-12 mesi	735	729	762	568	561	529
1-2 anni	617	521	160	509	416	117
2-3 anni	252	63		202	54	
>3 anni	52			39		
Tipologia 1° attivazione						
Tempo indeterminato	548	600	706	386	422	409
Apprendistato	53	76	86	43	55	56
Tempo determinato	1.835	1.901	2.005	1.179	1.215	1.051
Somministrazione	416	464	423	307	321	262
Intermittente	87	113	108	64	73	64
Domestico	63	55	53	43	34	36
Parasubordinato	23	30	20	16	26	15
Esperienze di lavoro	872	809	697	739	690	569
Distanza 1° rapporto di lavoro						
Nessun rapporto successivo	1.760	1.858	2.789	1.478	1.539	2.121
Fino 1 mese	798	1.061	1.335	493	673	694
1-3 mesi	576	711	797	347	437	427
3-6 mesi	574	625	684	366	406	401
6-12 mesi	624	654	621	474	490	407
1-2 anni	619	534	139	507	419	103
2-3 anni	260	56		210	46	
>3 anni	50			40		
Durata iscrizione						
Fino 1 mese	554	577	645	347	361	330
1-3 mesi	304	311	252	167	171	117
3-6 mesi	391	332	147	214	205	82
6-12 mesi	659	936	581	456	608	332
1-2 anni	671	579		513	443	
2-3 anni	309			253		
Iscrizione aperta	2.373	2.764	4.740	1.965	2.222	3.292

Fonte: elab. Veneto lavoro su dati Silv

La prima considerazione riguarda il tasso di attivazione. L'avvio di un rapporto di lavoro o di una esperienza di tirocinio presso un'impresa si verifica nel 61% dei casi entro i 12 mesi dall'iscrizione e nel 37% entro i primi tre mesi. Se limitiamo l'attenzione ai soli rapporti di lavoro, il tasso a 12 mesi scende al 54-55%, ma si mantiene una decisa prevalenza dei rapporti instaurati a ridosso dell'iscrizione, un evidente riflesso dei meccanismi di reclutamento che si poggiano sulla chiamata nominativa (che prevede la preventiva iscrizione presso i Cpi). Questi risultati e queste tendenze si ritrovano tra gli esordienti, seppure sempre su livelli leggermente più bassi: il tasso di attivazione a 12 mesi scende di 4 punti percentuali considerando anche le esperienze lavorative, mentre più decisa è la riduzione se si limita l'attenzione ai soli rapporti di lavoro; anche i tempi di ricollocazione tendono leggermente ad allungarsi.

Per quanto concerne la tipologia del rapporto instaurato, i contratti a tempo indeterminato costituiscono stabilmente l'11% delle attivazioni, mentre la modalità largamente prevalente è costituita dai rapporti a termine, che pesano per circa $\frac{1}{3}$ nel complesso e circa $\frac{1}{4}$ tra gli esordienti.

Tra le altre tipologie contrattuali il lavoro in somministrazione copre circa il 7%-8%, mentre marginale risulta l'apprendistato e il lavoro intermittente (appena 1%). Le esperienze riguardano nel complesso circa il 14% dei casi, quota che sale al 17% tra gli esordienti.

Un ultimo aspetto di rilievo riguarda la durata dell'iscrizione, prevalentemente legata alle occasioni di ingresso stabile nell'occupazione. Allungandosi il periodo di osservazione necessario per verificare tale condizione²⁴ i dati della coorte 2018 risultano meno affidabili e conviene focalizzare la lettura sulle due precedenti annualità. L'iscrizione dura meno di un mese mediamente nel 10-11% dei casi, quota equivalente al peso dei rapporti a tempo indeterminato (a conferma dell'avvenuta iscrizione in vista dell'assunzione nominativa). Entro i 12 mesi esce dalla condizione di disponibilità una porzione oscillante tra il 36 e il 39% degli iscritti e si giunge a circa il 50% entro i due anni. Tali risultati sono decisamente e sistematicamente più bassi per gli esordienti.

Per valutare quali aspetti concorrono a innalzare la probabilità di collocazione lavorativa in riferimento alle principali caratteristiche socio-anagrafiche, possiamo considerare il tasso e i tempi medi di attivazione (comprensivo dei tirocini) a 12 mesi per l'insieme dei soggetti entrati in disponibilità nel triennio considerato.

Rispetto alla media risultano leggermente favoriti i maschi (con un tasso di attivazione pari al 62%, contro 59% delle femmine) e gli italiani (62% contro il 50% degli stranieri); queste differenze si riflettono anche sui tempi medi di attivazione in funzione della data di iscrizione: rispetto al valore complessivo di 102 giorni, le femmine si attivano in 104 giorni, gli stranieri in 117.

Anche il titolo di studio conta, e non poco, nel facilitare la transizione verso il lavoro, segnalando sistematicamente tassi di attivazione più alti per i possessori di diploma o laurea, con livelli che oscillano tra il 72% dei primi e il 79% dei secondi, con i post

24. Bisogna infatti tenere conto che l'attivazione di un rapporto di lavoro, anche a tempo indeterminato, non comporta automaticamente l'uscita dalla condizione di disoccupazione; questa si concretizza eventualmente solo nel caso in cui il rapporto instaurato superi i sei mesi, altrimenti il soggetto rimane disponibile ma "sospeso". Per una osservazione corretta è in questo caso necessario disporre di un periodo di osservazione di 12+6 mesi dalla data di ingresso in disoccupazione. Ciò contribuisce a spiegare sia l'addensarsi delle uscite oltre i sei mesi che la minore frequenza di chiusure per la coorte del 2018.

laurea attesati al 74%; i tempi di attesa, sensibilmente sopra la media per i possessori di diploma intermedio e massimi per i titolari di licenza elementare (129 giorni), sono sempre più bassi per i titoli più elevati e raggiungono il minimo di 83 giorni per i laureati.

Quanto alla tipologia di disabilità tutte le informazioni concorrono a segnalare maggiori difficoltà al crescere della gravità della condizione dei soggetti. Le situazioni migliori contraddistinguono gli invalidi civili (con un tasso di attivazione pari al 68% e 96 giorni medi di attesa) e gli invalidi del lavoro (62% e 87 giorni); le peggiori i non vedenti (20% ma tempi di attesa inferiori al dato medio) e i sordi (42%). Al crescere della percentuale di invalidità riconosciuta diminuisce il tasso di attivazione, che risulta massimo (68%) sotto la soglia del 50% e minimo (al 44%) per invalidità tra il 90-99%, e aumentano simmetricamente i tempi di attesa, che passano da 92 giorni ad oltre 120. I tempi di attesa massimi, superiori a 130 giorni, contraddistinguono coloro che hanno necessità di un supporto al collocamento mirato, il cui tasso di attivazione risulta pari al 55%. Quanto infine al tipo di invalidità, la gerarchia appare piuttosto chiara: l'invalidità psichica si associa a tassi di attivazione minori (59%) e presenta tempi più lunghi di attesa (114 giorni); l'invalidità intellettiva si associa al migliore tasso di attivazione (66%), mentre quella sensoriale ai tempi più bassi di attivazione (86 giorni); in media i soggetti con disabilità fisica.

5. Un cantiere aperto

Come è desumibile dai contenuti presentati risulta chiaro come quello del monitoraggio della condizione lavorativa e della ricerca di occupazione da parte delle persone con disabilità sia ancora un cantiere aperto.

Piuttosto che nell'ambito della definizione precisa delle quantità si è ancora sul terreno delle stime. Ma si è cominciato a lavorare e in questa direzione si procederà, cercando di affinare gli strumenti di raccolta e messa a regime delle informazioni come pure in quella di più mirata pulizia dei dati: l'esperienza fatta negli anni è una base che va consolidata e che condurrà a miglioramenti sia nella produzione statistica sia e soprattutto nell'attività quotidiana volta ad agevolare gli inserimenti lavorativi. Del resto la mancanza a livello nazionale di un sistema informativo dedicato è ciò che viene lamentato da tutti coloro che si sono cimentati nel compito di quantificare puntualmente questa realtà.

Sul versante dei risultati sembra il caso di sottolineare alcuni aspetti:

- la presenza di oltre un migliaio di lavoratori con disabilità anche nelle aziende non tenute all'obbligo mostra come un passo avanti culturale sia realmente possibile, e nei fatti stia avvenendo, almeno in alcune realtà;
- le azioni volte ad implementare l'occupabilità delle persone con disabilità, siano esse rappresentate da percorsi orientativi, di formazione, di inserimento lavorativo supportato e mirato, sono sicuramente da sostenere, dato che portano a risultati positivi;
- il rispetto della normativa va comunque perseguito, magari mettendo a disposizione ulteriori strumenti (economici e operativi) che facilitino gli inserimenti lavorativi, certamente spingendo con solleciti mirati, ma anche tramite azioni di sensibilizzazione che portino a quel cambio culturale già ricordato;

- una buona disponibilità da parte del mondo produttivo e l'azione incisiva degli operatori dei centri per l'impiego si traducono in Veneto in risultati confortanti sul versante dell'attivazione delle persone con disabilità che transitano per il collocamento mirato: sei su dieci entro un anno dall'ingresso nelle liste possono contare sull'inserimento nel mondo del lavoro.

L'epidemia di Covid-19, con la lunga fase di *lockdown* messa in atto per limitarne gli effetti, ha avuto pesanti ripercussioni sull'assetto economico del Paese e sui livelli occupazionali generali. E' certo che ripercussioni significative si registreranno anche rispetto alla condizione occupazionale delle persone con disabilità, soprattutto per quanto riguarda la stipula dei nuovi contratti. C'è da augurarsi che la "forzata", ma positiva sperimentazione dello *smart working* vissuta in questa lunga fase di pandemia, apra anche per il futuro nuove prospettive di modalità occupazionali che sappiano conciliare con maggiore facilità condizioni individuali di disabilità e prestazioni lavorative.

Riferimenti bibliografici

Agenzia regionale per il lavoro della Regione Emilia-Romagna (2018), *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Rapporto di monitoraggio*, <http://www.agenzia lavoro.emr.it>

Belotti V., Gardonio G. (a cura) (2003), *Dall'obbligo alla negoziazione, Sistemi territoriali ed attori per un effettivo diritto al lavoro delle persone disabili*, Franco Angeli, Milano.

Belotti V., Gardonio G. (2003), "L'applicazione della legge 68/99 in Veneto: elementi per una valutazione d'impatto sul collocamento mirato dei disabili", in Veneto Lavoro (a cura di) (2003), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano.

Belotti V., Gardonio G. (2006), *Disabili e lavoro. L'impatto della legge 68/99 in Veneto*, in "I tartufi", n° 25, www.venetolavoro.it

Camera dei deputati (2018), *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili. (Anni 2014 e 2015)*, Roma.

Fondazione studi consulenti del lavoro (2019), *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, www.condicio.it/allegati/396/Dossier_inclusione_lavorativa_completo.pdf

ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità. Persone, relazioni e istituzioni*, Roma.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016), *Prospetto informativo Legge 68/99. Modelli e regole. Versione febbraio 2016*, www.cliclavoro.gov.it

Veneto Lavoro (2013), *Uno stallo insidioso. Stillicidio dei posti di lavoro e stress delle politiche di contrasto. Rapporto 2013*, (cfr. specificamente il paragrafo 19: "L'inserimento al lavoro dei disabili"), Franco Angeli, Milano.

Veneto Lavoro (2014), *Discesa finita? Crisi al sesto anno: assottigliati ancora posti di lavoro e risorse imprenditoriali*, Rapporto 2014, (cfr. specificamente il paragrafo 8.4: "L'integrazione dei disabili"), www.venetolavoro.it

Veneto Lavoro (2018), *I posti di lavoro riservati a disabili e categorie protette: compliance e tassi di scoperta in Veneto*, Misure/77, www.venetolavoro.it

Veneto Lavoro (2018), *Disabili disoccupati al 31.12.2017*, Misure/78, www.venetolavoro.it

-

Parte III

Il collocamento delle persone con disabilità: criticità e prospettive nel contesto post-emergenziale

Zoello Forni, Sandro Giovannelli, Maria Giovannone, Donatella Saccia, Luca Torroni, Veronica Verzulli
ANMIL Onlus

1. Il collocamento delle persone con disabilità: premessa e breve quadro fenomenologico

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità costituisce un aspetto rilevante delle politiche occupazionali del nostro Paese, posto che la materia è la risultante di un complesso bilanciamento di valori ed interessi sanciti dalle norme sovranazionali e dalla Carta costituzionale²⁵, dal quale si è susseguita nel tempo una cospicua serie di interventi legislativi culminata con l'emanazione della legge del 12 marzo 1999 n. 68²⁶ - e del relativo regolamento di esecuzione²⁷ - che ha il merito di aver modificato l'approccio precedentemente adottato per affrontare l'accesso all'occupazione e all'integrazione sociale dei disabili. Detta disciplina ha infatti segnato il passaggio, anche in termini ideologici, dalla "assunzione obbligatoria" al "collocamento mirato" delle persone con disabilità²⁸ nell'occupazione più idonea, mediante la valutazione delle capacità, delle competenze e delle potenzialità individuali. La persona giusta al posto giusto è, in estrema sintesi, la *ratio* della normativa che alla tutela positiva del diritto al lavoro del disabile tenta di affiancare la salvaguardia dell'interesse imprenditoriale di avvalersi di lavoratori in grado di fornire un reale e proficuo contributo professionale all'impresa²⁹.

Eppure, a più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 68/1999, vanno registrati sia i significativi passi avanti fatti rispetto al passato, sia le evidenti criticità, come confermato *in primis* dai dati ISTAT³⁰. Precisamente, su un target di popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, è stata rilevata una quota di occupati pari al 31,3% del totale di coloro che soffrono di gravi limitazioni, con una disparità ulteriore che penalizza le lavoratrici: infatti, solo il 26,7% delle donne risulta occupato, a dispetto del 36,3% degli uomini. Il dato generale esplicita tutta la sua gravità al raffronto con gli occupati senza limitazioni, attestato al 57,8%. In merito al *trend* occupazionale ed alle tipologie contrattuali, al contrario, l'ottava Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999³¹ (ultima disponibile) afferma che "nel quadro nel

25. F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in "Federalismi.it", 8 gennaio 2020; M. Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 77, 2010; F. Galgano, *Art. 41 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, 1982, Zanichelli, Bologna, p. 4.; A. Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 1999, 3, p. 660 ss.

26. Legge 12 marzo 1999 n. 68 - Norme per il diritto al lavoro disabili.

27. D.P.R. 10 ottobre 2000 n. 333.

28. P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in "Diritto del Mercato del Lavoro", 2, 1999, p. 332 ss.; M. Cinelli, P. Sandulli, *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000.

29. Così come rilevato dalla sent. Cass. n. 10576 del 28 aprile 2017.

30. *Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni*, ISTAT, 2019

31. *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (Anni 2014 e 2015)*, Mini-

biennio in esame, i dati relativi alle assunzioni presso datori di lavoro privati e pubblici hanno fatto riscontrare un significativo aumento". Infatti, alla lettura dei dati relativi alle assunzioni presso i datori di lavoro privati e pubblici nel biennio 2014-2015 emerge che, rispetto all'anno precedente, nel 2014 l'aumento è stato pari a oltre il 198% per un totale di oltre 54.000 assunzioni, e nel 2015 l'aumento, pur meno significativo, si attesta comunque al 32% arrivando a comprendere 36.000 unità, rispetto alle 18.163 del 2013. Inoltre nel 2014 il totale dei contratti a tempo indeterminato è stato ridimensionato rispetto all'anno precedente, passando dal 35,1% al 19,4%, per poi risalire oltre il 30% l'anno successivo.

Dallo scenario appena rappresentato, pertanto, emerge in tutta la sua chiarezza che il sistema del collocamento mirato si presenta ancora con «poche luci e molte ombre»³², anche se ancora molto sarà da analizzare dell'importante miglioramento successivo alla riforma del 2015,

Il quadro, d'altro canto, non può che essere aggravato dall'impatto delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19 sull'occupazione e sulle condizioni di impiego dei disabili, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo della presente trattazione³³.

1.2. La disciplina nazionale sul collocamento mirato: stato di attuazione e criticità operative

Nel tentativo – tutt'altro che agevole – di mettere in risalto i meriti e le criticità delle disposizioni *ex* legge n. 68/1999, appare necessario tentare una ricostruzione critica della disciplina, su cui si sono innestati numerosi interventi normativi volti al rafforzamento di un "sistema" che continua a presentare carenze funzionali e strutturali.

Pare doveroso, anzitutto, avanzare le prime riflessioni sulle norme attinenti al campo di applicazione soggettivo. *In primis*, non può che essere considerato un aspetto positivo l'ampliamento, introdotto dalla legge n. 68/1999, della platea delle imprese destinatarie degli obblighi di assunzione che ha visto ricomprese anche quelle con un numero di dipendenti tra 15 e 35.

Proprio la base occupazionale sulla quale calcolare la c.d. quota di riserva è stata oggetto di successivi interventi normativi dai controversi risvolti pratici. Il riferimento è, anzitutto, all'intervento riformatore della legge del 28 giugno 2012 n. 92 (c.d. legge Monti – Fornero)³⁴, nella duplice direzione di ampliamento, da un lato, della platea dei soggetti sui quali calcolare il numero dei lavoratori disabili da assumere³⁵, e, dall'altro, di esclusione di nuove tipologie di lavoratori, che sono andate ad aggiungersi alle

stero del lavoro e delle politiche sociali, Doc. CLXXVIII n. 2, 2018.

32. In questi termini G. Griffò, *La legge n. 68/1999 un bilancio dopo vent'anni*, in Bruzzone S. (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 19.

33. Cfr. § 3.

34. Per un approfondimento sulle modifiche apportate alla legge n. 68/1999 dalla legge n. 92/2012 si veda, tra tutti, M. Giovannone, A. Innessi, *L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Le nuove leggi civili, Giuffrè, 2012, p. 431 ss.

35. Prevedendo il computo di tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, compresi i lavoratori a tempo determinato, sino a quel momento esclusi (art. 4, co. 27, lettera a), legge n. 92/1992).

categorie già in precedenza avulse dal calcolo³⁶. Il risvolto pratico di questi emendamenti è stato piuttosto controverso: se da una parte hanno consentito di incrementare il numero di persone disabili inserite nel mercato del lavoro, dall'altra, prevedendo l'aumento delle categorie di soggetti esclusi dal computo, hanno condotto all'effetto opposto. Per di più, l'inclusione di tutti i lavoratori a tempo determinato ai fini del calcolo della quota ha ingenerato alcune difficoltà afferenti al mutamento continuo dell'organico aziendale, in ragione di eventuali assunzioni di durata molto ridotta, senza tralasciare i dubbi che permangono sulla possibilità, per i lavoratori assunti per pochi mesi, di essere computati per intero o *pro quota* in ragione della durata del contratto.

Alla medesima riflessione critica conducono le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 151/2015³⁷, con il quale il legislatore ha fatto rientrare³⁸ nel medesimo computo anche i lavoratori già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro, anche se non assunti tramite il collocamento obbligatorio purchè con una riduzione della capacità lavorativa importante e ben superiore alla soglia prevista per l'ingresso. Al medesimo decreto legislativo n. 151/2015³⁹ si può attribuire il merito di aver disposto l'abrogazione delle disposizioni⁴⁰ che prevedevano l'obbligo di riserva soltanto in caso di nuove assunzioni, nonché di aver ulteriormente ampliato la categoria dei disabili psichici rientranti tra i soggetti beneficiari del collocamento mirato⁴¹. Categoria di disabili, questa, che non era neanche contemplata nel precedente articolato della legge n. 482/1968, e rispetto all'assunzione dei quali il decreto legislativo n. 151/2015 ha altresì previsto un'incentivo. Infatti, il legislatore con il decreto legislativo n. 151/2015 ha modificato profondamente la disciplina degli incentivi alle assunzioni dei lavoratori disabili e, il funzionamento del relativo Fondo, superando il sistema che prevedeva il riparto annuale dello Stato alle Regioni e la successiva erogazione dalle Regioni ai datori di lavoro, sulla base delle assunzioni effettuate l'anno precedente.

A seguito delle novità inserite dal decreto legislativo n. 151/2015 le risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili finanziano, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la corresponsione da parte dell'INPS degli incentivi ai datori di lavoro che effettuano assunzioni di lavoratori con disabilità⁴².

D'altra parte, secondo parte della dottrina giuslavoristica, l'intervento di razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato operato dal decreto legislativo n. 151/2015⁴³ ha «rafforzato i tratti promozionali e di personalizzazione del servizio della normativa, limando gli aspetti vincolistici»⁴⁴.

36. Ai sensi dell'art. 4, co. 1, della legge n. 68/1999.

37. Decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 151.

38. Attraverso l'inserimento nell'art. 4, della legge n. 68/1999, del co. 3-bis.

39. Come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.

40. L'art. 3, co. 2, e l'ultimo periodo del co. 3.

41. Precisamente l'art. 2 del d. lgs. n. 151/2015 ha disposto l'inserimento, nella lettera a) dell'art. 1, legge n. 68/1999, delle persone nelle condizioni di cui all'art. 1, co. 1, della legge 12 giugno 1984 n. 222.

42. L'ammontare delle risorse conferite all'INPS a decorrere dal 2016 viene stabilito con decreto del Ministero del Lavoro.

43. Mediante le disposizioni di cui al Capo I (artt. da 1 a 13).

44. In tal senso, M. Corti, A. Sartori, *Legislazione in materia di lavoro. I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 1, 2016, pp. 3-17. *Contra*, L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 3, 2017 pp. 634-686.

È tuttavia opportuno dare evidenza che, nonostante gli interventi normativi volti ad ampliare il campo di applicazione soggettivo della legge n. 68/1999, ancora attuale e non secondario continua a rimanere il problema dei c.d. “sottosoglia”, cioè di coloro che, non raggiungendo le soglie di invalidità previste dalla legge n. 68/1999, restano al di fuori del sistema del collocamento mirato. In tal senso, ad esempio, per le persone invalide da lavoro, il grado minimo di invalidità che dà titolo all’iscrizione nelle liste di collocamento mirato è rimasto immodificato dopo la riforma del d. lgs. n. 38/2000. Categoria di disabili, questa, per i quali viene ancora richiesta la doppia valutazione per accedere alle prestazioni economiche da un lato, e all’iscrizione nelle liste protette dall’altro.

Ad essere tuttora oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale è poi un altro aspetto della disciplina del collocamento mirato legato alla tutela civilistica per mancata assunzione dei lavoratori disabili. Se infatti sul versante sanzionatorio, con la legge n. 68/1999, il legislatore ha depenalizzato l’inadempienza del datore di lavoro dell’obbligo di assunzione di persone, prevedendo esclusivamente sanzioni amministrative⁴⁵, a rimanere oggetto di interpretazione giurisprudenziale e dottrinale è la tutela sul piano civile che l’ordinamento riconosce al disabile a fronte del rifiuto datoriale di assunzione.

A riguardo un prevalente indirizzo dottrinale e giurisprudenziale⁴⁶ ritiene che in materia di assunzioni obbligatorie ex legge n. 68/1999, in caso di illegittimità del rifiuto di assunzione, il giudice non debba limitarsi alla declaratoria di illegittimità della mancata assunzione, con la conseguente condanna al risarcimento dei danni, ma debba adottare un pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro secondo la procedura prevista dall’art. 2932 c.c., laddove sussistano tutti i requisiti utili per perfezionare l’assunzione. Ne consegue che il datore di lavoro «può legittimamente rifiutare l’assunzione non soltanto di un lavoratore con qualifica che risulti, in base all’atto di avviamento, diversa, ma anche di un lavoratore con qualifica “simile” a quella richiesta, in mancanza di un suo previo addestramento o tirocinio da svolgere secondo le modalità previste dalla stessa legge n. 68/1999, articolo 12»⁴⁷. A venire incontro alle istanze sollevate dalla giurisprudenza è stata la riforma del 2015, che ha eliminato la possibilità di avviare lavoratori di qualifiche simili, secondo l’ordine di graduatoria, previo addestramento o tirocinio⁴⁸. Ciò ha inevitabilmente rafforzato l’intento di incontro tra domanda e offerta di lavoro ma, al contempo, ha fornito un ulteriore e significativo contributo all’inefficacia della legge n. 68/1999 per l’ingresso dei disabili disoccupati nel mercato del lavoro.

45. Il regime sanzionatorio amministrativo predisposto dall’art. 15 della legge n. 68/1999 è stato da ultimo rivisitato e inasprito dal decreto legislativo 24 settembre 2016 n. 185 (correttivo del decreto legislativo n. 151/2015).

46. Cass. n. 15913 del 2004; Cass. 25 marzo 2001, n. 7007; E. Pasqualetto, *Si consolida l’orientamento della Cassazione favorevole all’applicazione dell’art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel “nuovo” sistema del collocamento mirato*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2011, 3, pp. 767-780; P. Lambertucci, *Il lavoratore disabile tra disciplina dell’avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del cd. Jobs Act alla “prova” della disciplina antidiscriminatoria*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 6, 2016, pp. 1155. *Contra*, Cass. n. 13718 del 12 giugno 2009.

47. Nello stesso senso anche Cass. n. 6017 del 12 marzo 2009; Cass. n. 15058 del 22 giugno 2010.

48. L’art. 6 decreto legislativo n. 151/2015 ha inserito, all’art. 7 della legge n. 68/1999, il co. 1-bis, alla stregua del quale nel caso di mancata assunzione secondo le modalità vigenti, gli uffici competenti devono avviare i lavoratori secondo l’ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili.

Alcune criticità permangono anche in merito alla disciplina delle modalità per l'avviamento al lavoro del personale disabile, frutto di varie rivisitazioni, stratificatesi nel tempo, da ultimo ad opera del decreto legislativo n. 151/2015.

Attualmente ai fini dell'adempimento dell'obbligo assuntivo i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici possono assumere i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11 legge n. 68/1999. Infatti, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 151/2015 alla legge n. 68/1999 la richiesta nominativa è stata generalizzata rispetto al precedente dettato normativo⁴⁹. Tale generalizzazione può suscitare tuttavia qualche perplessità, essendo ravvisabili possibili rischi di condotte discriminatorie⁵⁰ volte ad evitare l'assunzione di soggetti con maggiore gravità o percentuale di disabilità. Il sospetto è di aver inverato quanto paventato da una parte della dottrina, che a fronte dell'ampliamento del ricorso alla chiamata nominativa, l'ha definita una «via di fuga»⁵¹ legittimata all'assunzione dei disabili più gravi. D'altro canto va in questa sede evidenziato come la chiamata nominativa è sottoposta ai vincoli definiti dalla legge n.68 del 1999 in relazione alla riduzione della capacità lavorativa; che gli incentivi del Fondo Nazionale, come modificato dallo stesso decreto legislativo 151, sostengono le imprese private proprio nell'assunzione dei disabili con maggiore gravità; e, non da ultimo, che l'avviamento numerico preesistente nella gran parte dei casi non consentiva di inserire "la persona giusta al posto giusto" e generava alti tassi di insuccesso.

Un ulteriore merito del decreto legislativo n. 151/2015 è l'aver introdotto⁵² la possibilità che la richiesta nominativa possa essere preceduta dalla richiesta agli uffici competenti di effettuare la preselezione delle persone con disabilità che aderiscono alla specifica occasione di lavoro, sulla base delle qualifiche e secondo le modalità concordate dagli uffici con il datore di lavoro, contribuendo in tal modo a rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Un altro aspetto rilevante, con esiti positivi, sul quale è intervenuto il legislatore del 2015 è la previsione - nel caso di mancata assunzione con le menzionate modalità⁵³, ed entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo assuntivo - del ricorso alla chiamata numerica, secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro, sulla base delle qualifiche disponibili⁵⁴. Prevedendo pertanto, a fronte di mancata assunzione, per qualsiasi ragione, la possibilità degli uffici competenti di avviare il lavoratore che, nella graduatoria, risulti in possesso della qualifica richiesta o concordata con il datore di lavoro, garantendo dunque l'ottemperamento dell'obbligo assuntivo, e al contempo la corrispondenza tra domanda

49. Prima delle modifiche apportate dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 151/2015 all'art. 7, co. 1, della legge n. 68/1999 la richiesta di avviamento agli uffici competenti poteva essere nominativa, anziché numerica, solo per: datori di lavoro da 15 a 35 dipendenti, partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali ed enti da essi promossi; il 50% delle assunzioni di datori di lavoro da 36 a 50 dipendenti; il 60% delle assunzioni dei datori di lavoro con più di 50.

50. P. Lambertucci, *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del cd. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 6, 2016, pp. 1152.

51. In questi termini, in riferimento all'ampliamento del ricorso alla chiamata nominativa, A. Di Stasi, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 4-5, 2013, pp. 888.

52. Nell'art. 7, co. 1, legge n. 68 del 1999.

53. Richiesta nominativa o a seguito della stipula della convenzione ex art. 11.

54. Comma 1-bis inserito nell'art. 7 della legge n. 68/1999 dall'art. 6 del decreto legislativo n. 151/2015.

e offerta di lavoro.

Come già rilevato, un'alternativa alla chiamata nominativa è la stipula di una delle tipologie di convenzioni previste dalla legge n. 68/1999, ulteriore canale attraverso il quale il datore di lavoro può adempiere all'obbligo di assunzione con modalità funzionali alle esigenze produttive dell'impresa⁵⁵. Anche sulla disciplina delle convenzioni incombe però un'ombra interpretativa: il riferimento è allo specifico richiamo delle convenzioni di cui all'art. 11 per l'avviamento nominativo dei disabili psichici (co. 4, art. 9, legge n. 68/1999). Dal dato letterale della disposizione sembrerebbe infatti che lo strumento delle convenzioni *ex art. 11* sia l'unico canale di accesso al collocamento mirato per i disabili psichici, consentendo di fatto una potenziale elusione dell'obbligo di assunzione di tale categoria di disabili. Se infatti è vero che il datore di lavoro è tenuto a rispettare la quota di riserva, è altrettanto vero che non ha alcun obbligo a stipulare una convenzione.

Un altro aspetto dell'avviamento al lavoro, anch'esso oggetto di ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, è quello che attiene alla questione del licenziamento per sopravvenuta inidoneità allo svolgimento della mansione. Nell'intento di rafforzare gli strumenti a tutela del lavoratore disabile con riguardo alle vicende estintive del rapporto di lavoro, il legislatore ha introdotto rilevanti novità in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in caso di aggravamento della condizione di disabilità o di sopravvenuta disabilità per infortunio sul lavoro o malattia professionale⁵⁶. In tal senso, le disposizioni di cui alla legge n. 68/1999 devono essere lette in combinato disposto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 216/2003⁵⁷ - nonché con l'articolo 42 del decreto legislativo n. 81/2008, che hanno tradotto in diritto positivo il cd. obbligo di *repechage* di origine giurisprudenziale⁵⁸. Il riferimento è, *in primis*, alla legittima risoluzione del rapporto di lavoro per sopravvenuta inidoneità della prestazione lavorativa⁵⁹, a condizione dell'adempimento dell'obbligo di adottare tutti gli accomodamenti ragionevoli prescritti dall'art. 3, co. 3 *bis*, decreto legislativo n. 216/2003⁶⁰. In tal senso, il licenziamento si configura come *extrema ratio*, mentre gli accomodamenti ragionevoli divengono strumenti di attuazione dell'obbligo datoriale di *repechage*.

Il tema della sopravvenuta inidoneità alla mansione è altresì regolamentato dall'art. 1, co. 7, e dell'art. 4, co. 4, della legge n. 68/1999, volti a garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, per infortunio sul lavoro o malattia professionale, sono divenuti disabili, sancendone il divieto di licenziamento per giustificato motivo, nel caso in cui possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a

55. In tal senso, A. Di Stasi, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 4-5, 2013, p. 894.

56. S. Giubboni, *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in "WPC.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 67, 2008; S. Giubboni, *Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 261, 2015, pag 12; P. Lambertucci, *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del cd. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 6, 2016, pp. 1158.

57. Che ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla Direttiva 2000/78/CE.

58. In questi termini, M. Aimo, *Inidoneità sopravvenuta alla mansione e licenziamento: l'obbligo di accomodamenti ragionevoli preso sul serio dalla Cassazione*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2, 2019, p. 164.

59. Di cui all'art. 10, co. 3, della legge n. 68/1999.

60. L'art. 3, co. 3-*bis*, del decreto legislativo n. 216/2003 (come mod. dall'art. 9, co. 4-*ter*, legge n. 99/2013) ha inserito nel nostro ordinamento l'obbligo dei datori di lavoro pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dall'articolo 5 della Direttiva 78/2000/CE.

mansioni inferiori con diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Pertanto, le disposizioni degli artt. 4, co. 4, e 10, co. 3, della legge n. 68/1999 possono essere considerate «*manifestazioni puntuali della regola generale direttamente desumibile dalla norma antidiscriminatoria di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 216/2003*»⁶¹. Si può dunque ravvisare, nelle richiamate disposizioni, la volontà del legislatore di codificare il principio originariamente espresso dalla Corte di Cassazione nella sent. delle S.U. n. 7755/1998, consolidatosi nel corso degli anni, sino a diventare l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità⁶².

Un ultimo aspetto sul quale preme soffermarsi è la ripartizione delle competenze in materia di collocamento mirato. Nella generale tendenza al decentramento a livello regionale delle competenze nelle politiche del lavoro⁶³, la legge n. 68/1999 aveva originariamente istituito un sistema caratterizzato da una spiccata frammentazione delle competenze sul territorio nazionale e dall'assenza di un organo deputato al coordinamento. Tale decentramento amministrativo ha prodotto fenomeni di duplicazione dei servizi territoriali, rendendo (infelicitemente) unico il nostro sistema nel panorama comparato. Il quadro di ripartizione delle competenze è stato rivisto a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 150/2015⁶⁴, che ha segnato un ritorno all'accenramento, seppur attenuato e incompleto a causa dell'esito negativo del referendum popolare del 4 dicembre 2016 che ha arrestato il noto tentativo di riforma costituzionale⁶⁵.

Con il menzionato provvedimento è stata infatti revisionata la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, il cui ruolo di coordinamento è stato assegnato all'ANPAL⁶⁶, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano⁶⁷. L'ANPAL è dunque una sorta di cabina di regia con un ruolo di coordinamento, sotto la vigilanza del ministero del Lavoro. Eppure, in tale quadro, continuano a rivestire un ruolo operativo le Regioni e le Province autonome, attraverso proprie articolazioni territoriali denominate centri per l'impiego. Inutile negare che tale sistema, nella prassi applicativa, ha presentato sin da subito una pluralità di criticità che ne evidenziano la necessaria rivisitazione. Il riferimento è, anzitutto, alle (fin troppo note) fragilità dei centri per l'impiego, che necessitano di un potenziamento delle risorse, sia in termini finanziari e numerici, che in relazione alle competenze e alle qualifiche professionali⁶⁸. Criticità, queste, che si

61. Così, S. Giubboni, *Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 261, 2015, p. 12.

62. Cfr. tra le altre, Cass., 19 marzo 2018, n. 6798; Cass., 26 ottobre 2018, n. 27243; Cass., 21 maggio 2019, n. 13649; Cass., 19 dicembre 2019 n. 34132.

63. L. Prato, *L'esperienza di Genova nel collocamento mirato delle persone con disabilità*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 46; A. Sartori, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 1, 2016, pp. 19-43.

64. Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

65. L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 3, 2017 pp. 634-686.

66. Istituita dallo stesso decreto legislativo n. 150/2015 e il cui statuto è stato approvato con il d.P.R. n. 108/2016.

67. Cfr. art. 117 Cost., come modificato dalla riforma del Titolo V del 2001.

68. In questi termini, L. Oliveri, *Prospettive operative per una riforma dei centri per l'impiego*, in *Funzionamento servizi pubblici per l'impiego*, ADAPT Labour Studies, 2018, pp. 12.

inscrivono in un sistema di politiche attive caratterizzato da una *governance* verticale e frammentata, che nella pratica mal si coordina con il sistema di politiche passive per il lavoro. È infatti necessario sottolineare che è rimasta disattesa la volontà del legislatore che nella legge delega n. 183/2014 ha previsto la predisposizione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra l'ANPAL e l'INPS, sia a livello centrale che a livello territoriale, al fine di tendere a una maggiore integrazione tra politiche attive e politiche di sostegno del reddito.

1.3. Il Covid-19 e l'impatto delle norme emergenziali sulle condizioni di lavoro e di (re)inserimento delle persone disabili

La straordinarietà della pandemia da Covid-19 non può esimere l'analisi dalla disamina delle misure emergenziali a tutela delle persone disabili, adottate mediante la copiosa produzione normativa e regolamentare avviatasi nel nostro paese dallo scorso febbraio e tuttora in corso. In effetti, la panoramica delle misure per la disabilità permette di evidenziare la repentina produzione di un diritto emergenziale, fatto di regole speciali che hanno prodotto criticità operative alla complessa attuazione della disciplina dettata dalla legge n. 68/1999.

In primo luogo, a ridurre esplicitamente le opportunità di collocamento lavorativo dei disabili, è stata la sospensione, per due mesi, delle condizionalità legate alle assunzioni obbligatorie *ex lege* n. 68/1999, disposta dal decreto-legge n. 18/2020 (cd. d. Cura Italia)⁶⁹, che ha altresì previsto che la sospensione dei termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento⁷⁰. Lapalissiano dire che tale misura e il grave contesto di pandemia hanno ridotto le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro, aggravata dalla circostanza che, con il decreto-legge n. 34/2020 (cd. d. Rilancio)⁷¹, ne è stata disposta la proroga per ulteriori due mesi.

Si tratta, invero, di una misura che si colloca all'interno di un articolato sistema di peculiari tutele adottate dal legislatore per i lavoratori che, a causa delle loro condizioni fisiche o psichiche, si trovino in una situazione di maggiore fragilità, tra cui le persone con disabilità, che potrebbe ulteriormente aggravarsi a seguito di infezione da Covid-19. Al riguardo, il periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie è stato equiparato⁷² al ricovero ospedaliero per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità⁷³. La norma ha avuto numerose difficoltà applicative sin dal principio, incrementate tanto da renderla inattuata in seguito alla conversione in legge. È inoltre necessario notare che, nonostante una prima dilazione del termine finale dell'equiparazione⁷⁴, tra le di-

69. Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

70. Di cui all'art. 20, co. 3, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2015.

71. Art. 76 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020.

72. Dall'art. 26 del decreto-legge n. 18/2020, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020.

73. Ai sensi dell'art. 3, co. 3, della legge n. 104/1992, nonché ai lavoratori in possesso di certificazione attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita di cui all'art. 3, co. 1, legge n. 104 del 1992.

74. L'art. 74 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020, ha modificato l'art. 26 del decreto-legge n. 18/2020.

sposizioni i cui termini sono stati prorogati⁷⁵ parallelamente allo stato di emergenza⁷⁶, non è stata annoverata l'equiparazione ex l'art. 26 decreto-legge n. 18/2020⁷⁷: ciò ha provocato incertezze operative in merito a come considerare in termini giuridici, e gestire in quelli pratici, il periodo di assenza dal servizio a causa di sorveglianza attiva per Covid-19. Situazione, questa, esacerbata dal più elevato rischio corso dal lavoratore disabile – a seguito della maggiore fragilità, in termini di salute fisica o psichica – di contrarre il virus.

Tuttavia, a colmare parzialmente tale lacuna è successivamente intervenuto il legislatore⁷⁸ attraverso l'estensione della menzionata equiparazione fino al 15 ottobre 2020, prevedendo invece per il periodo che va dal 16 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020, per le stesse categorie di lavoratori, che svolgano la prestazione lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, o lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto.

Tra le misure urgenti a tutela dei lavoratori maggiormente fragili adottate durante il periodo emergenziale, rientrano altresì quelle attinenti alla sorveglianza sanitaria ex decreto legislativo n. 81/2008⁷⁹ effettuata dal medico competente⁸⁰, il cui ruolo è stato valorizzato e rafforzato dalla disciplina emergenziale di contrasto al Covid-19⁸¹.

Il riferimento è *in primis* a quanto previsto al punto 12 nel 'Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro'⁸², nonché nel Documento tecnico redatto dall'INAIL⁸³ finalizzato a fornire elementi tecnici di supporto al processo di decisione politica, e sulla base del quale il legislatore ha previsto specifiche disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria eccezionale⁸⁴. Disposizioni, quest'ultime, non contemplate inizialmente tra quelle prorogate parallelamente allo stato di emergenza, e che hanno dunque cessato di essere in vigore a partire dal 1° agosto 2020. Anche in tal caso la lacuna normativa è stata colmata da un successivo intervento normativo⁸⁵, che

75. Alla stregua del decreto-legge n. 83 del 30 luglio 2020 (convertito con modifiche dalla legge del 25 settembre 2020 n. 124) emanato parallelamente alla proroga dello stato di emergenza.

76. Fissata inizialmente al 15 ottobre 2020 dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, e successivamente al 31 gennaio 2021 dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020.

77. Con il decreto-legge del 7 agosto 2020 n. 104 sono state apportate ulteriori modifiche terminologiche all'art. 26. Mentre, importanti chiarimenti e indicazioni operative per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia, in attuazione dell'art. 26 del decreto-legge n. 18/2020 sono state fornite dall'INPS con il messaggio n. 2584 del 24 giugno 2020.

78. Con la legge del 13 ottobre 2020 n. 126 di conversione, con modifiche, del decreto-legge n. 104/2020,

79. D. lgs. 9 aprile 2008 n. 81.

80. Sul ruolo del medico competente e l'inserimento al lavoro di persone con disabilità, F. Traversa, *Nuove tecnologie e ruolo del medico competente*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 88 ss.

81. C. Lazzari, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2, 2020, pp. 12.

82. Sottoscritto il 14 marzo 2020 e aggiornato il 24 aprile 2020, le cui previsioni sono divenute vincolanti a seguito del loro richiamo dapprima nel d.P.c.m. del 26 aprile 2020 (all'art. 2, co. 6) e da ultimo, al momento in cui si scrive, nel d.P.c.m. del 7 settembre 2020.

83. Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione, approvato dal Comitato Tecnico Scientifico.

84. All'art. 83 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 77, 2020. Cfr. M. Gallo, *Decreto Rilancio, la sorveglianza sanitaria per i lavoratori fragili*, in "Guida al lavoro", 24, 2020, p. 28; C. Lazzari, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2, 2020, p. 13.

85. La legge n. 126/2020 ha modificato l'elenco delle disposizioni che, a seguito della proroga dello stato di emergenza, sono

ha esteso la vigenza delle disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria eccezionale al 31 dicembre 2020⁸⁶.

Dalla disamina delle misure riguardanti i lavoratori disabili, emanate con il chiaro intento di garantirne una maggiore tutela, è tuttavia possibile trarre dei risvolti pratici sfavorevoli in termini di occupazione e condizioni di impiego degli stessi, innestando, nel contesto del collocamento mirato, ulteriori complessità operative che si sono frapposte a quelle già esistenti. Se infatti da un lato non è stata prorogata la sospensione delle condizionalità relative all'assunzione di persone con disabilità, la permanenza in vigore delle misure di tutela dei lavoratori che versano in condizioni di maggior fragilità continua ad attribuire ulteriori oneri ai datori di lavoro pubblici e privati, che potrebbero essere disincentivati pertanto all'ottemperamento dell'obbligo assuntivo *ex lege* n. 68/1999. In alti termini, la disabilità può esporre a condizioni di fragilità, ai sensi della normativa Covid-19⁸⁷, e quindi rendere ancor più complicata l'assunzione per il disabile in cerca di occupazione. Una chiave di lettura, questa, che si riflette anche sul versante della conservazione del posto di lavoro del personale disabile, considerato che la potenziale condizione di fragilità potrebbe cagionare più facilmente l'inidoneità alla mansione, esponendo maggiormente il disabile al rischio di licenziamento per g.m.o., anche se esclusivamente a seguito dell'introduzione degli "accomodamenti ragionevoli" ai quali il datore è tenuto.

Né in tal senso è considerabile risolutiva, benché opportuna, la statuizione del divieto di licenziamento *ex art.* 46 del decreto-legge n. 18/2020, visto il carattere temporaneo ed i dubbi interpretativi ingenerati dallo stesso precetto. Infatti, seppur l'INL ha chiarito⁸⁸ che l'ampio tenore dell'art. 46 del decreto-legge n. 18/2020 ricomprende nel suo alveo anche i licenziamenti per sopravvenuta inidoneità alla mansione in quanto ascrivibili alla fattispecie del licenziamento per g.m.o., tale precetto è stato prorogato⁸⁹ in modo generalizzato solo fino al 17 agosto 2020⁹⁰.

In relazione al lavoro agile è invece possibile intravedere, alla luce della disciplina emergenziale, risvolti interessanti in termini di occupazione delle persone con disabilità. D'altra parte, fin dalla sua istituzione il lavoro agile è stato considerato come uno strumento ideale di conciliazione vita-lavoro per tutti i lavoratori, e ancor di più per le persone disabili⁹¹, che attraverso il suo impiego hanno visto rimossi ostacoli si-

state prorogate fino al 31 dicembre 2020 (Allegato 1 al decreto-legge n. 83/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020).

86. Prima dell'intervento del legislatore erano state fornite delle indicazioni dal Ministro della Salute, con la circolare n. 13/2020, nella quale era stato previsto che ai lavoratori dovesse essere assicurata la possibilità di richiedere (ex art. 5, co. 3, legge n. 300/1970) l'attivazione di adeguate misure di sorveglianza sanitaria, in ragione dell'esposizione al rischio da Covid-19 e in presenza di patologie con scarso compenso clinico, anche nelle ipotesi in cui il datore di lavoro non fosse normativamente tenuto alla nomina del medico competente.

87. Si rinvia alla definizione di fragilità da ultimo riportata nella circolare del ministero della Salute n. 13/2020.

88. Attraverso la nota n. 298 del 24 giugno 2020, richiamando l'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità (Cass., sent. n. 27243 del 26 ottobre 2018; Cass., sent. n. 13649 del 21 maggio 2019).

89. Dall'art. 80 del decreto-legge n. 34/2020.

90. Difatti, il decreto-legge n. 104/2020 (convertito, con modifiche, dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126) all'art. 14, ha limitato solo ad alcune circostanze la proroga del divieto di licenziamento.

91. P. Marino Aimone, *Funzioni e strumenti del Disability Manager*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 100.

gnificativi al lavoro (pendolarismo, ambienti di lavoro inadeguati, etc.)⁹². È tuttavia durante la pandemia che, mediante una *mutata ratio* del suo impiego, lo *smart working* si è dimostrato, in aggiunta, uno strumento di prevenzione fondamentale quale modalità preferenziale, quando non obbligatoria, di svolgimento del lavoro subordinato nei limiti di compatibilità con il tipo di attività svolta. Si tratta di una disciplina derogatoria, seppur temporanea, che ha consentito il ricorso al lavoro agile in forma semplificata, attraverso la sospensione dell'obbligo dell'accordo individuale e l'assolvimento in via telematica degli obblighi di informativa. Soprattutto, per quel che qui rileva, il legislatore ha saputo sfruttare il potenziale dello *smart working* a favore dei soggetti più vulnerabili, ora anche più fragili, innestando nella disciplina generale del lavoro agile ulteriori disposizioni a beneficio dei lavoratori disabili⁹³, per i quali, fino al 31 dicembre 2020, il suo impiego è stato riconosciuto come diritto, ancorchè limitato.

1.4. Le “buone pratiche” approntate dai soggetti istituzionali e dalle parti sociali

Planando su un piano più pratico ed operativo, non mancano – seppur non abbondino – alcune buone pratiche, messe in campo dai soggetti pubblici competenti e dalla contrattazione collettiva, che più direttamente hanno tentato di rendere effettivo l'inserimento lavorativo dei disabili, oltre che di migliorare il sistema di tutele per tale categoria di lavoratori.

Tra gli esempi virtuosi di buone prassi approntate da soggetti istituzionali, si rilevano le azioni dell'INAIL che, in attuazione alla competenza conferitagli dalla legge n. 190/2014, realizza e finanzia interventi⁹⁴ volti alla conservazione del posto di lavoro, prioritariamente con la stessa mansione, o con una mansione diversa rispetto a quella cui l'assicurato interessato era adibito prima dell'evento lesivo. L'INAIL ha attivato, in via sperimentale, anche importanti misure a sostegno dell'inserimento lavorativo in nuova occupazione, solo laddove però sussista l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito di un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato. Purtroppo, come spesso riportato dallo stesso Istituto, le importanti risorse stanziare non sono state sufficientemente sfruttate, raggiungendo dunque risultati al di sotto delle aspettative.

È pertanto necessario dare nuovo slancio ai progetti di reinserimento lavorativo dei disabili a causa di infortunio sul lavoro, attraverso attività e iniziative di maggiore divulgazione e comunicazione, ma al contempo prevedendo una semplificazione degli adempimenti a carico del datore di lavoro e nuove misure d'incentivo. In tal senso, ben venga il riconoscimento ai datori di lavoro del rimborso del 60% della retribuzione corrisposta alla persona con disabilità da lavoro, in caso di progetti personalizzati

92. In tal senso, parte della dottrina lo ha anche definito una nuova e interessante declinazione della regola degli accomodamenti ragionevoli, cfr. V. Fili, *Decreto “Cura Italia” Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e nuova “questione sociale”*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 4, 2020, p. 338.

93. Art. 39 del decreto-legge n. 18/2020 (come modificato in sede di conversione dalla legge n. 27/2020), art. 90 del decreto-legge n. 34/2020, Allegato 1 del decreto-legge n. 83/2020 convertito con modifiche dalla legge del 25 settembre 2020 n. 124 e decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020.

94. Disciplinati dal *Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con delle persone con disabilità da lavoro*.

mirati alla conservazione del posto di lavoro⁹⁵.

È altresì importante che venga maggiormente sfruttata la possibilità, riconosciuta a determinati soggetti⁹⁶, di presentare all'INAIL progetti di formazione e informazione, finanziati dall'Istituto, rivolti a lavoratori e datori di lavoro in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro.

Pur non essendo possibile in questa sede affrontare esaustivamente l'argomento, è necessario evidenziare le prospettive di potenziamento del ruolo dell'INAIL mediante l'attuazione dei principi sottesi alle 'Linee Guida sul funzionamento dei servizi per il collocamento mirato', previste dal decreto legislativo n. 151/2015, un valido strumento nazionale di indirizzo e coordinamento per i servizi sul collocamento dei disabili, che ancora attende di essere attuato.

Oltre al ruolo dei soggetti pubblici, è noto come gli strumenti del dialogo sociale ricoprono un ruolo decisivo per garantire l'effettività delle tutele normative. Sul tema della disabilità, in particolare, anche sulla scorta dell'invito da parte delle istituzioni europee ad «inserire clausole specifiche in materia di disabilità nella contrattazione collettiva»⁹⁷, nell'ultimo decennio diverse trattative negoziali hanno prodotto rilevanti disposizioni contrattuali a tutela dei lavoratori disabili, nonostante non si possa negare che la contrattazione collettiva nazionale sia ancora lontana da una attenzione sistematica alle questioni della disabilità.

Tra gli esempi più innovativi, il CCNL Abi ha da ultimo⁹⁸ invitato le aziende ad adottare una organizzazione '*disability friendly*', anche mediante l'indicazione di figure competenti come il *disability manager*⁹⁹. Altrettanto rilevanti sono la destinazione delle risorse del Fondo per l'occupazione (art. 32) alle assunzioni a tempo indeterminato dei disabili, nonché la copertura assicurativa *long term care* per invalidità sopraggiunta (art. 64).

Particolare attenzione ai lavoratori disabili è stata poi riservata all'interno delle Linee guida sulla RSI, in applicazione del CCNL chimico-farmaceutico¹⁰⁰, che nell'alveo del *welfare* contrattato, individuano molteplici ambiti d'intervento per le persone con disabilità¹⁰¹.

Il CCNL Industria alimentare¹⁰², invece, investe l'ente bilaterale di settore (EBS) per le

95. Il rimborso del 60% della retribuzione è stato introdotto dall'art. 1, co. 533, legge n. 145/2018. Indicazioni di dettaglio sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019 e la nota del 22 luglio 2020.

96. Ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 276/2003, si tratta delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate (lett. d) e di patronati, enti bilaterali e associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità (lett. e).

97. Comitato economico e sociale europeo (CESE), parere SOC/403, Bruxelles, 21 settembre 2011.

98. L'accordo di rinnovo del CCNL tra Abi, Fapi, FIRST-CISL, FISAC-CGIL, UILCA e l'Unità sindacale FALCI-SILCE-A-SINFUB è stato siglato nel 2019.

99. Art. 69 CCNL Abi, così come modificato dall'accordo di rinnovo del 2019.

100. Accordo nazionale in materia di Linee Guida su Responsabilità Sociale nella Contrattazione di Secondo Livello tra Federchimica, Farmindustria e FILCTEM-CGIL, FEMCA-CISL, UILCEM-IUL, 18 novembre 2010.

101. Punto 2. In aggiunta, il rinnovo del CCNL Chimico-farmaceutico siglato nel 2018 ha previsto anche l'istituzione di Osservatori tecnici *ah hoc*.

102. CCNL Industria alimentare del 2016 tra Aidepi, Aiipa, Ancit, Anicav, Assalzo, Assica, Assitol, Assobibe, Assobirra, Assocarni, Assolatte, Federvini, Italmopa, Mineracqua, Unionzucchero con la partecipazione e il coordinamento di Federalimentare e Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil. In data 31 luglio 2020 è stato siglato solo da alcune Parti negoziali l'accordo di rinnovo. Si evidenzia che ulteriore disposizione a garanzia del mantenimento dell'occupazione, seppur molto generica, è contenuta nell'art. 22 *bis*, all'interno del quale le Parti dichiarano il loro impegno a sensibilizzare gli enti preposti affinché i lavoratori

attività concernenti l'inserimento lavorativo dei disabili (art. 1-bis), sollecitando altresì le imprese a dedicare «maggiore attenzione»¹⁰³ al collocamento obbligatorio (art. 22). Non mancano poi interventi virtuosi nell'ambito della contrattazione collettiva di secondo livello, spesso sollecitati dagli stessi contratti nazionali¹⁰⁴. Si tratta soprattutto di misure di sostegno al reddito¹⁰⁵, di maggior *favor* alla conciliazione vita-lavoro dei disabili¹⁰⁶, ma anche di più olistiche azioni rivolte alla gestione della disabilità nell'organizzazione aziendale¹⁰⁷.

1.5. Le più recenti iniziative ANMIL per il collocamento mirato

Preme sottolineare come esempi di buone pratiche pervengano anche dal terzo settore. In questo contesto, sia consentito il richiamo ad alcune tra le più recenti iniziative dirette al reinserimento lavorativo dei disabili da lavoro promosse negli anni da ANMIL. È il caso dei corsi O.S.E. (Operatori in Sicurezza Etica) e Fo.Qu.S. (Formazione, Qualificazione professionale e Sicurezza), direttamente rivolti agli associati e agli invalidi del lavoro della rete ANMIL di tutta Italia, con l'obiettivo di far conseguire loro il titolo di formatore qualificato per la Salute e Sicurezza sul Lavoro (SSL), valido ai fini di legge, altamente professionalizzante e utile a consentire un ampliamento delle possibilità di inserimento occupazionale in un settore, quello formativo sulla SSL, che riscontra una forte richiesta di mercato.

Con il duplice intento di avvicinare le nuove generazioni al tema della SSL e di formare figure professionali altamente competenti in materia, nel 2018 ANMIL ha anche sottoscritto un Protocollo d'Intesa con l'Università Telematica Internazionale Uninetuno, grazie al quale è stato attivato dall'anno accademico 2018/2019, con il sostegno di IRFA (Istituto di Formazione e Riabilitazione di Anmil), il primo corso di laurea telematica triennale in "Diritto della sicurezza sul lavoro", prevedendo, tra l'altro, condizioni di iscrizione di particolare favore per persone affette da diverse forme di disabilità e per i rispettivi familiari.

Infine, tra le più recenti iniziative di ANMIL vi è l'Accordo Quadro sottoscritto con il CNEL nel settembre 2019, finalizzato allo sviluppo di un percorso condiviso di ricerca

divenuti inabili siano inseriti nelle quote di riserva.

103. Medesima espressione è altresì utilizzata all'interno dell'art. 6 del CCNL Metalmeccanici tra Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil, rinnovato nel 2016.

104. Tra tutti, il già citato CCNL chimico-farmaceutico demanda gli interventi a favore dei disabili ai contratti collettivi di secondo livello e all'Osservatorio contrattuale a livello territoriale. Nel summenzionato CCNL Metalmeccanici è previsto che a livello territoriale debbano essere discusse le questioni relative alle barriere architettoniche e all'inserimento lavorativo dei disabili (art. 6).

105. Ad esempio, il contratto integrativo Assimoco del 2009, rinnovato nel 2013, prevede l'anticipazione del tfr e l'erogazione dei prestiti ai dipendenti, entrambi per spese sanitarie. L'accordo Kraft Foods del 2011 tra l'azienda, la RSU e Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil prevede l'anticipazione del tfr in ipotesi di malattia grave.

106. Si pensi alla priorità per il *part-time* accordata ai lavoratori con gravi problemi di salute all'interno dell'accordo integrativo tra Coca Cola HBC, RUS, Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil, rinnovato nel 2018, e dell'accordo tra Nestlé, RSU e Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil del 2018. Parimenti, viene in rilievo l'esonero dal sabato di flessibilità e dallo straordinario obbligatorio per i lavoratori disabili contenuto nell'accordo, rinnovato nel 2019, tra Luxottica, il coordinamento sindacale aziendale costituito da Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uilta-Uil e la RSU di Gruppo.

107. L'Accordo tra Lindt & Sprungli e RSU, Fai-Cisl e Flai-Cgil, nella versione del 2011, prevedeva l'istituzione di una commissione col compito di esaminare le questioni relative all'inserimento professionale delle persone diversamente abili, mentre il contratto integrativo tra Marcegaglia (Gazoldo degli Ippoliti, Contino, Casalmaggiore), RSU, Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil del 2007 da una parte istituiva la figura del delegato sociale dall'altra si impegnava a dedicare particolare attenzione alle convenzioni di integrazione lavorativa di cui all'art. 11 legge n. 68/99.

e informazione sul tema della efficacia dell'attuazione normativa in materia di SSL. Più in particolare, anche per mezzo della condivisione delle rispettive banche dati e archivi informativi, l'ANMIL e il CNEL si sono impegnati ad analizzare lo stato di attuazione della disciplina prevenzionistica in relazione alla contrattazione collettiva vigente, nonché ad indagare l'incidenza degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nei diversi settori produttivi. Per realizzare tale scopo, i due enti metteranno a sistema le competenze, l'esperienza e il bagaglio di informazioni a loro disposizione per tracciare un quadro completo sull'attuazione della normativa in materia, e sull'effettivo grado di efficacia delle relative norme.

1.6. Considerazioni conclusive per un mercato del lavoro più inclusivo

Malgrado le aporie sistemiche che sin dalle origini, e nonostante i tentativi riformistici, caratterizzano la disciplina e la *governance* per il diritto al lavoro dei disabili, sono numerose (e stimolanti) le prospettive di potenziamento degli strumenti per la pari opportunità di impiego. In linea generale, e come ormai ben noto, i radicali cambiamenti del mondo del lavoro impongono il rafforzamento e la sistematizzazione di quegli strumenti e di quegli istituti che favoriscano, oltre l'emergenza, una occupabilità duratura per le categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili, mediante il governo delle transizioni professionali e della digitalizzazione che pervade il paniere delle competenze più richieste e l'organizzazione del lavoro.

Il primo richiamo è al lavoro agile, se non altro per l'attenzione che tale istituto pare aver finalmente attirato, *vis maior*, da parte del mondo del lavoro e dell'impresa. Al di là dell'impiego emergenziale, ciò che qui maggiormente rileva è la sua prospettata funzione sociale e giuridica e la *ratio* originale dell'istituto, cioè la sua funzione di conciliazione vita-lavoro che, come facilmente intuibile, appare spesso un ostacolo insormontabile per la persona disabile, se onerata da una prestazione lavorativa caratterizzata dai tradizionali vincoli spazio-temporali della subordinazione. D'altronde, lo stesso legislatore del 2017 lo aveva intuito, accordando ai lavoratori disabili il maggior *favor* sulle tempistiche di preavviso del recesso dall'accordo da parte del datore di lavoro, in ragione della maggiore difficoltà per il lavoratore di riorganizzare i tempi di vita per le esigenze di cura¹⁰⁸. Eppure, continuano a mancare norme di reale incentivo per l'impiego dello *smart working* per i soggetti più vulnerabili come i disabili, mentre la contrattazione collettiva – che pur ha il merito di aver sperimentato tale istituto ancor prima dell'intervento legislativo, specialmente a livello aziendale – non pare contribuire marcatamente a questa *ratio* di impiego, se non attraverso disposizioni meramente descrittive e piuttosto generiche.

Il ruolo della contrattazione collettiva nella diffusione del lavoro agile richiama poi il tema, sempre più correlato, del *welfare* aziendale contrattato, specie nella sua accezione organizzativa in funzione del *work-life balance*, così come incentivata da una serie di sgravi fiscali e contributivi¹⁰⁹.

Ma l'apporto del *welfare* di secondo livello, così come incentivato da una serie di leggi

108. Co. 2, art. 19, legge n. 81/2017.

109. D.I. 25 marzo 2016, in attuazione della legge 28 dicembre 2015, n. 208; D.I. del 22 settembre 2017.

di Stabilità¹¹⁰, viene in rilievo anche in relazione al più canonico *panel* di prestazioni, opere e servizi che rientrano nella nozione di *welfare* aziendale *sensu strictu*: si pensi, a titolo di esempio, ai servizi di assistenza sociale e sanitaria o alle assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza disposti dal datore di lavoro a beneficio dei dipendenti. Il secondo riferimento è alla formazione professionale e permanente, funzionale tanto all'ingresso nel mercato del lavoro e alle rapide transizioni occupazionali, quanto al mantenimento dell'occupazione¹¹¹. D'altronde, l'esigenza di rafforzare i canali di formazione *ad hoc* è avvalorata dai dati sul grado di istruzione formale delle persone con disabilità: soltanto il 30,1% degli uomini disabili ha conseguito un diploma o una laurea; dato che per le donne scende addirittura al 19,3%. E infatti la maggioranza delle persone affette da disabilità (60,1% per gli uomini e 63,6% per le donne) non va oltre il diploma di licenza media¹¹².

Molto si potrebbe dire riguardo l'inefficacia attuativa delle disposizioni normative sull'apprendimento permanente e della inefficienza della preposta *governance* pubblica, su cui molte questioni rimangono aperte¹¹³: l'incentivazione della formazione professionale, anche mediante la contrattazione collettiva di primo e secondo livello; il rinnovamento dei sistemi di inquadramento del personale nei CCNL che trovi altresì il raccordo con la certificazione delle competenze per la valorizzazione del cd. apprendimento non formale; il rafforzamento della *governance* pubblico-privato per l'inclusione lavorativa dei disabili, attraverso un maggiore e più chiaro coinvolgimento degli operatori privati, della bilateralità e dei Fondi interprofessionali.

Complessità di sistema, queste, che sono preordinate alla necessità di rinnovare e orientare le competenze delle persone disabili, occupate o meno, mediante «un adeguato mix di specializzazione e di adattabilità»¹¹⁴ e la valorizzazione dell'esperienza lavorativa e della formazione informale.

Si tratta, pertanto, di battere davvero il terreno della *flexicurity*, alla ricerca di «nuovi equilibri tra flessibilità (nel contratto) e sicurezza (nel mercato del lavoro)»¹¹⁵ - ampiamente sondato dalla dottrina, ma inadeguatamente perseguito dal legislatore - soprattutto allo scopo di delineare una protezione 'attiva' del lavoratore disabile, tra l'altro in un mercato del lavoro in crisi¹¹⁶.

Il coordinamento tra le discipline che impattano sull'inclusione lavorativa dei disabili dovrebbe altresì essere accompagnato dalla razionalizzazione - in relazione all'impie-

110. Leggi di Stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208), per il 2017 (legge 11 dicembre 2016 n. 232) e per il 2018 (legge 27 dicembre 2017 n. 205).

111. La questione si pone ulteriormente in ipotesi di cambio di mansioni, dal momento che il novellato art. 2103 c.c. (ad opera del decreto legislativo n. 81/2015) dispone l'obbligo formativo - da molti considerato onere - al mutamento di mansione. Cfr. M. Brollo, *Inquadramento e ius variandi*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2017, p. 845 ss. Si pensi al rilievo che la norma assume a beneficio dei lavoratori disabili e, ancora di più, dei lavoratori con disabilità sopraggiunta, particolarmente esposti al cambio di mansioni.

112. *Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni*, ISTAT, 2019.

113. Per approfondire, si veda G. Bretagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Le nuove leggi civili, Giuffrè, 2012, pp. 392-403.

114. M. Brollo, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 2019, pp. 468-491.

115. L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 3, 2017, p. 640.

116. Alcuni autori esprimono comunque dubbi sulla capacità della *flexicurity* di rappresentare una 'ricetta' utile nei momenti di decrescita occupazionale. Tra tutti, L. Corazza, *Note sul lavoro subordinato 4.0*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 4, 2018, pp. 1077.

go, alla destinazione e agli enti gestori – delle risorse messe a disposizione dai numerosi fondi cui attingere per le politiche attive: dal Fondo politiche attive del lavoro al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione¹¹⁷, fino ai fondi europei istituiti per una eterogeneità dei fini complementari¹¹⁸. Seppur in modo circostanziale, pare altresì fondamentale sfruttare le facilitate condizioni di accesso ai fondi strutturali europei previste per il superamento della crisi economica scaturita dalla pandemia¹¹⁹ nonché le rinnovate opportunità prospettate per il Programma Garanzia Giovani, maggiormente attento all'inserimento lavorativo dei giovani disabili¹²⁰. Parimenti, di natura emergenziale, ma a vocazione sistemica, è stata la recente istituzione del Fondo Nuove Competenze¹²¹, di significativo possibile impiego per il mantenimento dell'occupazione dei disabili, considerato che, come già evidenziato, la loro fragilità durante la pandemia potrebbe più facilmente esporli al licenziamento, al cambio di mansioni o alla riduzione delle ore lavorative. In tali circostanze, la conversione di una parte dell'orario di lavoro in occasioni di formazione professionale finanziate dallo Stato consente finalmente di concepire la formazione come uno strumento di protezione sociale¹²², stante il fatto che la sua efficacia dipenderà fortemente dai criteri qualitativi imposti alle attività formative e, ancora una volta, dall'impegno della contrattazione collettiva di secondo livello, a cui è demandata l'intesa per la rimodulazione dell'orario lavorativo.

Alla luce di queste considerazioni, ad emergere è soprattutto il potenziale ruolo ricoperto dalla contrattazione collettiva, di primo e di secondo livello, sì nel rafforzamento delle tutele contrattuali per i lavoratori disabili, ma anche nella diffusione degli strumenti di politica attiva e maggiore conciliazione vita-lavoro, dal lavoro agile al *welfare* aziendale, fino alla formazione professionale. L'occasione per innestare le disposizioni più innovative è certamente rappresentata dal rinnovo dei contratti collettivi che risultano obsoleti, non ancora capaci di intercettare i grandi cambiamenti tecnologici e organizzativi che stanno investendo il mondo produttivo¹²³.

La stessa pandemia ha messo in evidenza la centralità delle trattative negoziali per la ricerca di soluzioni condivise a problematiche articolate, come quelle relative al rischio-contagio. Valorizzando una virtuosa *governance* pubblico-privata, il fondamentale ruolo integrativo dei protocolli condivisi potrebbe essere preso da esempio per la negoziazione di intese specificamente dedicate al diritto al lavoro dei disabili tra istituzioni nazionali e regionali e parti sociali di pari livello, quantomeno per la redazione di linee guida condivise indirizzate alle imprese e alle rappresentanze sulle tecniche e sulle pratiche di inserimento e re-inserimento lavorativo dei disabili.

117. Presso il quale è stato creato «un apposito piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro» (art. 29, co. 2, decreto legislativo n. 150/2015).

118. Il riferimento va in particolare al Fondo Sociale Europeo e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) nell'ambito dei quali l'ANPAL ricopre specifiche funzioni (art. 9, decreto legislativo n. 150/2015).

119. Regolamento (UE) 2020/460 (GUUE, L 99/5, 31.3.2020); regolamento (UE) 2020/558 (GUUE, L 130/1, 24.4.2020).

120. Punto 7, Proposta di raccomandazione COM(2020) 277 final, Commissione Europea, Bruxelles, 1 luglio 2020.

121. Istituito dal decreto-legge n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020 e incrementato col decreto-legge n. 104/2020.

122. Di «assicurazione sociale» parla S. Ciucciovino, Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione, in «Diritto delle Relazioni Industriali», 4, 2018, pp. 1061.

123. A riprova della obsolescenza dei contratti collettivi nazionali, l'11° Report periodico dei contratti collettivi del CNEL (aggiornato a giugno 2020) ha rilevato che il 61,6% dei CCNL risulta scaduto alla data del 30 giugno 2020; un dato negativo senza precedenti.

Capitolo 13

Politiche attive del lavoro



Capitolo 13 Politiche attive del lavoro

Coordinamento tecnico della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (Introduzione e paragrafi 1-2)

Eugenio Gotti (Paragrafi 3-10)
INAPP

Luca Meneguzzo (Paragrafi 3-10)
ANPAL

Introduzione

Affrontare la tematica delle politiche attive regionali nella congiuntura attuale, caratterizzata da una generale contrazione del tasso di occupazione¹ e da una crisi diffusa delle attività economiche e produttive in conseguenza dell'emergenza sanitaria, può sembrare un compito anacronistico o, quanto meno, decontestualizzato.

Di fatto, dalla fine del mese di febbraio ad oggi, le politiche rivolte al mercato del lavoro sono state prevalentemente tese al contenimento, sui territori, delle severe ricadute occupazionali della pandemia ed hanno fatto leva, in tal senso, sugli strumenti passivi a sostegno del reddito dei lavoratori e sul sostegno finanziario ai settori economici maggiormente in difficoltà. La prima e principale risposta al blocco delle attività imposto dalle misure sanitarie di restrizione sono stati gli ammortizzatori sociali - in particolare, la cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga - a cui si è operato un massiccio ricorso a livello nazionale e regionale. L'obiettivo primario, in tale prospettiva, è stata la salvaguardia dei livelli occupazionali mediante le cd. "politiche passive", con il supporto anche delle misure normative nazionali in materia di divieto dei licenziamenti e di proroga dei contratti a termine. La crisi degli ultimi mesi è stata, dunque, un'occasione importante per la verifica della tenuta del nostro sistema degli ammortizzatori sociali e per un loro ripensamento, ai fini di una possibile riforma organica che possa superare le attuali frammentazioni.

La crisi degli ultimi mesi, tuttavia, ha costituito anche un banco di prova per le politiche attive territoriali, costituendo una sfida per le Regioni chiamate all'improvviso a

1. Dai dati diffusi dall'ISTAT nella nota dell'11 settembre 2020 relativa al secondo trimestre 2020, emerge come il livello dell'occupazione da febbraio 2020 sia sceso di circa 500 mila unità e, parallelamente, siano aumentate di circa 50 mila unità le persone in cerca di lavoro, mentre il numero degli inattivi sia cresciuto di circa 400 mila unità (arrivando al 37%, con una crescita di 2 punti percentuali rispetto al trimestre precedente). In particolare, il tasso di occupazione ha perso più di un punto (scendendo al 57,6%, con una diminuzione di 1,2% rispetto al trimestre precedente), mentre il tasso di disoccupazione è tornato sopra i livelli del mese di febbraio. Preoccupa soprattutto il dato riguardo ai giovani, con il tasso di disoccupazione giovanile salito a luglio oltre il 30%. Secondo i dati, il tasso si aggira intorno al 31,1% per la fascia compresa tra i 15 e i 24 anni, in crescita di 1,5 punti da giugno 2020 e di 3,2 da luglio 2019. Si attesta al 15,9%, invece, il tasso di disoccupazione per la fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni, circa il triplo se confrontato con il tasso della fascia tra i 50 e i 64 anni. Infine, si registra un tasso di disoccupazione salito al 9,7%, in crescita da giugno 2020 di 0,5 punti e da luglio 2019 di 0,1 punti. Le persone disoccupate sono aumentate del 5,8%, con più 134 mila unità. Siamo a fronte di numeri che riflettono in maniera chiara gli effetti negativi della pandemia sul mercato del lavoro e che è lecito presumere sarebbero ancor più severi, in mancanza delle disposizioni nazionali a carattere straordinario in materia di divieto di licenziamento e di proroga dei contratti a termine. Peraltro, si riscontra una riduzione del numero medio di azioni di ricerca di lavoro, diminuendo la quota di quanti dichiarano di essersi rivolti ad un CPI (pari al 12,6%, con una riduzione di 9,7 punti percentuali).

dover reinventare con tempestività le modalità organizzative dei servizi, per assicurare una continuità amministrativa agli utenti, il prosieguo degli interventi formativi e delle attività progettuali e ridurre, il più possibile, l'impatto delle misure di sospensione/restrizione nei confronti delle categorie più fragili. Effetti negativi da gestire, definizione di una nuova conformazione, scenari evolutivi futuri: questi i temi con cui le Regioni hanno dovuto confrontarsi. Alla base, il ruolo centrale svolto dalle politiche attive territoriali, che in un contesto di emergenza sociale sono state ancor più vocate alla loro *ratio* primaria, tesa a promuovere la qualificazione e l'occupabilità delle persone e garantire la permanenza nell'occupazione, con la massima aderenza ai fabbisogni ed alle specificità del mercato del lavoro. Seppur in un contesto straordinario, ha trovato conferma ancor più forte il ruolo dei servizi per l'impiego regionali, nel loro assetto regolatorio ed operativo. I servizi per l'impiego, oggi al centro di un vasto programma di rafforzamento sul piano professionale ed infrastrutturale, rappresentano l'ossatura primaria del mercato del lavoro e il terminale della pubblica amministrazione più vicino ai cittadini in cerca di occupazione o al centro dei processi di transizione professionale; sono dunque i primi servizi chiamati in causa in un frangente di emergenza occupazionale. La pandemia, nel richiedere nuove modalità di approccio ed erogazione delle attività di politica attiva, ha anche offerto uno spunto di riflessione in merito all'attualità dei LEP dei servizi per il lavoro, adottati all'inizio del 2018, in relazione sia alla loro capacità di risposta alle necessità dei cittadini e delle imprese nel nuovo contesto straordinario, sia in rapporto alla effettiva garanzia di condizioni di parità di accesso ai servizi essenziali da parte delle tipologie di utenza più vulnerabili. D'altro canto, la necessità di una rimodulazione degli strumenti e delle modalità di erogazione della politica attiva tradizionalmente offerta dalle Regioni è stata sentita in misura ancora più rilevante nell'ambito della formazione professionale. Con riferimento a quest'ultima e, più in generale, al sistema di istruzione e formazione professionale a titolarità regionale, l'impegno è stato concentrato per caratterizzare i diversi percorsi di offerta formativa e sviluppare competenze dei lavoratori maggiormente rispondenti alle richieste dal mercato occupazionale, in relazione sia all'accesso allo stesso, sia alla permanenza e dalla mobilità sul lavoro, anche in una prospettiva evolutiva futura. Il presente contributo si propone di delineare in "pillole" tutti gli elementi di *governance* e operatività regionale sopra accennati, dalla cui sinergia ed integrazione è scaturito un *modus operandi* nel fronteggiare l'emergenza COVID 19 che qualifica ed accomuna l'attività delle Regioni, sia nei singoli territori, sia nel confronto congiunto in seno al Coordinamento tecnico, ispirando di fatto un forte rilancio delle politiche attive del lavoro e della formazione.

1. Il lavoro

1.1 I servizi regionali per l'impiego: cornice normativa, prassi operativa, sviluppi futuri

Con il decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, recante disposizioni per il riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, il legislatore ha tracciato le coordinate del nuovo sistema nazionale del lavoro, istituendo dal 1° gennaio 2016 un'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (di seguito, ANPAL) e riconfigurando i servi-

zi pubblici e privati preposti all'erogazione delle stesse sul territorio. In linea generale, nel modello delineato dal decreto, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta il compito di indirizzo del sistema, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro, validi per tutto il territorio nazionale e di monitoraggio sulle politiche e sugli interventi occupazionali. All'ANPAL, sotto l'indirizzo e la vigilanza del ministero, sono affidate le funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, di definizione di *standard* di servizio e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP. La gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego resta affidata in capo alle Regioni e Province autonome, che sono chiamate dall'articolo 11 e dall'articolo 18, comma 1, a costituire propri uffici territoriali, denominati Centri per l'Impiego (di seguito, CPI). Sviluppando le previsioni della legge delega n. 183/2014 (il cd. *Jobs Act*) - che statuisce esplicitamente il mantenimento in capo alle Regioni e alle Province autonome delle competenze in materia di programmazione e gestione di politiche attive del lavoro - il decreto legislativo n. 150/2015 definisce il nuovo quadro di riferimento giuridico dei servizi per l'impiego pubblici e privati², modificando le basi normative, i principi e i criteri operativi che fino ad allora avevano disciplinato la materia³. In altre parole, riformando alla radice i servizi per l'impiego - che nel precedente assetto erano organizzati su base provinciale - ed attribuendo alle Regioni ed alle Province autonome la responsabilità della loro gestione, i CPI sono deputati ad erogare a favore degli utenti un complesso di misure preventive e di rafforzamento dell'occupabilità, puntualmente elencate dall'articolo 18 comma 1 del decreto⁴, che contempla un elenco articolato di interventi e strumenti in cui si sostanzia il contenuto delle politiche attive territoriali affidate alla gestione dei servizi per il lavoro pubblici e privati accreditati. Il *Jobs Act* ha codificato le politiche attive e le ha collocate al cuore del sistema nazionale dei servizi per l'impiego, sancendone il carattere di livelli essenziali delle prestazioni in materia (articolo 28 del decreto legislativo), accanto alle disposizioni in materia di patto di servizio personalizzato (articolo 20) e in materia di rafforzamento dei meccanismi di condizionalità (art. 21), intesa come insieme di norme volto a subordinare l'erogazione di qualunque sussidio alla verifica di comportamenti attivi e cooperativi del lavoratore nell'attuazione del percorso definito nel patto di servizio, al fine di raf-

2. Per un approfondimento sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 150/2015 si rinvia al contributo Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro, Quaderni di Tecnostruttura del 22 dicembre 2015, consultabile sul sito web www.tecnostruttura.it, nella sezione "Comunicazione".

3. Per una disamina generale sull'assetto dei servizi per il lavoro, prima dell'intervento del decreto legislativo n. 150/2015, si rimanda al Dossier *Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma*, Quaderni di Tecnostruttura del 28 giugno 2013, rinvenibile all'indirizzo www.tecnostruttura.it, nella sezione "Comunicazione".

4. In particolare, gli interventi di politica attiva enucleati dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015 riguardano: l'orientamento di base, l'analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e la profilazione dell'utente; l'ausilio alla ricerca di una occupazione, entro tre mesi dalla registrazione; l'orientamento specialistico e individualizzato, mediante il bilancio delle competenze e l'analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione e delle esperienze di lavoro; l'orientamento individualizzato all'autoimpiego e il tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa; l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'intermediato inserimento lavorativo; l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione (previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo); la promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio; gli incentivi all'attività di lavoro autonomo e alla mobilità territoriale.

forzare la sua “occupabilità” e promuovere il suo reinserimento al lavoro. La cornice normativa fissata dal decreto legislativo n. 150/2015, per poter essere operativa, ha richiesto però ulteriori momenti focali di implementazione e di specificazione⁵. Da una parte, ci si riferisce, come naturale conseguenza del conferimento delle funzioni in materia di servizi per l’impiego, all’avvio di un processo di transizione del personale dei CPI - di derivazione provinciale e coinvolto nei percorsi di riordino del sistema indotti dalla legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio) in capo alle Regioni e/o alle loro Agenzie regionali ed organismi *ad hoc*. Il passaggio degli operatori dei CPI nei ruoli regionali si è sviluppato progressivamente, con una lunga fase transitoria regolata da convenzioni territoriali bilaterali attuative dell’Accordo Quadro in materia di politiche attive⁶, sottoscritto nel mese di luglio 2015 e successivamente rinnovato alla fine del 2016, con cui lo Stato e le Regioni hanno concordato anche le modalità di compartecipazione finanziaria per il sostegno del personale e per gli oneri di funzionamento del sistema. Tale percorso è stato completato alla fine del mese di giugno 2018, alla luce di quanto statuito dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, articolo 1, comma 793) che, nel disporre la regionalizzazione del personale a tempo indeterminato dei CPI, ha introdotto un canale stabile di finanziamento nazionale dello stesso e ha stanziato, altresì, le risorse per la proroga e la stabilizzazione dei contratti a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative. Pertanto, a decorrere dal 1 luglio 2018, è stato completato nelle Regioni a statuto ordinario il passaggio del personale dei CPI nelle amministrazioni regionali e/ nelle agenzie regionali ed enti similari all’uopo istituiti, cui gli operatori dei CPI sono stati trasferiti o assegnati, con la relativa dotazione strumentale. Questa data, di fatto, ha costituito un vero spartiacque per la *governance* regionale dei CPI⁷ e ha gettato le premesse per la messa in atto del nuovo assetto regolatorio definito nel *Jobs Act*. La riforma aveva, finalmente, proprie gambe per camminare, grazie alla stabilità dei finanziamenti deputati al sostegno dei servizi per il lavoro ed alla chiarezza di inquadramento giuridico del personale. A tal proposito, si riporta un quadro sinottico relativo alla *governance* dei CPI, a segui-

5. Si rimanda, per ulteriori approfondimenti, al contributo “Servizi per l’impiego: nuovi profili istituzionali e regole operative”, Quaderni di Tecnostruttura del 22 dicembre 2017, consultabile sul sito web www.tecnostruttura.it, nella sezione “Comunicazione”.

6. Ai fini di un approfondimento sui contenuti dell’Accordo Quadro, si rinvia al contributo “L’Accordo Quadro in materia di politiche attive”, Quaderno di Tecnostruttura del 28 dicembre 2016, rinvenibile all’indirizzo www.tecnostruttura.it, nella sezione “Comunicazione”.

7. Per un ulteriore approfondimento sulla nuova *governance* regionale dei servizi per l’impiego si rimanda al contributo della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle PA alla “*Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l’impiego in Italia e all’estero*” promossa dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza sociale del Senato della Repubblica, redatto in occasione dell’Audizione del 1 agosto 2018 e al contributo integrativo *Quadro ricognitivo sui modelli regionali organizzativi dei CPI e sullo stato di operatività dei servizi* realizzato dalla IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica il 25 settembre 2018.

*Nella Regione Calabria è presente un’Agenzia regionale del Lavoro di pregressa istituzione, cui non è stato attualmente conferito il personale di derivazione provinciale e competenze gestionali in materia di CPI.

**L’Agenzia Regionale per l’Istruzione, la formazione e il lavoro (ARIFL) di Regione Lombardia, in seguito alla legge Regionale n. 22 del 10.8.2017, è stata accorpata nell’Ente Regionale per la ricerca, la statistica e la formazione, costituendo il nuovo Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia - PoliS-Lombardia.

*** Nella Regione Friuli Venezia Giulia, l’Agenzia Regionale del Lavoro era configurata come un’area interna alla Direzione regionale del Lavoro. Con LR 20/2018 è stata disposta, a decorrere dal 1° ottobre 2018, la soppressione dell’Area Agenzia regionale per il lavoro e pertanto le relative funzioni fanno attualmente capo direttamente all’Amministrazione regionale.

****Nella Regione Valle d’Aosta la legge regionale n. 7/2003, in materia di mercato del lavoro, non è ancora stata aggiornata rispetto alle disposizioni del D. Lgs n. 150/2015.

to del completamento del processo di regionalizzazione del personale, risultante dai monitoraggi effettuati dalla IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, con dati aggiornati alla fine del 2019. In particolare, la tabella 1 riguarda i modelli organizzativi dei servizi per l'impiego regionali, con la presenza o meno di un'Agenzia regionale del lavoro. La tabella 2 concerne, invece, l'allocazione istituzionale del personale, con il conferimento alle dipendenze dell'Agenzia regionale ovvero della Regione.

Tabella 1 - Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego regionali

Regioni a Statuto ordinario	Riordino dei servizi per l'impiego			Iter normativo/amministrativo seguito per il trasferimento del personale	
	Legge regionale di riorganizzazione del sistema	Istituzione nuova Agenzia regionale del Lavoro	Agenzia regionale del Lavoro di precedente istituzione	Legge regionale ad hoc/disposizione legislativa nella norma di bilancio regionale	Delibera di Giunta regionale
Abruzzo					x
Basilicata	x	x		x	
Calabria*	x				x
Campania					x
Emilia- Romagna	x	x			x
Lazio					x
Liguria	x			x	x
Lombardia**	x			x	
Marche	x			x	x
Molise	x		x	x	x
Piemonte	x		x	x	
Puglia	x	x		x	x
Toscana	x	x		x	
Umbria	x	x		x	
Veneto	x		x	x	x

Regioni a Statuto speciale	Riordino dei servizi per l'impiego		
	Legge regionale/provinciale di organizzazione del sistema	Istituzione nuova Agenzia regionale/provinciale del Lavoro	Agenzia regionale/provinciale del Lavoro di precedente istituzione
Friuli Venezia Giulia***	x		
PA Bolzano	x		
PA Trento			x
Sardegna	x	x	
Sicilia			
Valle d'Aosta****	x		

Fonte: Monitoraggio della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dati aggiornati a novembre 2019

Tabella 2 - Allocazione istituzionale del personale dei CPI

Regioni a Statuto ordinario	Allocazione istituzionale del personale			
	Alle dipendenze della Regione/ Dipartimento regionale	Alle dipendenze dirette dell' Agenzia regionale del Lavoro	Alle dipendenze della Regione e in assegnazione/ distacco alla Agenzia Regionale del Lavoro	Enti di area vasta/ Città metropolitane
Abruzzo	x			
Basilicata	x		x	
Calabria	x			
Campania	x			
Emilia- Romagna		x		
Lazio	x			
Liguria	x			
Lombardia				x
Marche	x			
Molise	x		x	
Piemonte		x	x	
Puglia	x		x	
Toscana		x		
Umbria		x		
Veneto		x		

Regioni a Statuto speciale	Allocazione istituzionale del personale			
	Alle dipendenze della Regione/ Provincia autonoma o Dipartimento regionale/provinciale	Alle dipendenze dirette dell' Agenzia regionale / provinciale del Lavoro	Alle dipendenze della Regione e in assegnazione/ distacco alla Agenzia Regionale del Lavoro	Enti di area vasta/ Città metropolitane
Friuli Venezia Giulia	x			
PA Bolzano	x			
PA Trento		x		
Sardegna		x		
Sicilia	x			
Valle d' Aosta	x			

Fonte: Monitoraggio della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dati aggiornati a novembre 2019

Risulta, dunque, la presenza nella maggior parte delle Regioni di un' Agenzia regionale per il lavoro con compiti in materia di gestione del personale dei servizi per l'impiego; in taluni casi, tale Agenzia era stata già istituita nella configurazione territoriale

dei servizi risalente alla fase del decentramento amministrativo *ex* decreto legislativo n. 469/1997 e presenta oggi una rimodulazione di funzioni alla luce del nuovo assetto regionale degli stessi.

Dall'altra parte, l'assetto regolatorio e organizzativo per essere effettivamente operativo richiedeva la specificazione della "cassetta degli attrezzi" per consentire ai CPI di operare in un quadro unitario e certo, mediante regole di funzionamento efficaci a garanzia dell'omogeneità e della qualificazione del sistema in una dimensione nazionale. Occorrevano, inoltre, regole atte a stimolare la corretta integrazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, nell'ambito di una rete di operatori improntata a requisiti di qualità, affidabilità, sicurezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Si prefiggono tali obiettivi i due decreti ministeriali, approvati all'inizio del 2018, rispettivamente riguardanti gli indirizzi in materia di politica attiva del lavoro e la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro (decreto ministeriale n. 4/2018, adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo n. 150/2015) e l'individuazione dei criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro (decreto ministeriale n. 3/2018, emanato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150/2015). Si tratta di provvedimenti entrambi molto importanti, sui quali è stata raggiunta l'intesa forte tra i livelli istituzionali nella seduta del 21 dicembre 2017 della Conferenza Stato - Regioni e che rappresentano il frutto di un lavoro molto accurato di confronto tecnico e politico, che ha preso le mosse dalle proposte elaborate dalle Regioni nel mese di luglio 2017 e presentate al Governo.

Partendo dall'esperienza maturata sui territori sul versante sia dell'indirizzo e coordinamento della rete degli operatori pubblici e privati, sia della qualificazione e della standardizzazione dei servizi, sono state così codificate e declinate le prestazioni che i CPI sono chiamati ad assicurare, in modo omogeneo sul territorio nazionale, alle persone disoccupate ed alle imprese/datori di lavoro e che, alla luce dei compiti previsti nell'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015 e delle altre previsioni contenute nella normativa vigente, si configurano come LEP⁸. Siamo a fronte di compiti essenziali, che i CPI sono tenuti ad adempiere nei confronti dei destinatari dei servizi. In tale prospettiva, i LEP delimitano il perimetro funzionale dei CPI e rappresentano un evidente salto culturale; precedenti provvedimenti nazionali e regolazioni regionali contenevano elenchi di attività tipiche o dovute e descrivevano modalità di erogazione di servizi e attività, ma il concetto di LEP significa stabilire che tali servizi e prestazioni devono essere erogati in forma il più possibile omogenea, su tutto il territorio

8. Le prestazioni essenziali dei servizi per il lavoro sono così enunciate: - 15 prestazioni rivolte ai lavoratori/persone in cerca di lavoro (LEP A) Accoglienza e Informazione; LEP B) Dichiarazione di immediata disponibilità, Profilazione e Aggiornamento della scheda anagrafico-professionale; LEP C) Orientamento di base; LEP D) Patto di Servizio personalizzato; LEP E) Orientamento specialistico; LEP F) Supporto all'inserimento o al reinserimento lavorativo; LEP G) Supporto all'inserimento lavorativo o al reinserimento lavorativo tramite l'assegno di ricollocazione; LEP H) Avviamento alla formazione; LEP I) Gestione di incentivi alla mobilità territoriale; LEP J) Gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti dei minori o di soggetti non autosufficienti; LEP K) Predisposizione di graduatorie per l'avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione; LEP L) Promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile; LEP M) Collocamento mirato; LEP N) Presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità; LEP O) Supporto all'autoimpiego); - 4 prestazioni rivolte alle imprese (LEP P) Accoglienza e Informazione; LEP Q) Incontro tra domanda e offerta di lavoro; LEP R) Attivazione dei tirocini; LEP S) Collocamento mirato). Tale classificazione si è ulteriormente arricchita alla luce delle previsioni recate dalla legge n. 26/2019 in materia di reddito di cittadinanza, che espressamente qualifica come LEP gli strumenti del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione, con i sostegni ivi previsti (articolo 4, comma 14).

nazionale, in tutti i CPI e che l'utente può esigere da qualsiasi CPI l'erogazione delle prestazioni e dei servizi definiti LEP. In altre parole, nei LEP è condensata la *mission* dei servizi per l'impiego. D'altro canto, l'implementazione dei LEP non può che avvenire in modo "sostenibile" per i servizi, pubblici e privati accreditati, nell'ambito di un percorso di progressivo adeguamento e di cronoprogramma condiviso tra l'amministrazione centrale e le Regioni. Si colloca, in questo alveo, il tema del finanziamento stabile dei LEP, con risorse nazionali a carattere ordinario, superando la dimensione transitoria e operando un rafforzamento del sistema a carattere strutturale, anche in considerazione dei vincoli tecnici di utilizzo e della natura addizionale/integrativa delle risorse europee. Si tratta di un tema chiave, che le Regioni hanno più volte richiamato all'attenzione politica e tecnica, al fine di garantire l'effettiva esigibilità delle prestazioni dei servizi ai cittadini. Inoltre, il ragionamento sull'implementazione dei LEP non può essere disgiunto dalla disponibilità effettiva di adeguate infrastrutture di servizio - *in primis* i sistemi informativi - in grado di supportare lo svolgimento delle prestazioni e di monitorarne lo stato di attuazione nei territori. Si tratta di aspetti complementari, su cui è costantemente aperto il confronto, nell'ambito dei tavoli di lavoro attivati tra le Regioni e l'amministrazione centrale.

Anche l'approfondimento sul tema dell'accreditamento si è sviluppato partendo da una sintesi ragionata degli elementi qualificanti gli esistenti sistemi regionali di accreditamento, nell'intenzione di preservare la qualità del modello ed evitare, al contempo, la sovrapposizione dei livelli nazionale e regionale di intervento e, di conseguenza, la ridondanza delle politiche. Sono stati, così, individuati i requisiti di ammissibilità giuridici e strutturali, comuni a tutti sistemi di accreditamento, e i requisiti aggiuntivi che ogni sistema regionale, nell'ambito delle proprie specificità territoriali, può prevedere con riferimento al numero delle sedi operative, alla solidità economica, all'affidabilità ed all'esperienza e professionalità degli addetti. La *ratio* del decreto ministeriale in materia di accreditamento è, in questo senso, individuare regole chiare e certe a presidio della qualità dei sistemi, per stimolare le più opportune sinergie tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, nel rispetto dei ruoli di ciascun soggetto, evitando duplicazioni e impatti negativi sul funzionamento dei sistemi occupazionali locali.

Ultimo, ma fondante tassello dell'assetto giuridico e organizzativo sin qui descritto è il complesso percorso sviluppatosi sul versante del rafforzamento dei CPI, che costituisce oggi l'orizzonte evolutivo del sistema dei servizi per l'impiego. In concomitanza al consolidarsi della nuova *governance*, è stato infatti avviato un corposo programma per il rafforzamento professionale ed infrastrutturale dei CPI⁹.

Tale programma prende le mosse dalla situazione di storico sottodimensionamento del personale preposto ai servizi per il lavoro in Italia. Già nel 2017 le indagini dispo-

9. Un primo passo verso il rafforzamento professionale dei servizi è stato compiuto con il Piano di Rafforzamento dei servizi per il lavoro e delle misure di politica attiva, previsto dall'articolo 15, comma 1, del dl n. 78/2015 e richiamato negli Accordi Quadro in materia di politiche attive. Tale Piano è stato approvato con Accordo della Conferenza Unificata in data 21 dicembre 2017. Si prevede un utilizzo coordinato delle risorse della programmazione operativa regionale e nazionale con l'obiettivo di rafforzare la base professionale dei servizi per l'impiego, mediante l'immissione di 1000 operatori aggiuntivi - cui si sommano altri 600 operatori con profili legati al sociale per la presa in carico multidimensionale degli utenti destinatari di strumenti di inclusione attiva - a valere sulle risorse della programmazione operativa nazionale.

nibili a livello europeo¹⁰ e nazionale¹¹ – all’inizio di un triennio di forte cambiamento per il sistema – denunciavano l’eccessivo sottodimensionamento degli organici dei CPI nel nostro Paese, nel confronto con le altre nazioni europee, accanto ad una spesa per le politiche attive che collocava l’Italia all’ultimo posto rispetto agli altri Paesi europei. Questa situazione si rifletteva sul rapporto tra singolo addetto ai CPI e rispettivo bacino di utenza, che in Italia arrivava in media alla proporzione di 1 operatore/380 utenti (persone in cerca di lavoro), contro le medie europee significativamente più ridotte. Alla carenza di personale si è affiancata, altresì, negli anni una spesa per l’investimento nelle politiche attive che si colloca in una posizione intermedia della classifica in ambito europeo, ma notevolmente inferiore rispetto a Paesi come la Danimarca, la Germania, la Francia e la Spagna, con una conseguente debolezza strutturale complessiva del sistema.

Su questa cornice si è innestata, nel frattempo, l’introduzione nell’ordinamento del reddito di cittadinanza (decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 26/2019), quale misura nazionale di politica attiva (secondo la definizione contenuta nell’articolo 1 del provvedimento) che - per le categorie di destinatari rientranti nei requisiti posti dalla norma - richiede un’attivazione alla ricerca di occupazione mediante la sottoscrizione di un patto per il lavoro presso i CPI ovvero presso gli operatori privati accreditati, ove previsto dai provvedimenti regionali. Appare evidente come il nuovo strumento chiamasse in causa l’esigenza di poter fare affidamento su una rete solida di servizi per il lavoro, in grado di prendere in carico una tipologia di utenza numericamente molto consistente e con profili di particolare vulnerabilità, per cui si rendeva necessario, accanto ad un incremento degli operatori, una maggiore qualificazione professionale degli stessi. Il rafforzamento dei servizi per l’impiego appariva dunque indifferibile, anche in una prospettiva di efficacia della riforma e del fattivo superamento di una mera logica assistenzialistica nell’attuazione della misura. I fattori richiamati avevano impedito il radicarsi e l’evolversi di un sistema moderno di servizi per l’impiego; i nuovi compiti assegnati rilanciavano con decisione la necessità di un’azione straordinaria per un radicale cambio di passo.

Il cambio di passo è avvenuto con l’adozione, mediante intesa sancita dalla Conferenza Stato Regioni nel mese di aprile 2019, di un Piano straordinario di potenziamento dei CPI e delle misure di politica attiva, quale cornice di riferimento per la messa a punto degli interventi, alla luce degli stanziamenti della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018, articolo 1, comma 258) che, nel combinato disposto con la legge n. 26/2019 (articolo 12) prevede l’immissione nei prossimi anni di fino a 11.600 nuove unità di operatori dei CPI e, al contempo, attribuisce risorse per il rafforzamento delle infrastrutture.

Va chiarito, innanzitutto, che tale orizzonte è in fase di costruzione e implementazione sul territorio. Il Piano, infatti, è stato adottato formalmente alla fine di mese di giugno 2019 con il decreto ministeriale n. 78 e, solo da ultimo, è stato dettagliato ed integrato nelle sue linee operative e nelle sue modalità attuative con il decreto ministeriale n. 59, intervenuto a fine maggio 2020. In virtù dei citati decreti ministeriali

10. In particolare, si ricordano i dati messi a disposizione dall’Eurostat e reperibili all’indirizzo web <http://ec.europa.eu/eurostat>.

11. Rapporto di monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017 curato dall’ANPAL (tabella n. 26).

è stato completato il quadro di riferimento nazionale e determinata la ripartizione delle risorse destinata al rafforzamento professionale ed infrastrutturale alle Regioni; le prime *tranche* di risorse, in questo ambito, sono state assegnate a titolo di anticipo alle amministrazioni regionali solo negli ultimi mesi del 2019. Le Regioni, compatibilmente stanno, dunque, oggi provvedendo alla adozione di piani di potenziamento regionali che sviluppano e specificano le linee di indirizzo fornite dall'amministrazione centrale - condizione, questa, per l'accesso alle ulteriori quote di risorse nazionali per il rafforzamento - mentre sul territorio sono in corso di realizzazione le procedure concorsuali necessarie al reclutamento delle nuove leve professionali, per una crescita stabile del sistema. Tuttavia, l'espletamento di tali procedure - che richiedono una tempistica attuativa non comprimibile - ha inevitabilmente subito un rallentamento a causa delle misure sospensive e restrittive introdotte dal governo nella gestione della fase emergenziale della pandemia. Pandemia che, nell'irrompere e nel produrre in modo improvviso una situazione di crisi diffusa dell'economia e del lavoro, ha costituito il primo, oneroso banco di prova per la tenuta del modello normativo e organizzativo dei servizi per l'impiego sin qui descritto.

1.2 La riorganizzazione delle politiche attive a fronte dell'emergenza COVID-19

Come rilevato in premessa, il dilagare dell'emergenza epidemiologica ha comportato l'adozione di una corposa serie di misure da parte delle amministrazioni regionali finalizzate a contenerne gli effetti negativi ed a garantire il più possibile una continuità di erogazione dei servizi di politica attiva ai cittadini. I provvedimenti stabiliti sul piano nazionale in materia di distanziamento sociale, con la conseguente chiusura al pubblico degli uffici dei CPI nella fase iniziale e più critica, hanno reso infatti necessaria ed inevitabile, da una parte, una sospensione delle attività dei servizi per il lavoro fondate sulla compresenza e, dall'altra, un ripensamento generale delle modalità di svolgimento delle politiche attive, a favore di soluzioni flessibili ed agili basate sulle opportunità offerte dalla tecnologia di erogazione dei servizi a distanza. La pandemia, inoltre, ha rilanciato al centro del dibattito interistituzionale e dell'operato delle amministrazioni il tema fondamentale della garanzia dei servizi essenziali da assicurare alle persone in condizioni di parità di accesso e di certezza dell'azione amministrativa. Si può, in una certa misura, affermare che la crisi indotta dal COVID ha rappresentato un primo "*stress test*" circa la tenuta del modello normativo e organizzativo sopra descritto e, con esso, dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro che, per le molteplici ragioni ricordate nel paragrafo precedente, avevano trovato una prima attuazione *de facto*¹².

12. Una prima fotografia sullo stato di attuazione dei LEP dei servizi per il lavoro è stata fornita nel 2018 in occasione dell'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome presso la Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza sociale del Senato della Repubblica. Si rimanda, in particolare, al contributo integrativo "Quadro ricognitivo sui modelli regionali organizzativi dei CPI e sullo stato di operatività dei servizi" realizzato dalla IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica il 25 settembre 2018. Dal monitoraggio allora realizzato dagli uffici tecnici della Commissione emerge un grado di copertura dei LEP da assicurare alle persone ed alle imprese che non appare ancora sufficiente ed omogeneo sul territorio regionale, con situazioni di differenza anche tra singoli CPI operanti nella medesima Regione, e nazionale. Ciò è riconducibile sia al sotto dimensionamento del personale dei CPI, sia alla necessità di una sua riqualificazione. In linea di massima, le Regioni hanno segnalato un'uniformità di erogazione rispetto ai primi quattro LEP (dall'accoglienza alla definizione del patto di servizio

L'impegno delle Regioni sul versante del contrasto alle criticità occupazionali ed economiche è stato ed è cospicuo e costante, focalizzandosi su un quadruplice obiettivo: il mantenimento dei livelli occupazionali e la creazione di nuovi posti di lavoro; l'adeguamento delle competenze dei lavoratori ai nuovi fabbisogni emergenti nel mutato contesto socio - economico; la sperimentazione di nuove modalità organizzative del lavoro che, di fatto, favoriscano la permanenza nell'occupazione delle persone e l'adattamento delle imprese alla nuova realtà produttiva determinata dalla pandemia; il sostegno finanziario ai settori economici e produttivi più esposti alle conseguenze negative della crisi.

Una testimonianza tangibile di questo impegno e, al contempo, una narrazione delle modalità di affronto della crisi messe in atto dalle amministrazioni regionali e del loro progressivo evolversi, dal mese di marzo 2020 ai nostri giorni, può essere rinvenuta nella mole di provvedimenti, atti amministrativi ed iniziative progettuali adottate sul territorio in materia di politiche del lavoro, della formazione e di gestione dei fondi europei, con la finalità dare continuità alla macchina amministrativa, assicurare le prestazioni essenziali e garantire un sostegno economico alle persone ed alle imprese, in un quadro in continua ed imprevedibile evoluzione e nel rispetto delle indicazioni via via fornite dal livello centrale¹³. Ad una prima fase di gestione dell'emergenza - con un notevole sforzo delle amministrazioni per il contenimento degli effetti negativi della pandemia - ne è seguita una seconda, tuttora in atto, di reazione rispetto al dilagare della crisi occupazionale, che intende superare una logica meramente difensiva a favore di un approccio maggiormente proattivo teso a rilanciare con forza il significato ed il ruolo delle politiche attive del mercato del lavoro come primo strumento di tutela e di prevenzione per i lavoratori e per le imprese, da coniugare con i necessari interventi di sostegno del reddito. In questo senso, dall'operatività sui territori si stanno spontaneamente e progressivamente delineando anche le coordinate per un ripensamento dell'impostazione delle politiche attive e, con ciò, gettando le basi per lo sviluppo di un nuovo modello di funzionamento dei sistemi regionali. Accanto alla riorganizzazione del lavoro dei CPI in modalità di lavoro agile - anche alla luce della sospensione statuita dalla norma nazionale (articolo 40 del decreto-legge n. 18/2020

personalizzato), mentre diverso appare il grado di implementazione degli altri LEP più propriamente riconducibili al *core* delle politiche attive. Le amministrazioni regionali lamentano, in tal senso, un grado di copertura non sempre ottimale in rapporto alla mole di utenza giornaliera, per la ridotta dotazione organica di professionalità distribuite sugli uffici essenziali. Si sconta, inoltre, una carenza dovuta anche alla non ancora completa funzionalità a livello centrale delle infrastrutture informatiche, la cui disponibilità e piena operatività consentirebbe un abbattimento dei tempi di attesa dell'utenza. Inoltre, resta scoperto il nodo delle competenze degli operatori dei CPI. Il personale interno dei CPI, infatti, nella maggior parte dei casi si trova in una fascia di età intermedia/avanzata ed svolge prevalentemente funzioni amministrative/gestionali, tra cui quelli afferenti ai servizi di accoglienza e di prima presa in carico, ovvero ad attività di *back office*. In linea con questa configurazione, il personale dei CPI appare inquadrato per lo più nelle fasce B e C della contrattazione collettiva di riferimento per gli enti locali. Figure professionali come, ad esempio, psicologi, orientatori, mediatori interculturali ed esperti nella presa in carico delle categorie vulnerabili, sono presenti principalmente tra il personale esterno a supporto dei servizi dei CPI. Anche sotto il profilo dei titoli di studio in possesso degli operatori, dalla ricognizione emerge una componente maggioritaria di personale con diploma di scuola secondaria di secondo grado, rispetto al personale con grado di istruzione universitaria che, però, in alcune realtà regionali si attesta su percentuali comunque significative. Alla luce di questi fattori, ben si comprende l'urgenza di portare a compimento il percorso di rafforzamento dei CPI.

13. Gli atti emanati in tema di lavoro, formazione e gestione del FSE finalizzati ad affrontare la situazione epidemiologica emergenziale sui territori regionali possono essere rinvenuti presso l'indirizzo www.tecnostuttura.it, nella sezione "Emergenza Covid-19". Ad oggi, la banca dati consta di oltre 700 provvedimenti e documenti a valenza regionale, che si affiancano e specificano le direttive adottate dal livello nazionale.

ed articolo 76 del decreto-legge n. 34/2020) di alcuni adempimenti a carico dei servizi e delle connesse misure di condizionalità - si sono rese necessari interventi derogatori rispetto al normale svolgimento delle attività di accoglienza, di orientamento e di accompagnamento al lavoro, a favore di un'erogazione sempre su appuntamento e, ove possibile, in modalità a distanza. Le misure operative e gestionali della prima fase hanno consentito la messa in sicurezza dei sistemi territoriali ed hanno consentito una gestione sostenibile dei servizi di politica attiva nel contesto emergenziale, concentrando l'attenzione al contrasto delle conseguenze economiche derivanti dalla crisi occupazionale ed al sostegno del reddito dei lavoratori e delle imprese coinvolte. Oggi stiamo vivendo una stagione di coesistenza con il virus in tutti gli ambiti della vita sociale, professionale ed economica, con la progressiva ripresa delle attività in presenza e la riapertura al pubblico delle sedi dei CPI, con accessi contingentati su appuntamento e la adozione di dispositivi di precauzione. Ciò chiama in causa la necessità di passare ad una fase di "azione", sviluppando una riflessione profonda dell'intero sistema interistituzionale per un effettivo rilancio del ruolo chiave dei servizi per l'impiego e delle politiche attive come leva primaria per fronteggiare e fuoriuscire dalla crisi, proseguendo con determinazione il percorso di rafforzamento avviato unitamente al livello centrale. Il Piano straordinario, scaturito dall'esigenza di accompagnare l'attuazione del Reddito di Cittadinanza, costituisce infatti un'occasione per sostenere con una rete forte di CPI e con un solido bagaglio di politiche attive le misure di politica industriale poste in essere per il rilancio della ripresa economica. D'altro canto, alla luce dell'esperienza maturata in questi mesi nella gestione a distanza di una parte delle politiche attive, appare oggi fondamentale un impegno condiviso con il livello centrale per sviluppare nuove modalità di accesso e operatività dei servizi per l'impiego, in grado di assicurare la copertura ed il raggiungimento di un bacino di utenza che, con la crisi, andrà inevitabilmente ad aumentare, richiedendo un impegno molto stringente da parte dei CPI per rivolgere alle persone misure appropriate di politica attiva. Sarà, in questo ambito, necessario implementare soluzioni agili per poter raggiungere le diverse categorie di utenti dei CPI, che nella maggior parte dei casi sono costituiti da persone in condizione di fragilità e con difficoltà di accesso agli strumenti tecnologici. Sarà anche necessario sviluppare modalità agili, ma tracciabili di convocazione degli utenti da parte dei servizi e, al tempo stesso, di sottoscrizione digitale dei documenti. Occorre, in tal senso, una riflessione attenta su come ampliare le possibilità di interazione a distanza con i servizi per il lavoro, promuovendo modalità di svolgimento degli stessi ulteriori rispetto a quelle basate sulla compresenza dell'operatore e degli utenti e supportando le persone nell'accesso alle opportunità aperte sul versante tecnologico, con l'obiettivo di superare persistenti forme di divario digitale e consentire l'erogazione delle prestazioni ad una platea più ampia di destinatari, rispetto a quella che le attuali restrizioni consentirebbero di trattare. È questo il punto focale in cui deve dispiegarsi il ruolo dei LEP, costruiti sulla base di un sistema "esistente" e di una cornice normativa "a tendere"; ora la prospettiva si è, in una certa guisa, ribaltata, con un quadro istituzionale, normativo e amministrativo ben definito che deve fare i conti con una realtà in forte cambiamento.

Inoltre, sarà necessario provvedere a formare gli stessi operatori dei Servizi per l'Impiego, affinché entrino in possesso di competenze che li rendano in grado di erogare i servizi a distanza, dotandoli al contempo di un'adeguata strumentazione hardware

e software per l'erogazione degli stessi. Infine, occorre agire sul versante della tutela della salute e sicurezza degli operatori dei CPI, garantendo condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro, nel rispetto dei protocolli adottati a livello nazionale, al fine di consentire l'erogazione di quei servizi che, necessariamente, richiedono una presenza fisica, con adeguati livelli di protezione dei lavoratori e degli utenti.

L'uscita dalla fase emergenziale richiede senza dubbio la realizzazione di politiche attive del lavoro su larga scala. Le Regioni, in tal senso, saranno chiamate a ridurre il più possibile la "pressione" sulle politiche passive, promuovendo al massimo la riqualificazione delle competenze e la riconversione di molte professionalità per rispondere alla domanda dei nuovi mercati del lavoro che si andranno a delineare in una cornice in radicale evoluzione. I Centri per l'Impiego dovranno concentrarsi su quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro, con l'obiettivo sia di mantenere i livelli occupazionali esistenti, sia di innalzare il tasso di occupazione. Un ruolo centrale, in questo senso, sarà svolto dalle politiche di adattabilità, che da tempo le amministrazioni regionali mettono in campo per favorire la permanenza e l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro e che oggi vanno ulteriormente rafforzate, mediante l'integrazione di interventi congiunti di attivazione, incentivazione, formazione e rafforzamento dell'occupabilità.

Solo in questa dimensione potranno acquisire un valore aggiunto le misure straordinarie, adottate sia sul piano nazionale che sul piano regionale, tese a garantire un supporto al reddito dei lavoratori – in modo continuativo, ovvero talvolta con sovvenzioni *una tantum* – nei settori maggiormente feriti dal blocco delle attività e non coperti dagli strumenti ordinari degli ammortizzatori sociali, così come volti ad erogare sostegni finanziari alle piccole e medie imprese e/o a quei settori della vita economica e sociale che soffrono nel frangente attuale di mancanza di liquidità che va ad aggravare le perdite finanziarie subite e impedisce l'avvio di nuovi investimenti per adeguare la realtà aziendale e produttiva al nuovo contesto emergenziale. La definizione di una nuova politica industriale passa attraverso le politiche del lavoro, che ne costituiscono parte integrante. Per i servizi per l'impiego si apre una nuova, complessa fase, in cui il sistema dovrà essere all'altezza di svolgere appieno il proprio ruolo.

2. La formazione

2.1 Introduzione - Impatto del COVID-19 sui sistemi produttivi e ricadute sui sistemi formativi

Com'è noto, la formazione e, più in generale, la complessa filiera di istruzione-formazione professionale, costituisce il principale strumento di politica attiva a disposizione delle Regioni per favorire lo sviluppo e l'occupabilità nei propri territori. In questo ambito, l'elemento essenziale che da sempre caratterizza e distingue i sistemi di istruzione e formazione professionale risiede nel perseguimento dell'obiettivo di stabilire una sempre più stretta e indissolubile relazione tra due sistemi: quello di produzione di beni e servizi da un lato e quello di acquisizione degli apprendimenti dall'altro. Il concetto di "impresa formativa" si è ormai consolidato portando sostanzialmente al superamento di quella dicotomia concettuale che vede una prima fase di acquisizione delle conoscenze/competenze e una seconda fase di messa in opera attraverso l'atti-

vità lavorativa. Un avvicendamento non solo concettuale, ma anche spaziale che vede nel ricorso agli strumenti dell'alternanza, dei tirocini e, più in generale, dei momenti di apprendimento in contesto lavorativo il punto di forza dei sistemi di istruzione e formazione professionale con il principale intento di dover rispondere, con tempi sempre più ristretti, alla richiesta di nuovi prodotti e di nuovi sistemi di produzione. La pandemia globale da COVID-19 ha però messo in crisi questo punto di forza anche all'interno di settori tecnologicamente più avanzati. La ANIE (Federazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche), nel mese di aprile 2020, sotto il coordinamento del Centro Studi Confindustria, ha avviato un'indagine¹⁴ fra le imprese, socie e non socie del sistema Confindustria, con l'obiettivo di monitorare gli effetti dell'emergenza sanitaria e dell'adozione delle conseguenti misure di contenimento sul sistema produttivo italiano (industria e servizi), aggiornando una prima indagine che era stata promossa a fine febbraio all'emergere dell'attuale crisi. Il primo dato di questa ricerca che più interessa mettere in evidenza attiene gli effetti delle disposizioni contenute nel decreto ministeriale del 22/03/20 e successive modifiche, che hanno portato alla chiusura delle attività non ritenute «essenziali». In base a tali disposizioni il 41% delle imprese ANIE che hanno preso parte all'indagine ha dichiarato di essere totalmente aperta e il 39% di essere chiusa parzialmente. In pieno periodo di *lockdown*, il dato relativo alla media del campione confindustriale inteso nella sua globalità vede una quota più ampia di aziende chiuse totalmente, pari al 36%, essendo considerati anche settori (dell'industria e dei servizi) caratterizzati da un blocco totale delle attività. Il secondo dato d'interesse riguarda invece le significative modifiche all'organizzazione dell'attività aziendale e nello specifico delle modalità di lavoro. Durante il *lockdown* le imprese hanno dichiarato che il 42% degli addetti diretti operavano in *smart working*, il 33% era presente in sede e il 25% non era in attività. Alla luce di questi dati non rimane difficile capire come gli stessi punti di forza dei sistemi di formazione professionale si siano improvvisamente trasformati in fattori di crisi. Laddove l'apprendimento in un contesto lavorativo attraverso metodologie di affiancamento costituisce l'elemento caratterizzante dell'istruzione e formazione professionale, è stato inevitabile incorrere in una crisi delle attività formative determinata dalla chiusura delle imprese e/o dalla delocalizzazione dei lavoratori tramite lo *smart working*. Una crisi complessa e a geometria variabile che tocca diversi ambiti, se pensiamo al fatto che la formazione professionale, per sua stessa natura, deve rapportarsi con i sistemi dell'istruzione, da un lato, e con il mercato del lavoro dall'altro. Tutto questo in una continua ricerca di metodi e strumenti atti a dover conciliare per un verso le esigenze di misurabilità degli apprendimenti tipiche dei sistemi formali d'istruzione e per l'altro la necessità di una sempre maggiore capacità di sviluppo adattivo e di prefigurazione delle esigenze, in termini di competenze, che le imprese potranno esprimere nel medio-lungo periodo. Il quadro di crisi appena delineato rappresenta il presupposto, a livello comunitario, per la definizione di una serie di proposte che si inseriscono nella strategia di ripresa dai danni causati dalla pandemia e si propongono di adattare e rinnovare gli strumenti europei e nazionali di sostegno alle politiche per l'occupazione giovanile, nonché di favorire l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e sostenere la nuova

14. Servizio Studi Economici ANIE (a cura di), "Risultati dell'indagine sugli effetti dell'emergenza covid-19 sulle imprese del settore elettrotecnico ed elettronico in Italia", dati aggiornati al 22 aprile 2020

strategia industriale europea. Uno degli elementi di questo quadro è rappresentato dalla Proposta di Raccomandazione del Consiglio Europeo relativa a “Istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, la giustizia sociale e la resilienza”¹⁵ che individua nell’istruzione e formazione professionale un elemento chiave dei sistemi di apprendimento permanente in Europa per dotare i cittadini delle conoscenze, abilità e competenze richieste per determinate professioni e facilitare quindi il loro accesso al mercato del lavoro. La proposta di raccomandazione muove le sue principali considerazioni dalla constatazione di come la pandemia da Covid-19 abbia perturbato gravemente le attività *standard* di istruzione e formazione in tutta Europa mettendo a dura prova la resilienza del sistema. La raccomandazione si pone quindi l’obiettivo di rinnovare la politica dell’UE in materia di IeFP mediante:

- una maggiore flessibilità dei percorsi di istruzione e formazione attraverso una didattica modulare dando priorità allo sviluppo di piani di apprendimento personalizzati, basati su un migliore equilibrio tra competenze generali e tecnico-professionali. Inoltre, occorrerebbe aumentare le opportunità di passaggi tra IeFP, istruzione scolastica generale, istruzione superiore e istruzione degli adulti.
- la convalida dei risultati acquisiti nell’apprendimento formale e informale, facilitando lo sviluppo delle competenze e la riqualificazione e inducendo i discenti a conseguire non solo qualifiche complete, ma anche micro-credenziali o qualifiche parziali.
- il ricorso alla didattica mista (*blending learning*) attraverso l’utilizzo di simulatori basati sulle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) e strumenti dedicati alla realtà virtuale e alla realtà aumentata che hanno il potenziale di modernizzare e innovare in misura significativa l’erogazione dell’IeFP e di aumentarne l’efficienza e l’accessibilità.
- lo sviluppo di piani di azione nazionali per promuovere l’integrazione dell’IeFP negli ecosistemi di competenze, nelle strategie di specializzazione intelligente, nelle strategie nazionali in materia di competenze, nei sistemi di innovazione, nelle strategie per l’economia circolare, nelle iniziative di ristrutturazione o nei piani nazionali per l’energia e il clima.
- la creazione di uno “spazio europeo dell’IeFP” per facilitare la mobilità, promuovere un’IeFP di eccellenza e alta qualità. Il quadro europeo delle qualifiche (EQF) dovrebbe essere il fulcro di questa strategia.

2.2. L’IeFP e l’Istruzione Tecnica Superiore

Il sistema di IeFP – istruzione e formazione professionale in attuazione del diritto dovere all’istruzione e formazione professionale, ha avuto nel recente periodo un impulso notevole di aggiornamento: nel 2019 è stato approvato in Conferenza Stato Regioni il nuovo Repertorio delle figure di qualifica e di diploma, tenendo in considerazione le indicazioni e le stimolazioni che provenivano dai singoli territori e dal mercato del lavoro nazionale e regionale in raccordo con i sistemi educativi regionali. Questa importante azione di innovazione ha consentito al sistema di IeFP, che raccoglie circa

15. Bruxelles, 1.7.2020 COM(2020) 275 final.

350.000 studenti a livello nazionale, pur se in maniera molto diversificata sui singoli territori, di proporsi in modo aderente alle nuove esigenze del mercato del lavoro, consentendo agli studenti di acquisire quelle nuove competenze necessarie a rispondere positivamente alle specifiche richieste delle imprese.

Questa è una delle caratteristiche peculiari dell'offerta formativa in capo alle Regioni: rispondere al mancato collegamento tra la domanda delle imprese e l'offerta formativa, che risulta essere una delle cause strutturali della debolezza del nostro capitale umano e quindi della nostra economia nel complesso. Ci troviamo di fronte a un vero e proprio paradosso se pensiamo che, secondo i dati OCSE 2019, l'Italia registra la terza quota più elevata di NEET tra i 25-29enni con un livello d'istruzione terziaria che si attesta al 23% rispetto alla media OCSE dell'11%, dopo la Grecia e la Turchia. Strumento dagli aspetti qualitativamente incisivi per minimizzare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro è rappresentato, nel nostro paese, dal sistema degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Ad oggi si contano 104 ITS con 616 percorsi attivi ai quali sono iscritti 15.752 alunni. Pur essendo l'unico esempio di formazione terziaria non universitaria nel nostro Paese, gli ITS sono ancora una realtà di nicchia: solo l'1,7% delle matricole iscritte per la prima volta nel 2017, il 2,7% degli uomini iscritti per la prima volta a un percorso di studi terziario, si è iscritto a un ITS (OECD, 2019). Nonostante la ancora scarsa partecipazione al sistema nel suo complesso i risultati in termini qualitativi sono rilevanti così come emerge dal monitoraggio nazionale dei percorsi ITS 2020¹⁶, realizzato da INDIRE su incarico del ministero dell'Istruzione. Sono stati analizzati 187 percorsi terminati nel 2018, erogati da 84 Fondazioni ITS, su 104 costituite. I percorsi hanno visto la partecipazione di 4.606 studenti e 3.536 diplomati. La popolazione di riferimento degli ITS è composta prevalentemente da giovani di età compresa tra i 20 - 24 anni (il 44,3%), maschi (il 72,1%), provenienti dagli istituti tecnici (il 62,3%). Considerato quanto detto in premessa il dato che spicca maggiormente è quello relativo al tasso di occupazione. Per quanto riguarda i diplomati ITS l'83% (2.920 unità) ha trovato lavoro ad un anno dall'ottenimento del titolo. Di questi il 92,4% (2.697 unità) in un'area coerente con il percorso di studi. Un dato che conferma l'efficacia e allo stesso tempo la capacità del sistema ITS di rispondere alle esigenze, in termini di competenze, del sistema produttivo. Questo per un fattore determinante sopra ogni altra cosa: lo stretto legame tra ITS e imprese: il 70% dei docenti ITS proviene dal mondo del lavoro. E certamente non è un caso che, secondo un'indagine qualitativa svolta da INDIRE, dell'81% dei diplomati ITS che si dichiara soddisfatto del percorso svolto, il maggior apprezzamento (93,5%) è stato dato alla qualità dei docenti. Un legame, quello tra sistema produttivo ed ITS, che si concretizza nel cogliere la sfida vitale dell'innovazione: il 52% dei percorsi ITS utilizza le tecnologie abilitanti 4.0 nei percorsi. La qualità dell'occupazione misurabile sostanzialmente attraverso gli strumenti contrattuali utilizzati per l'assunzione e rilevando quindi il grado di stabilità dell'occupazione ottenuta. Il 40,8% degli occupati ITS è stato assunto con un contratto a tempo determinato o lavoro autonomo in regime agevolato, il 31,7% a tempo indeterminato o lavoro autonomo in regime ordinario e il 27,5% in apprendistato. Confrontando i dati di monitoraggio 2013-2018, i dati evidenziano la costante prevalenza del

16. Zuccaro, A. (a cura di), "Istituti Tecnici Superiori - Monitoraggio nazionale 2020", INDIRE, Firenze, 2020.

contratto a tempo determinato o lavoro autonomo in regime agevolato. Crescono gli occupati con contratto di apprendistato (dal 14,2% del 2014 al 27,5% del 2018). Nonostante i suoi risultati estremamente performanti, il sistema degli ITS ha però necessità di crescere ed affermarsi. Uno dei primi fattori risiede sicuramente nella conoscenza, prima, e nell'accettazione sociale, dopo, di una possibilità ulteriore di accrescimento del proprio percorso formativo. In tal senso un ruolo determinante viene giocato dalle politiche di orientamento, che hanno il compito non solo di mostrare ai ragazzi e alle loro famiglie un canale formativo poco conosciuto a volte dagli stessi insegnanti, ma anche di mostrare un approccio differente alla costruzione di una carriera formativa prima e professionale poi. Sono ormai anni che le Regioni lavorano alla realizzazione di un sistema integrato e condiviso di interventi di orientamento permanente capace di rispondere ai bisogni delle persone in ogni momento della vita, così come stabilito nell'Accordo in Conferenza Unificata del 5 dicembre 2013 "Definizione delle linee guida del sistema nazionale sull'orientamento permanente" di cui le Regioni stesse sono state tra le prime promotrici. Ulteriore fattore fondamentale per la crescita nel sistema ITS risiede nella cooperazione tra istituzioni formative. Gli ITS non devono qualificarsi come alternativa al più classico percorso universitario. Occorre ricordare che le Università sono parte costituente delle Fondazioni di partecipazione a capo degli ITS e che, come tali, collaborano alla definizione ed erogazione dei percorsi formativi: il 12,4% dei docenti degli ITS proviene dalle Università. A più di dieci anni ormai dalla istituzione di questo canale formativo occorrerebbe rivedere l'assetto normativo dell'intero sistema, stabilizzando l'offerta formativa e al contempo superando le divisioni settoriali produttive dettate da modelli di sviluppo, come quello di Industria 2015, ormai abbondantemente superati, al fine di rendere i percorsi formativi sempre più adattabili alle esigenze dei mercati in continua e rapida evoluzione. In tal senso appare essenziale inoltre, procedere con la revisione delle figure nazionali di riferimento e dei connessi standard delle competenze tecnico-professionali, aggiornandole rispetto alle recenti evoluzioni del mercato del lavoro e creando una continuità con le qualifiche dell'IeFP. Occorrerebbe infine, a seguito dell'esperienza maturata in questi anni, chiarire il sistema di *governance* e di programmazione e gestione dei finanziamenti. Non può essere assolutamente sottovalutato il ruolo decisivo che le Regioni hanno avuto in questi anni nel delicato compito di creare quella sinergia tra ITS e imprese del territorio che ha sostanzialmente determinato il successo, in termini occupazionali, di questo canale formativo. Un lavoro di concertazione con i diversi attori del territorio che richiede un notevole impegno amministrativo e finanziario.

2.3 Apprendimento permanente

L'apprendimento permanente si connota come una tematica trasversale ai sistemi di istruzione, formazione professionale e politiche per il lavoro che prende le mosse da un profondo ripensamento del tradizionale concetto di apprendimento, introdotto a livello europeo e successivamente assunto e declinato a livello nazionale.

Nei documenti della Commissione Europea l'apprendimento permanente viene definito come *"qualsiasi attività di apprendimento avviata in qualsiasi momento della vita, volto a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica e"*

*occupazionale*¹⁷, segnando un passaggio importante nel modo di intendere l'apprendimento che non è più strettamente ancorato ai canali formali di istruzione e formazione, ma è un processo che pone al centro la persona, cui va riconosciuto il diritto alla fruizione di opportunità di apprendimento e accessibili ed efficaci lungo tutto l'arco della vita, nonché il diritto di avvalersi di adeguati supporti per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite in una pluralità di contesti, non solo di natura formale ma anche non formale ed informale.

Nel corso degli anni l'Unione Europea ha sottolineato in maniera sempre più decisiva l'importanza per gli Stati membri di adottare strategie e programmi mirati a valorizzare l'apprendimento permanente, puntando in particolar modo sul potenziamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale e sul ruolo strategico delle politiche attive del mercato del lavoro, nell'ottica di una loro progressiva integrazione.

Sulla scia delle sollecitazioni europee, la cornice entro cui si collocano le diverse iniziative in materia di apprendimento permanente in Italia è definita dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 ("Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"), che definisce l'apprendimento permanente come *"qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale"*.

Nello specifico, la legge 92/2012 rimanda ad apposita intesa in sede di Conferenza Unificata (CU) la determinazione delle politiche nazionali e la definizione degli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali.

Con l'Intesa siglata il 20 dicembre 2012 nella sede della Conferenza Unificata, viene istituito il Tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente (TIAP) composto dalle istituzioni firmatarie e dal MEF, con funzioni di raccordo e monitoraggio degli interventi, ivi compresa l'elaborazione di proposte per la definizione di standard minimi e linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali.

Il TIAP è articolato in gruppi tecnici di lavoro, definiti in rapporto alle diverse materie legate al tema dell'apprendimento permanente, con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

In esito a diversi incontri del TIAP, avviati nell'ottobre 2017, si è pervenuti alla decisione di prevedere l'elaborazione di un "Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta" come strumento strategico per far fronte al problema sempre più consistente della scarsa alfabetizzazione e delle competenze insufficienti riferite al target della popolazione adulta.

Nello specifico, il TIAP ha affidato la redazione del Piano ad un gruppo di lavoro tecnico ristretto, coordinato dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, del Coordinamento delle Regioni, con il supporto tecnico-scientifico di rappresentanti di ANPAL, INAPP e Tecnostruttura delle Regioni per il FSE.

A partire dal 2019, quindi, il gruppo ristretto ha lavorato alla predisposizione di una

17. Memorandum della commissione sull'Istruzione e formazione permanente. Documento di lavoro dei servizi della Commissione (30.10.2000) e Comunicazione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente"(2001).

proposta di interventi operativi pluriennali rivolti allo specifico *target* della popolazione adulta.

Tali interventi sono definiti in coerenza con le azioni già poste in essere da parte dei soggetti istituzionali coinvolti nell'elaborazione del Piano e hanno l'obiettivo di creare una infrastruttura di coordinamento rafforzato e di integrazione tra i differenti processi di programmazione nazionale, in un'ottica di promozione e potenziamento dell'apprendimento permanente, finalizzato a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale.

Il Piano, quindi, offre un quadro di riferimento strategico per la definizione di linee di azione comuni ai diversi attori del TIAP sia attraverso la definizione di piani di attuazione di medio periodo (a partire dalle linee di intervento per il triennio 2021-2023), sia in funzione della predisposizione dei Programmi operativi dalle singole Amministrazioni e dagli altri attori socio-economici.

Pervenuto alla sua condivisione definitiva tra i componenti del gruppo tecnico ristretto, il Piano attualmente è rimesso alla valutazione del TIAP e al confronto con le Parti Sociali, ai fini della sua approvazione finale con intesa in sede di Conferenza Unificata. La riflessione avviata con la stesura del Piano non può naturalmente prescindere dal considerare la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, da cui il nostro Paese è stato fortemente colpito e che sta avendo e continuerà ad avere forti ripercussioni sotto tutti i punti di vista. A partire, infatti, dal sistema sanitario si è innescata una crisi profonda sul piano economico e sociale che ha impattato sia il mercato del lavoro sia i sistemi di istruzione e formazione professionale.

Il progressivo aumento della disoccupazione e il cambiamento delle tradizionali modalità di lavoro hanno posto ancor di più l'accento sull'importanza di dare concretezza alle azioni previste dal Piano in un'ottica di riqualificazione e di ricollocazione lavorativa della popolazione adulta. D'altra parte anche i sistemi di istruzione e formazione sono stati messi a dura prova dall'urgenza di individuare in tempi brevi misure e soluzioni di contenimento delle diverse problematiche derivanti dalla sospensione delle attività didattiche in presenza, facendo emergere in maniera ancora più evidente le forti lacune in termini di competenze della popolazione adulta. Durante il periodo di *lockdown*, infatti, la didattica a distanza (DAD) è stata una soluzione che ha avvicinato i genitori in maniera diretta al mondo della scuola, calandoli per certi versi anche in maniera "forzata" nel ruolo di insegnanti all'interno delle mura domestiche. Considerando le criticità emerse in termini di *digital divide*, lo strumento della DAD ha evidenziato anche una forte carenza di competenze da parte degli adulti, (in questo caso i genitori degli alunni), non solo di tipo digitale nell'utilizzo degli strumenti per la DAD, ma anche con riferimento alle competenze di base e linguistiche.

L'emergenza sanitaria ha reso ancora più evidente la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza ed in tale ottica le azioni e gli interventi previsti dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta costituiscono a maggior ragione uno strumento importante per rispondere alla crisi prodotta dal Covid-19 al fine di promuovere una ripresa intelligente e inclusiva del nostro paese.

Le linee di sviluppo dell'istruzione e formazione professionale promosse a livello comunitario hanno mostrato gli elementi di debolezza del sistema fin qui configurato, aggravato dagli effetti della pandemia: su tali linee le Regioni italiane sono chiamate

confrontarsi, al fine di implementare percorsi di politica attiva sempre più efficaci ed efficienti, per rispondere alle sfide future e agendo sulla leva propulsiva più determinante per lo sviluppo del nostro paese.

3. Il *Jobs Act* e il processo di riforma della rete dei servizi per il lavoro. A che punto siamo.

A distanza di cinque anni dalla promulgazione del *Jobs Act* e nello specifico del Decreto legislativo 150 del 14 settembre 2015 relativo al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive si deve dire che l'attuale sistema delle politiche attive del lavoro è, come facilmente intuibile, ancora giovane e in divenire. La costituzione dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e la formalizzazione della rete dei servizi per le politiche attive, l'individuazione di strumenti per un più efficace inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro per disoccupati e per i soggetti a rischio di disoccupazione, attraverso attività di orientamento, supporto, avviamento alla formazione e accompagnamento al lavoro, nonché il riordino degli incentivi per l'occupazione, sono elementi fondamentali per un mercato del lavoro moderno ed efficace, anche se tuttora dibattuti e oggetto di interpretazione, aggiornamenti e integrazioni con altri strumenti normativi complementari e complessi come nel caso del Reddito di Cittadinanza di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4 convertito dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019.

Il recente rapporto OCSE dal titolo "Rafforzare le politiche attive del lavoro in Italia"¹⁸, mette a fuoco il processo di riforma della rete dei servizi pubblici per l'impiego avviato dal *Jobs Act*.

Il rapporto evidenzia da un lato la difficile situazione del mercato del lavoro, dall'altra l'insufficienza delle risorse destinate alle politiche attive del lavoro che per l'Istituto di ricerca comprendono:

- sussidi all'occupazione;
- creazione diretta e temporanea di posti di lavoro;
- formazione professionale;
- sostegno monetario alla nuova imprenditoria;
- servizi per l'orientamento lavorativo.

Secondo l'OCSE, il *Jobs Act* ha avuto alcuni effetti positivi nel migliorare la flessibilità del mercato del lavoro e armonizzare i sussidi di disoccupazione. Tuttavia, il pilastro della riforma avente l'obiettivo di rafforzare le politiche attive del lavoro si è rivelato molto più difficoltoso. La frammentazione è diminuita con il passaggio di competenze dalle province (100) alle regioni (21), tuttavia, la cooperazione tra le regioni è insufficiente, disomogenea e rallenta l'efficacia e l'efficienza degli interventi per il miglioramento del sistema.

Con maggiore decisione nel 2015 l'Italia ha operato un riorientamento dell'azione di tutela del lavoratore, privilegiando una tutela nel mercato del lavoro piuttosto che del contratto di lavoro e quindi rafforzando il supporto alla ricollocazione a fronte di un

18. OECD, *Connecting people with jobs. Strengthening active labour market policies in Italy*, 2019. Sesto country study sull'Italia che analizza in che modo funzionano le politiche attive del lavoro in Italia a livello nazionale e regionale, concentrandosi in particolare sulla riforma della rete dei servizi pubblici per l'impiego avviata dal *Jobs Act*.

indebolimento delle tutele tese alla costanza del rapporto di lavoro. Il principio che ha informato l'azione legislativa, mutuato dalla tradizione nord-europea, è stato quello di supportare tutte le transizioni, dal primo inserimento lavorativo alla transizione da lavoro a lavoro, in considerazione della dinamica generale di riduzione della durata dei singoli lavori, conseguenza dei cambiamenti organizzativi e tecnologici avvenuti nelle modalità di produzione. La creazione di una protezione del reddito nelle fasi di transizione strettamente correlata alla partecipazione a programmi strutturati di riqualificazione e reinserimento lavorativo è stata la risposta a queste nuove dinamiche del mercato del lavoro.

L'obiettivo dichiarato dalla riforma è quello di ridurre i tempi di transizione, supportando il lavoratore nel duplice versante del sostegno al reddito e dell'offerta di servizi di accompagnamento al lavoro, spostando quindi progressivamente il baricentro dell'azione pubblica dalla tutela nel posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro. L'attuazione di tale impianto ambizioso poggia su tre pilastri: garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in quanto diritti esigibili da parte dei cittadini; la rete dei servizi per le politiche del lavoro composta da diversi soggetti pubblici e privati chiamati ad attuare gli interventi; una *governance* multilivello tra Stato e Regioni per una gestione efficace ed efficiente dei servizi.

Ciascuna di queste tre componenti è essenziale per la configurazione del sistema nazionale di politiche attive del lavoro. Ad oggi possiamo dire che vi sono state esperienze anche significative di politiche attive del lavoro, ma non possiamo ancora intravedere un minimo comune denominatore che coinvolga tutte le realtà locali, tanto da poter parlare di un sistema nazionale.

4. Il primo pilastro. I livelli essenziali delle prestazioni

Con l'espressione "Livelli essenziali delle prestazioni" (LEP) si fa riferimento ai servizi pubblici a tutela dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Oltre a definire quale sia il contenuto specifico di tali servizi e attività, vi è la necessità di definirne i requisiti qualitativi e quantitativi che li devono caratterizzare.

Il fatto che le politiche attive del lavoro siano definite da LEP è di assoluto rilievo, poiché rinvia ai diritti civili e sociali che si intendono garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117 secondo comma, lettera m) della Costituzione.

La loro definizione spetta allo Stato - sebbene in questo caso vi sia stata anche un'intesa con le Regioni - anche se la loro realizzazione può competere ai diversi enti di governo regionale ed agli enti locali ed infatti in questo caso la maggior parte dei servizi devono essere organizzati dalle Regioni.

La qualificazione di LEP di tali servizi richiama al loro essere diritto esigibile dei cittadini e quindi il loro risvolto è il correlato dovere della Repubblica di garantire il soddisfacimento di tali diritti, nella logica della necessità e dell'appropriatezza.

La modalità di regolazione attraverso i LEP definisce anche un peculiare rapporto tra la competenza nazionale e quella regionale.

Infatti, i LEP sono definiti dallo Stato mentre la Regione ha la competenza nell'organizzazione dei servizi sul proprio territorio per rispondere ai LEP e questo può avvenire secondo la modalità che la regione meglio ritiene, poiché nella materia la regione

mantiene una competenza legislativa garantita dalla costituzione che le consente di definire liberamente il sistema di politiche del lavoro sul suo territorio, sempre che sia in grado di garantire i LEP definiti a livello nazionale.

I LEP sono così rilevanti, che tra i compiti di ANPAL definiti dall'art. 9 del Decreto legislativo 150/2015 vi è "la definizione e gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro".

Cioè, le Regioni che non garantiscono i LEP dovrebbero essere soggette a programmi di riallineamento o addirittura ANPAL potrebbe sostituirsi alle Regioni ed operare una gestione diretta.

Il Decreto legislativo 150/2015 individua i servizi che assumono il rango di "Livelli essenziali delle prestazioni" che successivamente, con il decreto ministeriale n. 4 dell'11 gennaio 2018 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ha declinato in maniera analitica, distinguendo tra quelli rivolti alle persone, e quelli rivolti alle imprese.

Il Decreto Legislativo 150/15 sembra non lasciare dubbi e definisce¹⁹ come Livelli essenziali delle prestazioni le norme contenute in cinque articoli del medesimo decreto:

- art. 11 "Organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro a livello regionale e delle Province Autonome" comma 1, lettere da a) a d)
- art. 18 "Servizi e misure di politica attiva del lavoro"
- art. 20 "Patto di servizio personalizzato"
- art. 21 "Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito", comma 2
- art. 23 "Assegno di ricollocazione".

Dalla lettura dei cinque articoli emerge che i LEP che devono essere garantiti al cittadino sono:

- la presenza di Uffici territoriali, aperti al pubblico e denominati Centri per l'Impiego, la cui esistenza e funzionalità è garantita dalle Regioni e Province autonome (art. 11, punto 1, lettera a)
- servizi per il collocamento dei disabili²⁰ (art. 11 lettera d) punto 1);
- avviamento a selezioni nei casi previsti dall'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n°56 (art. 11 lettera d) punto2);
- stipula del Patto di servizio personalizzato (art. 20 e art. 21 co. 2);
- orientamento di base (art. 18, co. 1 lettere a), e));
- orientamento specialistico (art. 18, co. 1 lettera c));
- supporto all'inserimento-reinserimento al lavoro (art. 18, co. 1 lettere b), f) g) m));
- supporto con specifici strumenti e incentivi (art. 18, co. 1 lettere d), h), i), l));
- rilascio dell'assegno di ricollocazione²¹ e fruizione dei relativi servizi intensivi

19. Art. 28 "Livelli essenziali delle prestazioni".

20. Di cui alla legge n°68 del 1999.

21. L' «assegno individuale di ricollocazione», graduato in funzione del profilo personale di occupabilità, era

di assistenza alla ricollocazione (art. 23).

Una prima considerazione riguarda il LEP relativo agli Uffici territoriali, aperti al pubblico e denominati Centri per l'Impiego, la cui esistenza e funzionalità è garantita dalle Regioni e Province autonome (art. 11, punto 1, lettera a), con compiti di garanzia e attuazione dei LEP nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione (art. 18). Il centro per l'impiego è il LEP che si caratterizza più per una veste strutturale e organizzativa. "Strutturale" perché è il luogo fisico deputato ad erogare determinati servizi e attività esigibili dal cittadino; "organizzativo" perché al suo interno sono disposti e gestiti i servizi e gli Operatori che li erogano.

Il Decreto legislativo 150/2015 specifica quali sono i LEP che devono essere erogati in via esclusiva dai Centri per l'Impiego e quali sono i LEP che possono essere erogati sia dai CPI sia dai Servizi per il lavoro accreditati.

Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) - Dlgs 150/2015	
Erogati <u>IN VIA ESCLUSIVA</u> dai CPI	Erogati <u>IN MODO INTEGRATO</u> dai CPI e dai Servizi privati per il lavoro
Stipula del Patto di servizio personalizzato (art. 20 e art. 21 co. 2)	Orientamento di base (art. 18, co. 1 lettere a), e))
Assegno di ricollocazione - Rilascio (art. 23)	Orientamento specialistico (art. 18, co. 1 lettera c))
	Supporto all'inserimento-reinserimento al lavoro (art. 18, co. 1 lettere b), f) g) m))
Applicazione condizionalità (art. 21)	Supporto con specifici strumenti e incentivi (art. 18, co. 1 lettere d), h), i), l))
	Assegno di ricollocazione - Servizi intensivi di assistenza alla ricollocazione (art. 23)

In base agli articoli richiamati il centro per l'impiego resta quindi il soggetto esclusivo che garantisce le attività propedeutiche e necessarie alla stipula del Patto di Servizio personalizzato, l'assegnazione dell'Assegno di Ricollocazione graduato in funzione del profilo personale di occupabilità dell'utente e l'applicazione dei meccanismi sanzionatori legati alla condizionalità. I restanti servizi e attività che fanno capo ai LEP richiamati dall'art. 18 possono invece essere erogati anche dai servizi per il lavoro

rilasciabile solo ai disoccupati percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, la cui durata di disoccupazione eccedeva i quattro mesi e facendone richiesta al centro per l'impiego presso il quale avessero stipulato il patto di servizio personalizzato. Con la legge n. 26/19, di conversione del DL 29 gennaio 2019, n. 4, art. 9, fino al 31 dicembre 2021 l'assegno di ricollocazione è riconosciuto esclusivamente ai soli percettori di reddito di cittadinanza. L'assegno è spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati.

accreditati.

In tal senso, è possibile stabilire due macro-livelli di erogazione dei servizi e delle attività ad essi connessi da parte dei CPI. Il primo livello è quello relativo alle attività che, per norma, sono esclusivamente in capo ai CPI, mentre il secondo livello è quello che prevede che anche uno o più dei servizi e attività che fanno capo ai LEP citati possano essere erogati dai CPI.

Per i beneficiari di strumenti di sostegno al reddito anche in costanza di rapporto di lavoro, il servizio pubblico per il lavoro deve garantire il monitoraggio funzionale all'esercizio della condizionalità. Per i disoccupati non beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, tale attività non è espressamente prevista dalla norma, tuttavia il monitoraggio coinvolge, in modo trasversale tutti i LEP e non solo quelli ad esclusività dei CPI; si tratta di una attività fondamentale per garantire, prima di tutto, l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni erogate in favore del cittadino.

Vi sono due ulteriori attività che si caratterizzano quali attività funzionali a garantire i LEP al cittadino ovvero attività che sono svolte dal servizio per il lavoro pubblico e che coinvolgono in modo diretto altre tipologie di soggetti diversi dal cittadino. Si tratta dello *scouting* e della sensibilizzazione delle imprese. Va sottolineato che, mentre l'esercizio della condizionalità e il monitoraggio ad esso funzionale, sono esplicitamente richiamati nel Decreto legislativo 150/2015, non così per le attività relative allo *scouting* e alla sensibilizzazione delle imprese che non trovano specifica declinazione nel Decreto legislativo 150/2015. Si tratta di attività fondamentali per garantire l'efficacia del LEP relativo al supporto all'inserimento-reinserimento al lavoro. Per l'efficace erogazione dei LEP ai cittadini, si configura infatti la necessità di stabilire un rapporto forte con le imprese. Risulta infatti evidente che il rapporto tra i servizi al lavoro e le imprese trova fondamento nelle prestazioni da garantire ai cittadini soprattutto ai fini dell'incrocio domanda/offerta. In ogni caso, per tutti i servizi previsti, la conoscenza delle esigenze dei datori di lavoro risulta cruciale. Le attività di promozione e informazione erogate dalla rete dei Servizi Pubblici dell'Impiego hanno lo scopo di aggiornare le imprese in merito a servizi e opportunità disponibili sul territorio (compresi incentivi e agevolazioni per le assunzioni e per la formazione) in attuazione di policy nazionali o regionali. Questa tipologia di servizi diretta alle imprese si rivela di importanza determinante anche ai fini dell'attuazione delle strategie nazionali e regionali per il lavoro poiché consente di promuovere direttamente le *policy* progettate e darvi esecuzione.

Le 11 attività richiamate nell'art. 18 del Decreto legislativo 150/2015 (*Servizi e misure di politica attiva del lavoro*) possono essere raggruppate, in base a un criterio di omogeneità, in 4 macro-tipologie di servizio attuabili dai servizi pubblici e privati per il lavoro: orientamento di base, orientamento specialistico, supporto all'inserimento-reinserimento al lavoro, supporto con specifici strumenti e incentivi.

<p style="text-align: center;"><i>ORIENTAMENTO DI BASE</i></p> <p>a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione</p> <p>e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;</p>	<p style="text-align: center;"><i>ORIENTAMENTO SPECIALISTICO</i></p> <p>c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea;</p>
<p style="text-align: center;"><i>ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO</i></p> <p>b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo;</p> <p>f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;</p> <p>g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;</p> <p>m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile.</p>	<p style="text-align: center;"><i>SUPPORTO CON STRUMENTI E INCENTIVI SPECIFICI</i></p> <p>d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;</p> <p>i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale;</p> <p>l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro</p>

5. Il secondo pilastro. La rete dei servizi per le politiche del lavoro

La legge 196 del 24 giugno 1997²² apre il mercato dei servizi alle Agenzie di intermediazione private, superando il precedente monopolio pubblico. Il decreto legislativo 276 del 2003 estende l'attività di intermediazione ad una pluralità di soggetti, purché autorizzati: agenzie private del lavoro, università, istituti scolastici, Camere di Commercio, consulenti del lavoro, enti bilaterali.

Il *Jobs Act* consolida ulteriormente tale approccio con il riconoscimento di una nuova Rete Nazionale dei servizi per l'impiego, coordinata dall'ANPAL nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano ed è composta, oltre che dall'ANPAL, dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro e dai due Istituti nazionali che si occupano della previdenza e della sicurezza sociale e sul lavoro: da una parte l'INPS che si occupa degli incentivi e degli strumenti di sostegno al reddito, dall'altra l'INAIL per quanto concerne il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro.

22. Si fa riferimento al processo avviato con le riforme Bassanini-Treu (legge n. 59/1997 e legge n. 196/1997); a seguire con il Decreto Legislativo n. 469/1997 che con l'art. 10 ha dato una spinta ulteriore a un mercato del lavoro a gestione mista ammettendo e disciplinando la gestione della mediazione anche da parte dei soggetti privati. Poi, ancora, il Decreto legislativo n. 297/2002 che ha fatto accantonare definitivamente il vecchio collocamento delineando in modo più marcato le attività di mediazione come prestazioni di servizi. Infine nel 2003 con la legge 30 e con il Decreto Legislativo 276 l'evoluzione normativa ha trovato il suo compimento con la fissazione di regole operative e di qualità dei servizi resi anche alle imprese. A partire dal 2003 si sono quindi create le condizioni per un mercato realmente aperto ai mediatori privati con l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro. Il regime di autorizzazione a livello nazionale e di accreditamento a livello regionale hanno assicurato un rapporto simmetrico tra servizi pubblici e privati mirato al raccordo e alla integrazione.

Sono parte della rete anche i fondi interprofessionali per la formazione continua e quelli bilaterali della somministrazione, il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Sono ricompresi, infine, due enti già collaterali al Ministero del Lavoro: INAPP e ANPAL Servizi S.p.A.

La rete si conferma quindi un'articolazione composita in cui diversi attori partecipano con specifiche ed eterogenee funzioni. Tuttavia, centrale per l'erogazione dei servizi è il ruolo degli operatori, *in primis* i centri per l'impiego ed i servizi privati autorizzati ed accreditati.

Ai Centri per l'Impiego spetta lo svolgimento in esclusiva di quattro attività fondamentali per il percorso di attivazione dell'utente: la stipula con il cittadino del "patto di servizio personalizzato" che contiene gli obblighi ed i contenuti del percorso di politica attiva a cui il lavoratore disoccupato deve partecipare; il *profiling* utilizzato per misurare l'indice di occupabilità dell'utente e quindi la sua difficoltà nell'inserimento nel mondo del lavoro, spesso correlato all'intensità del supporto che si riconosce alla persona; il rilascio dell'assegno di ricollocazione; la gestione della condizionalità.

I Centri per l'Impiego svolgono in forma integrata, nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, le attività relative alle misure di politica attiva individuate dal decreto legislativo 150/2015.

Le regioni possono decidere di affidare queste attività anche ai soggetti privati accreditati, rimborsandoli secondo i costi *standard* definiti dall'ANPAL.

Il modello di rete proposto mira a rendere complessivamente più efficiente, da parte dei servizi per il lavoro, l'azione a supporto dei cittadini nella ricerca di impiego e ai datori di lavoro nella ricerca di forza lavoro e promuove l'adozione di un modello di servizio adeguato ai livelli di bisogno del cittadino in cerca di occupazione, ovvero al livello di intensità di aiuto capace di far fronte alle sue esigenze occupazionali. A tale scopo, il decreto mira a rafforzare il sistema pubblico - privato dei servizi per il lavoro, definisce i livelli essenziali delle prestazioni e promuove un approccio *case management* a favore dei destinatari dei LEP e il sistema di *profiling* come elemento fondamentale per la personalizzazione delle prestazioni.

Accanto a ciò, il richiamo alle funzioni esclusive dei CPI, prefigura, come già evidenziato, la necessità di garantire grandi volumi di attività e di suddividerne il peso, nei limiti definiti dal decreto, con i servizi privati accreditati per il lavoro sulla base dei livelli di difficoltà delle persone ad accedere ad una occupazione anche in considerazione della durata della disoccupazione.

A riguardo, dunque, la norma porta ad una organizzazione della rete dei servizi che operi su più livelli.

Destinatari	Azioni	Tipologia di servizi	LEP (principali)
Disoccupati da meno di quattro mesi	Conferma dello stato di disoccupazione, PSP, laboratori di orientamento e empowerment	SERVIZI DI BASE	Orientamento, Tirocinio, Accompagnamento al lavoro
Disoccupati da 5 a 12 mesi, compresi i percettori di sostegno al reddito, percettori di CIGS	Assegno di ricollocazione Servizi intensivi per la ricerca di lavoro	SERVIZI INTENSIVI	Servizi di base + Riqualificazione (con formazione di breve durata/media durata, tirocini professionalizzanti, assistenza alla ricollocazione)
Disoccupati di lunga durata (+ 12 mesi) e altre persone svantaggiate: persone con disabilità, lavoratori anziani, lavoratori con svantaggio di tipo sociale, giovani, donne in reinserimento lavorativo	Interventi di sostegno anche a carattere multidisciplinare per i cittadini con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo	SERVIZI SPECIALISTICI	Servizi intensivi + riqualificazione (anche di lunga durata), servizi di assistenza e consulenza individuale

Al primo livello accede la totalità degli utenti che rilascia una Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) e sottoscrive un Patto di Servizio Personalizzato presso i CPI. A questi destinatari sono rivolti essenzialmente alcuni servizi di base necessari ad assistere la persona per una rapida collocazione/ricollocazione al lavoro.

Al secondo livello le prestazioni sono rivolte ai lavoratori disoccupati fino a 12 mesi, inclusi i beneficiari dell'assegno di ricollocazione e di forme di sostegno al reddito, per fruire di servizi intensivi per la ricollocazione presso i CPI oppure presso operatori privati accreditati per i servizi per il lavoro.

Al terzo livello sono garantiti i servizi specialistici che possono essere erogati sia da soggetti pubblici sia da soggetti privati accreditati verso la platea costituita da disoccupati da oltre 12 mesi, dalle persone con disabilità e dalle persone in condizione di svantaggio personale e sociale.

Una articolazione di questo tipo aiuta a indentificare con maggiore chiarezza i soggetti della rete che intervengono nell'erogazione dei LEP, a comunicare con maggiore efficacia i servizi e le prestazioni verso di destinatari, a definire delle modalità di governance semplici e coerenti anche per un monitoraggio costante, la valutazione del sistema a tutto vantaggio della credibilità dei soggetti che operano nel mercato del lavoro nonché a rendere più efficace l'integrazione tra fondi e risorse statali (PON) e regionali (POR) al fine di operare con maggiore coerenza e complementarità per l'attuazione delle politiche attive del lavoro.

E' da evidenziare il significativo cambiamento del ruolo e delle attività dei centri per l'impiego, strutture che - tranne eccezioni - erano tradizionalmente tese più ad agire sul fronte amministrativo che su quello di erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese e per questo sottodimensionati quantitativamente e qualitativamente rispetto al nuovo ruolo svolto nell'ambito delle politiche attive del lavoro, con un flusso annuo di utenza stimato in circa un milione di persone, conteggiando solo i beneficiari di sostegno al reddito per disoccupazione involontaria che sono tenuti ad attivare un

patto di servizio personalizzato come condizione per il mantenimento del sussidio. Al fine di accompagnare e supportare questa trasformazione, da dicembre 2017 fino al 2020 sono stati approvati diversi importanti piani di rafforzamento e di assunzione di nuovo personale che, a seguito delle procedure concorsuali, consentiranno di triplicare i 7mila lavoratori dipendenti presenti nel 2018 negli oltre 550 centri per l'impiego italiani. Oltre a questi vi sono altri quasi 3mila lavoratori contrattualizzati da ANPAL Servizi e forniti a supporto degli operatori dei centri per l'impiego per le attività relative alle azioni di sistema e al reddito di cittadinanza.

Se il potenziamento dei Centri per l'Impiego è un atto che va nella direzione del rafforzamento strutturale del sistema di politiche del lavoro, e se conseguentemente i Centri per l'Impiego si stanno organizzando per l'accoglienza di tutti i cittadini in cerca di occupazione, è altrettanto vero che questi uffici non sono ancora complessivamente in grado di offrire servizi specialistici a particolari *target* di utenti. Tali servizi specialistici non sono oggi realizzabili senza l'attivazione della rete dei soggetti accreditati i quali necessitano sia di una programmazione ordinaria e costante sia del rimborso dei servizi effettuati con costi *standard* definiti a livello nazionale.

Stupisce inoltre che non siano inseriti nella rete nazionale i soggetti accreditati dalle Regioni alle attività formative che invece hanno un ruolo sempre più importante nella erogazione delle politiche attive. Inoltre, tra le misure di politica attiva che devono essere erogate nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, vi è anche l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo²³.

Con riferimento alle attività di formazione, il Decreto legislativo 150/2015 si occupa dei soggetti accreditati per le attività formative, prevedendo la costituzione di un "Albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale" e di uno specifico "sistema informativo della formazione professionale"²⁴ in cui vengono registrati i percorsi formativi finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche. In sostituzione del libretto formativo del cittadino²⁵, i dati raccolti nel sistema informativo della formazione professionale confluiscono nel fascicolo elettronico del lavoratore, insieme a quelli del sistema informativo delle politiche attive del lavoro²⁶.

23. Cfr. art. 18 decreto legislativo 150/2015.

24. Cfr. art. 15 decreto legislativo 150/2015.

25. L'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 276 del 2003 definisce il "libretto formativo del cittadino" come il libretto personale del lavoratore in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa.

26. Cfr. art. 14 decreto legislativo 150/2015 "Fascicolo elettronico del lavoratore e coordinamento dei sistemi informativi. Le informazioni del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro costituiscono il patrimonio informativo comune del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ISFOL, delle regioni e province autonome, nonché dei centri per l'impiego, per lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali. Esse costituiscono, inoltre, la base informativa per la formazione e il rilascio del fascicolo elettronico del lavoratore, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali. Il fascicolo è liberamente accessibile, a titolo gratuito, mediante metodi di lettura telematica, da parte dei singoli soggetti interessati."

6. L'evoluzione dei Centri per l'Impiego

Il contesto in cui operano i Centri per l'Impiego e il modello organizzativo sono due variabili fondamentali che connotano la cornice entro cui essi operano. Il contesto incide profondamente sui servizi erogabili dai CPI così come il modello organizzativo incide sul potenziale di efficacia ed efficienza con cui i servizi sono di fatto erogati.

Il contesto in cui i Centri per l'Impiego operano è il mercato del lavoro, luogo reale in cui la domanda e l'offerta di lavoro si incontrano. Si tratta di uno spazio aperto e competitivo in cui la persona che cerca opportunità lavorative può incontrare diversi ostacoli di natura oggettiva o soggettiva di non facile soluzione²⁷. Nel medesimo spazio, l'impresa pur avendo la libertà di chiamare nominativamente i lavoratori, ha la necessità di affidarsi a qualcuno che assicuri efficacia ed efficienza al processo di ricerca dei lavoratori.

Per quanto l'evoluzione normativa abbia consentito di estendere i servizi rivolgendoli sia ai lavoratori sia alle imprese evidentemente qualcosa non ha funzionato se il canale formale per l'incrocio domanda/offerta, costituito da soggetti pubblici e privati, è ancora così scarsamente utilizzato.

Vent'anni di riforme hanno indirizzato e spinto in modo decisivo verso un mercato del lavoro che necessariamente deve reggersi sui servizi resi sia da soggetti pubblici sia da soggetti privati. Il decreto legislativo 150/2015 ha confermato, ancora una volta, questa necessità disponendo i servizi pubblici e privati in cooperazione tra loro. Una cooperazione che prevede comunque la possibilità di libera scelta, per i lavoratori e per l'impresa, di cogliere le migliori opportunità disponibili sul mercato acquisendo il miglior servizio di incrocio domanda e offerta di lavoro. Il fatto è che i dati dimostrano che servizi pubblici e privati non sono recepiti dai disoccupati e imprese come la miglior opportunità disponibile sul mercato per acquisire il miglior servizio di incrocio domanda e offerta di lavoro. Secondo il Rapporto annuale ISTAT, solo il 6,8% dei neo-occupati ha trovato lavoro grazie ai servizi per il lavoro pubblici e privati²⁸. Più di qualcuno obietterebbe che di questo dato c'è poco da stupirsi, se si considera che in questo settore l'Italia investe solo lo 0,03% del PIL, contro lo 0,21% del Regno Unito, lo 0,25% della Francia e lo 0,35% della Germania.

Ma è davvero questo o unicamente questo il problema? Vi sono forse ragioni più importanti o più rilevanti che precedono gli scarsi investimenti nei servizi per il lavoro e, in particolare, nei servizi per il lavoro pubblici? Ci deve essere un motivo altro se in Italia sono i canali informali di intermediazione che coprono più di tre quarti delle mediazioni. È necessario guardare e rivedere due elementi: il primo riguarda la *mission* dei servizi per il lavoro, il secondo riguarda la professionalità degli operatori dei servizi.

La *mission* dei servizi pubblici per il lavoro ha in questi anni risentito di una perdita di identità per chi vi opera²⁹. La *mission* deve essere definita in modo chiaro sia per

27. Tra gli ostacoli di natura oggettiva vi sono, per esempio, la scarsa conoscenza degli strumenti utilizzabili per una ricerca attiva di lavoro, competenze non adeguate, conoscenze e abilità da aggiornare o da riqualificare e condizioni socio-economiche di svantaggio; tra gli ostacoli di tipo soggettivo la perdita di motivazione/scoraggiamento. Rif. Bollettino Adapt n.93/2009.

28. Gli stessi servizi in Germania coprono 10,5% delle assunzioni intermedie all'anno e il 15,4% in Finlandia.

29. Si fa riferimento al riordino sul versante delle Province nell'ambito dell'attuazione della legge n. 56/2014 che ha coinvolto da vicino gli operatori dei Servizi per l'Impiego che seppur parte di un organico assunto in modo

chi dentro il centro per l'impiego ci lavora sia per chi ne è cliente. Sembra esserci una distorsione comunicativa sulla *mission* dei servizi pubblici per il lavoro che incide sulle attese del servizio per chi ne fruisce (i lavoratori e le imprese). Se l'aspettativa dell'utente è che il centro per l'impiego possa garantirgli un posto di lavoro è quasi inevitabile che l'utente esca insoddisfatto dal servizio. È necessario fare attenzione all'effetto distorsivo che una comunicazione non chiara della *mission* del centro per l'impiego può implicare.

Si deve quindi prima di tutto circoscrivere, non limitare, il servizio che il centro per l'impiego può rendere.

La *mission* può essere letta in termini di valore aggiunto e il valore aggiunto che i Servizi per il lavoro possono offrire all'utente deve coincidere con risposte "solide" per poter entrare o rientrare nel mercato del lavoro; analogamente rispetto all'impresa il valore aggiunto che i servizi per il lavoro possono dare è quello di aggiungere efficacia ed efficienza al processo di ricerca di personale, proponendo la persona giusta per il giusto posto. Il servizio all'utente e il servizio all'impresa si alimentano vicendevolmente. È ovvio che senza domanda da parte dell'impresa, il centro per l'impiego non ha offerta da proporre e viceversa. Questa è una legge del mercato. I due servizi devono essere "curati" in modo contestuale; è per questo che è necessario puntare sulla "capacità attrattiva" del centro per l'impiego.

L'attrattività non nasce per caso. Il ruolo dell'operatore del centro per l'impiego che per usare la terminologia del Decreto legislativo 150/2015 è il "responsabile delle attività" non è quello di sostituirsi all'utente nella politica attiva. È la persona che deve attivarsi, ma è il centro per l'impiego e il "responsabile dell'attività" che lo deve supportare. La *mission* del centro per l'impiego è quindi quella di sostenere, supportare e accompagnare l'utente nella sua ricerca di un lavoro. L'Operatore del CPI che supporta l'utente nella costruzione, che diventa la co-costruzione, di un piano professionale realistico e spendibile sul mercato del lavoro, offre alla persona un valore aggiunto chiaro e definito. Allo stesso modo, per quanto riguarda l'impresa, il centro per l'impiego deve uscire dalla estemporaneità del rapporto con i datori di lavoro e più ampiamente con i centri di formazione, le università, i servizi privati accreditati, le parti sociali: vi deve essere un rapporto forte che può diventare fidelizzato e quindi consolidato solo in presenza di una precisa strategia. La preselezione delle candidature e l'assistenza nella selezione delle stesse sono i due servizi che, se di qualità, possono fidelizzare l'impresa e attrarne altre. Un terzo servizio che il CPI deve poter garantire all'impresa è l'informazione strutturata sulle opportunità a cui può accedere. Si fa riferimento in modo particolare al sistema di incentivi e, in senso più ampio, alle *policy* nazionali e regionali.

Alla *mission* dei Centri per l'Impiego si collega il secondo elemento a cui è fondamentale guardare e che indubbiamente influisce sulla loro attrattività. Si tratta della professionalità degli operatori che vi operano. La professionalità dell'operatore poggia,

stabile, hanno vissuto l'indeterminatezza della loro allocazione professionale quanto meno in una prospettiva di sistema a regime. Va anche considerato che fino ad oggi in molte realtà territoriali i Servizi per il Lavoro hanno potuto svolgere le proprie funzioni anche grazie all'apporto di personale esterno con contratti a termine e che hanno certamente collaborato nell'erogazione di servizi a carattere specialistico e aggiuntivo. Rif. Quaderno di Tecnostruttura del 22 dicembre 2015.

prima di tutto, sulla sua esperienza di lavoro; il miglioramento della professionalità può certamente essere affrontato con azioni e interventi formativi mirati e costruiti sulla base di un fabbisogno formativo accertato ma l'investimento sulla formazione degli operatori dei CPI deve concentrarsi su due competenze tecnico professionali rilevanti: "Elaborare con il cittadino un piano professionale verificandone la fattibilità" e "Gestire l'incrocio domanda/offerta di lavoro". Si tratta delle due competenze *core* che sembrano ancora poco agite e che più consentono di rispondere alla vera *mission* dei Centri per l'Impiego.

In aiuto all'agire di queste competenze avrà un ruolo fondamentale il fascicolo elettronico³⁰. In esso dovranno confluire tutte le informazioni relative ai servizi fruiti dal disoccupato. Il Decreto non lo dice esplicitamente e infatti si legge che dovrà contenere "le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali". Quel che si vuol sottolineare è che il fascicolo elettronico si rivelerà decisivo per porre fine a sfilacciamenti, dispersioni, perdita di informazioni e quindi per garantire unitarietà al piano di servizio personalizzato. Lo stesso fascicolo elettronico dovrebbe essere lo strumento che metterà in grado di assegnare adeguati carichi di lavoro al "responsabile delle attività", cioè colui che si occuperà di garantire l'effettiva erogazione dei servizi esigibili dal cittadino. È un passo rilevante a favore dell'efficienza dei servizi stessi ed è anche un presupposto per l'efficacia del patto di servizio personalizzato stipulato con l'utente.

7. Il terzo pilastro. La *governance* multilivello

Con l'uscita di scena delle Province, che con la riforma degli enti locali introdotta con la legge 56 del 2014 (cd. "legge Delrio") vengono svuotate dalle competenze in materia di lavoro, i principali attori della *governance* sono Ministero del lavoro, ANPAL e Regioni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha un ruolo di indirizzo delle politiche attive del lavoro. È con suo atto, sebbene di intesa con le Regioni e le Province autonome, che sono fissate le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive.

Inoltre, spetta al Ministero del lavoro la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere erogati su tutto il territorio nazionale, nonché l'accertamento del loro rispetto.

Il Ministero inoltre esercita il potere di indirizzo e di vigilanza sull'ANPAL ed esprime un parere preventivo e vincolante su diversi atti di attuazione della sua programmazione e gestione.

L'ANPAL, oltre ad avere un potere di impulso sugli atti di indirizzo del Ministero, ha importanti funzioni di gestione e coordinamento in materia di politiche attive del lavoro, di definizione degli *standard* di servizio e di adozione dei relativi programmi di riallineamento, oltre ad ulteriori compiti di gestione diretta di alcuni servizi per il lavoro, a partire dall'assegno di ricollocazione, nonché di programmi comunitari, di

30. Art. 14 del decreto legislativo 150/2015.

cui è autorità di gestione.

L'ANPAL ha un ruolo centrale nella gestione degli albi dei soggetti autorizzati e accreditati al lavoro, nella costituzione del portale unico per l'accesso alle politiche attive ed alla realizzazione di un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro quale sistema nervoso delle politiche attive, composto dal nodo di coordinamento nazionale e dai nodi di coordinamento regionali.

Alle Regioni e alle Province autonome restano assegnate le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro e di gestione, con l'organizzazione dei servizi da erogare sul territorio sia attraverso i centri per l'impiego, trasferiti dalle Province alle Regioni come propri uffici territoriali, sia attraverso il coinvolgimento dei soggetti accreditati alle politiche del lavoro a livello nazionale o tramite specifici livelli di accreditamento regionale.

Tale *governance* multilivello è concretizzata anche da una convenzione, tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali con ogni singola regione e provincia autonoma, finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

La rete dei servizi per le politiche del lavoro è inoltre costituita da altri soggetti quali INPS, INAIL, Agenzie per il lavoro, i fondi interprofessionali, i fondi bilaterali, INAPP, ANPAL servizi, il sistema delle Camere di commercio.

Come lo stesso OECD ha evidenziato, il sistema dei Centri per l'Impiego è complesso e la *governance* rischia di essere complicata e inefficiente se non tiene conto in modo adeguato degli specifici modelli di *governance* dei servizi per il lavoro regionali, generalmente articolati su un livello di programmazione, coordinamento e supporto tecnico e un secondo livello territoriale di dimensioni provinciale o di ambito in cui operano i servizi per il lavoro.

8. Politiche attive del lavoro. Non solo incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro

Il rapporto tra formazione e politiche attive del lavoro deve ancora essere pensato fino in fondo.

Sebbene nell'ambito della classificazione EUROSTAT la formazione sia considerata una misura di politica attiva, nell'ambito dei LEP di cui al decreto ministeriale n. 4 del gennaio 2018 troviamo solo "l'avvio ad attività formative", come se queste fossero altro dalle politiche attive del lavoro.

Eppure, il compito delle politiche attive del lavoro e dei servizi preposti a realizzarle è di intervenire principalmente sulle determinanti personali dell'occupabilità (intesa come la capacità delle persone di essere occupate, di cercare attivamente un impiego e di mantenerlo).

Ciò può determinare una sottovalutazione della componente di riqualificazione/*reskilling* nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

Vi è il rischio che le linee di *policy* tendano a ridursi ad attività di *matching* tra domanda e offerta di lavoro, privilegiando il conseguimento di obiettivi di ricollocazione a quelli di occupabilità che ne rappresentano la premessa riducendo l'azione rivolta alla persona di orientamento e formazione. Ad esempio, la prima sperimentazione dell'assegno di ricollocazione ha sofferto di tale limite. La ricollocazione veloce funziona solo

nei casi in cui la persona disoccupata non necessita di servizi di formazione per lo sviluppo di competenze, siano esse tecnico-specialistiche o trasversali.

È infatti da considerare che uno dei motivi di difficoltà nell'ingresso o nel reingresso nel mercato del lavoro è dato dalla scarsa qualificazione delle persone, rispetto alla domanda di lavoro del sistema impresa.

Il caso della componente attiva della misura del reddito di cittadinanza è emblematico della difficoltà di creare una linea di *policy* efficace tra formazione e politiche del lavoro.

Stante il fatto che circa il 70% delle persone beneficiarie del reddito di cittadinanza vengono prese in carico dai servizi sociali e non sono pronte ad un ingresso nel mercato del lavoro, parrebbe ragionevole che il restante 30% della platea, presa in carico dai servizi al lavoro, potesse fare affidamento su di una forte azione di *reskilling*.

La formazione potrebbe infatti rendere più occupabili persone con elevata difficoltà di reinserimento lavorativo ed il tempo di fruizione del reddito di cittadinanza potrebbe in parte essere utilizzato allo scopo della riqualificazione.

La norma, in linea teorica, offre questa possibilità attraverso il cosiddetto "patto per la formazione", ma le modalità operative per il suo finanziamento previste dall'art. 8 comma 2 DL 4/2019 convertito in legge 26/2019 sono impraticabili: gli enti di formazione verrebbero finanziati per l'erogazione delle attività formative solo a condizione che il beneficiario ottenga un lavoro coerente con il profilo formativo sulla base di un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Inoltre, il valore concesso agli enti di formazione sarebbe la metà della quota residua di reddito di cittadinanza, riconosciuta sotto forma di sgravio contributivo applicato ai contributi previdenziali e assistenziali dovuti per i propri dipendenti, soggetta inoltre al regime di aiuti di stato. Tale impianto appare come un'occasione persa: non essendo sostenibile per gli enti di formazione, semplicemente questi non si ingaggeranno in tale linea di *policy*, che infatti non è ancora attiva e non sta contribuendo ad accompagnare nel mercato del lavoro i destinatari del reddito di cittadinanza.

La componente formativa dovrebbe quindi essere maggiormente valorizzata nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, consentendo azioni di riqualificazione anche di media durata per le persone con più necessità di riqualificazione. Per questo, coerentemente con il suo essere una misura di politica del lavoro, la componente formativa di riqualificazione dovrebbe entrare nell'ambito dei LEP ed essere quindi uno degli elementi a disposizione degli operatori e dei cittadini nella costruzione del patto di servizio personalizzato.

In tal senso va anche trovato un equilibrio tra le azioni finanziate "a risultato" e le azioni finanziate "a processo". Il dibattito è iniziato negli anni '90, quando si è passati anche a livello europeo da obiettivi di "occupabilità" a quelli di "occupazione", riconoscendo la necessità che le azioni formative fossero orientate alla maggior occupazione delle persone.

Se lo stimolo all'attività formativa di essere strettamente connessa ad uno sbocco occupazionale è opportuno a fronte del rischio di una formazione generica oppure non correlata agli effettivi bisogni del sistema impresa, dall'altra parte è da porre attenzione alla trasformazione delle azioni in un riconoscimento solo a risultato, perché questo rischia da un lato di rendere insostenibile l'azione di soggetti privati accreditati, anche nel caso di enti *no profit* del terzo settore, che restano tuttavia soggetti economici

ed in quanto tali devono valutare la sostenibilità di un loro impegno nell'ambito delle *policy* pubbliche, dall'altro si rischia di sostenere o facilitare comportamenti opportunistici, nella logica del *gaming*.

Raggiungere quindi un equilibrio tra componenti a processo ed a risultato è uno degli obiettivi da raggiungere nella costruzione del sistema di politiche del lavoro. Ad oggi non è avviata una riflessione comune su questo tema, tanto che gli avvisi regionali si distribuiscono uniformemente su tutta la linea che va da "0% processo - 100% risultato" all'estremo opposto "100% processo - 0% risultato".

9. Ripensare i modi di erogazione delle prestazioni. L'uso delle tecnologie a supporto della garanzia dei LEP su tutto il territorio nazionale

Il *lockdown* collegato all'emergenza sanitaria ci ha mostrato che lo *smart working* e lo *smart learning* si possono fare.

La riorganizzazione dei processi produttivi può essere perseguita attraverso nuove forme e modalità di lavoro (p.es. *smart working*), ma anche nuove modalità formative e di erogazione dei servizi di orientamento, assistenza e consulenza individuale e di gruppo con l'individuazione di nuovi modelli di erogazione (p.es. in remoto *vs* in presenza) e attuazione (modalità di erogazione della formazione attraverso *voucher*, procedure amministrative flessibili, nuove forme di controllo, ecc.) degli interventi di formazione continua.

Non si tratta di sostituire la formazione come relazione tra le persone con una formazione solo attraverso la macchina, ma di riflettere su una evoluzione dei sistemi e degli strumenti, che è anche investimento in professionalità.

Uno studio di *Knowledge Sourcing Intelligence* dello scorso febbraio ha stimato una crescita del mercato *e-learning* dai 188 miliardi di dollari del 2019 fino all'impressionante cifra di 319 miliardi di dollari nel 2025, con un incremento costante di quasi il 10% annuo.

L'*e-learning* oggi mette in gioco innovazioni quali il *social learning*, con lo sviluppo di strumenti interni all'azienda per il confronto, la collaborazione, il *knowledge sharing*, lo sviluppo di ambienti di apprendimento anche molto evoluti, con l'utilizzo di simulazioni didattiche interattive, realtà virtuale, *gamification*.

In tali ambienti, l'apprendimento parte dall'esperienza e viene supportato da funzioni guida passo passo, prove ed errori, contenuti visivi interattivi, che richiedono un impegno attivo che sappiamo essere direttamente connesso all'apprendimento.

Inoltre, l'analisi dei *big data* prodotti consente di analizzare le risposte agli stimoli dell'allievo per adeguare in modo dinamico il percorso della persona e ottimizzare costantemente il processo di apprendimento, come una sorta di valutazione formativa evoluta ed intelligente.

E non dimentichiamo la possibilità di fruire di tali ambienti in movimento: il *mobile learning* è anch'esso in crescita esponenziale.

Dunque, oggi è tecnologicamente possibile un cambio di paradigma dei sistemi formativi che vada anche oltre l'esperienza del *lockdown*: una riflessione su tecnologia e sistemi formativi e di politiche del lavoro dovrebbe partire dalla crescente influenza della tecnologia nella nostra vita, nel nostro modo di relazionarci con gli altri, di lavorare e di apprendere.

Certo, tale sfida pone innanzitutto rilevanti questioni didattiche e pedagogiche, di accesso alle infrastrutture digitali, del *software* e delle piattaforme da utilizzare, ma non sono da sottovalutare quelle amministrative.

È significativo, infatti, che tale contesto evolutivo riguardi nel nostro Paese sostanzialmente la formazione privata. Allo stato attuale, non si rileva un'adeguata disciplina generale per la formazione e le politiche del lavoro a distanza e, tanto meno, adeguati strumenti di finanziamento e di gestione a disposizione delle imprese.

È quindi da capire come far evolvere il paradigma oggi vigente nell'azione amministrativa che riguarda la formazione. Un ecosistema amministrativo favorevole al digitale ed all'attività a distanza potrà consentire al nostro sistema pubblico di procedere sulla strada dell'innovazione.

Oggi vi è la possibilità tecnologica di operare un salto nella conoscenza in tempo reale delle dinamiche del mercato del lavoro ed economiche di territori, settori e filiere.

Abbiamo una vasta disponibilità di dati di fonte diversa, modelli interpretativi e previsivi e lo sviluppo della tecnologia di analisi dei *big-data* e di *machine learning* può dare impulso allo sviluppo ulteriore di questi ambiti di analisi.

L'integrazione dei dati e delle competenze tra Ministero del lavoro, ANPAL, Ministero dell'istruzione, UnionCamere (con il sistema Excelsior), ISTAT, consentirebbe da un lato di costruire un cruscotto dinamico degli impatti occupazionali della crisi e più in generale delle dinamiche e tendenze occupazionali, in grado di far emergere anche indicazioni sulla domanda di competenze difficili da trovare.

Tali analisi dovrebbero avere ricadute immediatamente operative:

- per la programmazione dei percorsi di formazione, di istruzione e universitari. Sempre più la programmazione degli interventi dovrebbe essere *data-driven*. L'assenza del collegamento tra la programmazione dei percorsi del sistema educativo ed i trend di fabbisogno del mercato del lavoro ha due impatti che generano quello che può sembrare un paradosso: elevata disoccupazione giovanile da un lato e difficoltà crescente da parte delle imprese ad individuare i profili cercati.
- per realizzare strumenti utili ad operatori del mercato del lavoro per orientare i cittadini in cerca di occupazione verso la domanda dei sistemi territoriali e delle singole imprese. Oggi è possibile realizzare potenti *tools* per supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
- per realizzare un solido orientamento professionale per supportare i giovani e le loro famiglie nella scelta dei percorsi di studio che, se da un lato deve essere basata sulla libertà e la conoscenza delle proprie attitudini e ambizioni, dall'altra deve però tenere conto dei dati di realtà delle possibilità occupazionali dei diversi percorsi di studio.

10. Conclusioni

La crisi economica causata dalla pandemia globale ci ha richiamato alla necessità di rafforzare il collegamento tra politiche passive e politiche attive.

L'esperienza della crisi del 2009, in cui vennero mobilitate risorse importanti per contrastare il rischio di licenziamenti nei settori che venivano via via investiti dalla crisi economica, contribuì a mantenere la continuità del posto di lavoro (e quindi della

potenziale capacità delle imprese di rispondere attivandosi passata la crisi) ed a non depauperare un tessuto di piccola impresa priva di ammortizzatori sociali, utilizzando risorse della programmazione europea per far fronte alla crescita di domanda di ammortizzatori. Quell'esperienza ci ricorda un sistema che fu in grado in poco tempo, con un forte coinvolgimento degli attori sociali, con la partecipazione di pubblico e privato, di attivare una diffusa rete di protezione del reddito, e dell'occupazione, del lavoro dipendente.

L'utilizzo del Fondo Sociale per finanziare gli ammortizzatori in deroga rese necessario accompagnare le risorse delle politiche passive con una vasta campagna di "politiche attive", che si tradusse in attività formative.

Punti di forza di quell'esperienza furono indubbiamente la capacità di offrire protezione diffusa e mantenimento della continuità lavorativa (anche se va evidenziato che non poche di quelle realtà economiche tenute in vita, per ragioni di debolezza antecedenti la stessa crisi, non riuscirono a riprendersi), fu anche il primo vero caso di applicazione diffusa del principio dell'accompagnamento delle politiche attive e passive. Questo principio si tradusse in una vasta campagna di formazione, condizionante l'accesso alla tutela al reddito, che interessò una fascia di popolazione che mai aveva avuto accesso a occasioni di formazione dall'epoca dell'ingresso nel lavoro.

Punti di debolezza, tra gli altri, furono che si trattò di una azione calata in un sistema impreparato, l'offerta formativa fu prevalentemente generica, non ci fu modo di darne evidenza dopo, né di collocarla in un qualche processo di valorizzazione delle risorse umane interessate. Sono alcuni dei limiti rilevati allora e ricordati in seguito negli studi su quegli anni.

L'interruzione delle attività produttive, il ricorso a forme diverse di riduzione dell'attività lavorativa con utilizzo di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, indipendentemente dall'utilizzo o meno dei fondi europei va preso come occasione per una vasta campagna di formazione e riqualificazione della forza occupata attraverso l'accesso a occasioni di formazione a distanza e altre soluzioni di apprendimento.

Dedicare tempo per il *reskilling* o *upskilling* durante i periodi di riduzione o sospensione dell'attività è un tema che necessita di particolare attenzione, per una *skill strategy* che consideri la composizione del mercato del lavoro italiano a bassa scolarità, con un trend che vede crescere invece il fabbisogno di lavoratori qualificati, soprattutto da parte delle imprese che hanno operato una trasformazione digitale orientandosi a produzioni altamente customizzate³¹.

Se da una parte dobbiamo ancora rendere efficace il tema della condizionalità, cioè della necessità per il lavoratore disoccupato di attivare un percorso di politica attiva quale condizione per il mantenimento del sussidio, dall'altra parte sono da considerare anche politiche attive per soggetti che hanno un sussidio in costanza di rapporto di lavoro, a partite dalla CIG, in particolare per quella in deroga finanziata dalla fiscalità generale.

In una direzione di questo tipo, sebbene non nella forma della CIG, si muove il "Fondo nuove competenze" previsto dall'art. 88 del DL "Rilancio" (DL n. 34 del 19 maggio

31. Cfr. ANPAL e INAPP, XIX rapporto sulla Formazione Continua - p. 52 e p. 54, presentato al Senato della Repubblica.

2020) che consente alle parti sociali di sottoscrivere intese per la rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa. Parte dell'orario di lavoro verrebbe finalizzato a percorsi formativi.

Si considera questo un *mix* di politica passiva e di politica attiva poiché gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sono appunto a carico del "Fondo Nuove Competenze".

Ad oggi però l'attuazione di questo disegno è ancora lungi dall'essere terminata. Il sistema delle politiche del lavoro è ancora giovane e lontano dal quadro generale delineato dalla norma e la sua attuazione non procede sempre in modo lineare.

La *governance* multilivello *in primis* ha visto non poche difficoltà nel raccordo tra livello centrale e regionale.

Regioni e governo hanno riconosciuto l'esigenza di un maggior coordinamento e raccordo delle rispettive azioni, inserendo tale obiettivo sia nel "piano di rafforzamento dei servizi e delle misure" di gennaio 2017, sia negli obiettivi definiti nelle linee di indirizzo triennali approvati con il decreto ministeriale 4/2018.

Vi sono inoltre strumenti non ancora messi a regime e mantenuti stabili nel tempo, a partire dall'assegno di ricollocazione, previsto dalla norma nazionale, per cui è stata fatta una prima sperimentazione nel 2017 per i beneficiari di Naspi da almeno quattro mesi.

La platea è stata successivamente estesa ai lavoratori in CIG ed infine è stata modificata eliminando i beneficiari di Naspi per mettere invece lo strumento a disposizione dei beneficiari di Reddito di cittadinanza, ma al momento lo strumento non è stato ancora riattivato dopo la fine della sperimentazione del 2017.

Non sono inoltre ancora state definite in modo univoco le modalità di pagamento delle prestazioni agli erogatori dei servizi. Le unità di costo standard (UCS) - che dovrebbero accompagnare i LEP - sono state definite a livello nazionale solo per il programma Garanzia Giovani, mentre altri casi di UCS sono stati definiti solo a livello regionale.

Ciò comporta che non siano definite in modo organico le attività da rimborsare a processo e quelle a risultato, né l'intensità di aiuto discendente dalla profilazione delle persone.

Questi elementi vengono individuati nei singoli avvisi, con grande varietà di soluzioni e quindi con una significativa diversificazione degli interventi.

Annualmente le Regioni emanano oltre un centinaio di avvisi annui per le PAL, per un costo complessivo di oltre un miliardo di euro/anno.³²

Un investimento significativo che denota la sensibilità delle Regioni rispetto al tema lavoro e politiche attive e che tuttavia è operato con una programmazione ancora non condivisa tra Stato e Regioni, con un limitato intervento sistemico, poiché - salvo eccezioni - la priorità data alla logica progettuale frammenta gli interventi in un numero rilevante di avvisi di importi limitati, con *target* e tipologie di azioni parziali.

Questo è l'aspetto che a parere di chi scrive è maggiormente critico. Infatti, al di là dei ritardi nell'attuazione degli strumenti di livello nazionale, come il fascicolo elet-

32. Cfr. AA.VV., *Analisi ragionata degli avvisi pubblicati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, 2019*, Rubbettino Editore, dove si analizzano gli avvisi emanati dalle Regioni nel 2018, per un totale di 144 avvisi dal valore di oltre 1,1 miliardi di euro.

tronico del lavoratore, al di là dello scarso raccordo tra interventi di livello nazionale e di livello regionale, quello che si evidenzia è la distanza tra un approccio sistemico disegnato dalla norma ed una attuazione frammentata, che limita l'offerta dei servizi specialistici solo ad alcuni *target* per intervalli di tempo limitati.

Capitolo 14

Invecchiamento attivo e emergenza COVID-19



Capitolo 14 Invecchiamento attivo e emergenza COVID-19

Claudio Lucifora
Università Cattolica del Sacro Cuore e CNEL

1. Introduzione

Nel giro di poche settimane, la pandemia COVID-19 causata dal nuovo coronavirus ha trasformato radicalmente la vita delle persone in tutto il mondo. Oltre alle devastanti conseguenze per la salute sulle persone direttamente colpite dal virus, la pandemia COVID-19 ha avuto importanti implicazioni per il modo in cui le persone vivono e lavorano, influenzando in modo profondo il loro benessere fisico e mentale. In particolare il mondo del lavoro e l'organizzazione delle risorse umane sono state travolte dal rischio di contagio e dalle misure di distanziamento. In pochissimo tempo, all'inizio del *lockdown*, le imprese hanno dovuto affrontare una delle crisi più profonde degli ultimi decenni. L'emergenza si è rapidamente spostata dalla salute pubblica a quella economica, con effetti profondi e duraturi che interesseranno non solo l'occupazione ma anche strutturalmente il modo di organizzare il lavoro.

Nelle fasi di crisi, così come è successo anche in passato, le debolezze del sistema produttivo e dei processi organizzativi vengono a galla aprendo nuovi interrogativi e sollecitando nuove risposte. In questo contesto, la crisi del COVID-19 ha avuto l'effetto, se ce ne fosse stato bisogno, di mettere in evidenza la fragilità della nostra struttura demografica associata all'invecchiamento della popolazione. L'effetto più evidente è stato, tragicamente, l'elevata mortalità tra le fasce più anziane. Gli effetti tuttavia si sono manifestati anche sul mercato del lavoro, soprattutto laddove l'elevata anzianità media dei lavoratori ha richiesto di prestare particolare attenzione ai soggetti più fragili e ai più esposti al contagio, per la ripresa in sicurezza delle attività.

In questo capitolo vengono approfondite le implicazioni della pandemia per il lavoro e il benessere dei lavoratori, e successivamente vengono discussi gli aspetti di *age management* che le imprese hanno dovuto affrontare nella fase di trasformazione e riorganizzazione delle attività lavorative *post-lockdown*, al fine di garantire sicurezza e sostenibilità generazionale all'interno delle imprese. In quest'ottica, l'emergenza COVID-19 può essere considerata come un acceleratore delle dinamiche che già operavano sotto-traccia e che progressivamente cambieranno le nostre prospettive e aspettative sull'organizzazione del lavoro, soprattutto in associazione alla dimensione demografica che richiederà maggiore attenzione e creatività per evitare di spiazzare la generazione dei lavoratori *senior* (Ilmarinen, 2005).

Il cambiamento richiede senza dubbio, sia un significativo sforzo in termini di innovazione, investimenti e conoscenza, sia un ripensamento dell'organizzazione delle risorse umane che necessitano di visione e di una rapida e coraggiosa attuazione (OCSE, 2006; 2019). Si tratta di cambiamenti nella gestione delle risorse umane per la sostenibilità delle carriere che, negli ultimi anni, molte imprese hanno già avviato, ma che hanno fatto con molte resistenze e principalmente sotto la spinta della necessità. L'attuale crisi, così come spesso avviene quando il mantenimento dello *status quo* non è più possibile, potrebbe accelerare questo processo di cambiamento e aprire una nuo-

va fase per ripartire, facendo ricorso a tutte le risorse che potranno essere attivate per superare ostacoli e resistenze (Cappellari, Lucifora e Rosina, 2019).

Il presente capitolo è articolato nelle seguenti sezioni. La sezione 2, presenta i dati e illustra alcune dimensioni della crisi del COVID-19, come la diffusione del virus nei principali paesi e in Italia. Nella sezione 3 vengono presentati alcuni effetti prodotti dalla crisi del COVID-19 sul benessere e sull'organizzazione del lavoro in Europa e in Italia. Successivamente la sezione 4 discute le principali sfide che l'invecchiamento della forza lavoro produce nelle aziende poste di fronte alle sfide epocali degli ultimi decenni. La sezione 5 contiene alcune considerazioni conclusive.

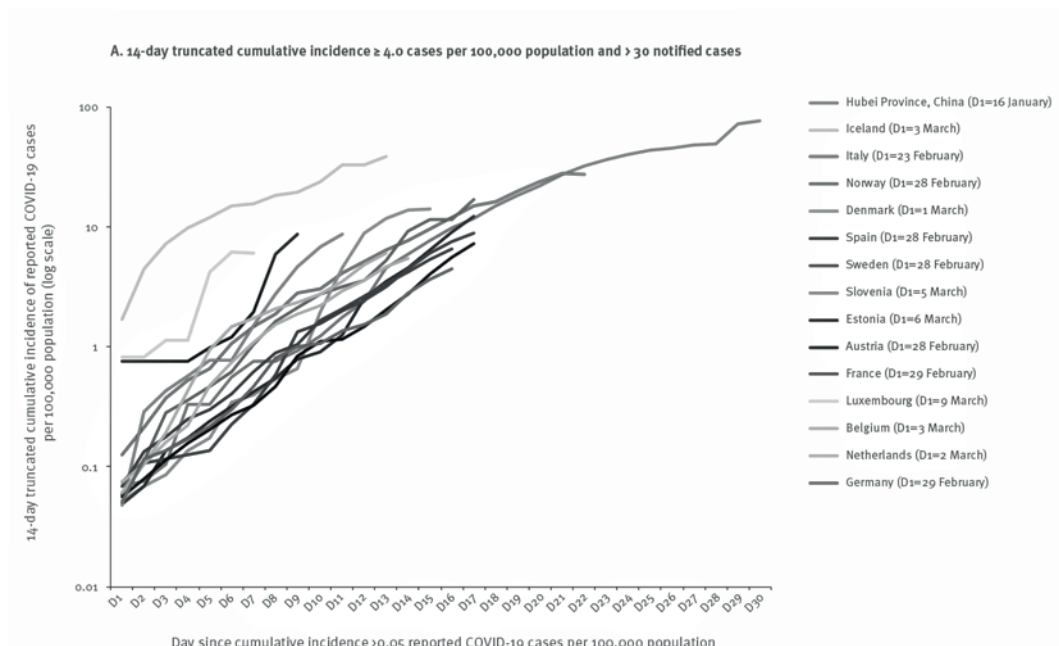
2. La crisi del COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha richiesto ai governi interventi tempestivi per attivare i sistemi sanitari, garantire l'istruzione, preservare le imprese e i posti di lavoro e ridurre la volatilità sui mercati finanziari. La resilienza dei paesi nel rispondere alle conseguenze sanitarie ed economiche è stata assai differenziata sia in termini di capacità di riorganizzare e attivare i sistemi sanitari, sia per la *governance* del processo decisionale con la creazione di organi di coordinamento dei provvedimenti emergenziali. La maggior parte dei paesi OCSE ha utilizzato strutture esistenti per la gestione delle crisi, come in Italia con la designazione del commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 del responsabile del Dipartimento della Protezione Civile. Mentre i meccanismi di coordinamento si sono rivelati molto importanti durante la crisi per prevenire l'esplosione dell'epidemia, ciò che ha davvero fatto la differenza nella diffusione del contagio e nel numero di decessi associabili alla polmonite SARS-CoV-2 è stata l'efficienza del settore sanitario. Nelle fasi iniziali la popolazione anziana ha comunque pagato il prezzo più alto. La figura 1 riporta l'evoluzione di casi COVID-19 segnalati nelle fasi iniziali dell'epidemia confrontando paesi dell'Unione Europea con la provincia di Hubei in Cina.¹ Sebbene la maggior parte dei paesi mostri una dinamica dei contagi simile, tuttavia sono anche evidenti significative differenze nei livelli tra i paesi (Kinross et al.2020). Anche la mortalità a seguito una dinamica simile, con la popolazione anziana a più alto rischio. Il tasso di mortalità, ovvero il numero di decessi sul numero di persone con diagnosi nota della malattia, segue una curva esponenziale con età, evidenziando tassi di mortalità relativamente bassi per le persone di età inferiore a 50 anni e tassi di mortalità crescenti per gli *over 75*.

In Italia, l'evoluzione dei contagi dopo il picco del mese di marzo ha evidenziato una marcata diminuzione dei nuovi casi confermati e dei decessi, come riportato in figura 2, frutto del *lockdown* e delle misure di contenimento prese dal Governo italiano. Ad oggi in Italia si contano 300mila contagi confermati e circa 35mila decessi associabili al COVID-19.

1. La figura 1 riporta l'incidenza cumulativa troncata a 14 giorni ($\geq 4,0$ casi per 100.000 abitanti e > 30 casi notificati).

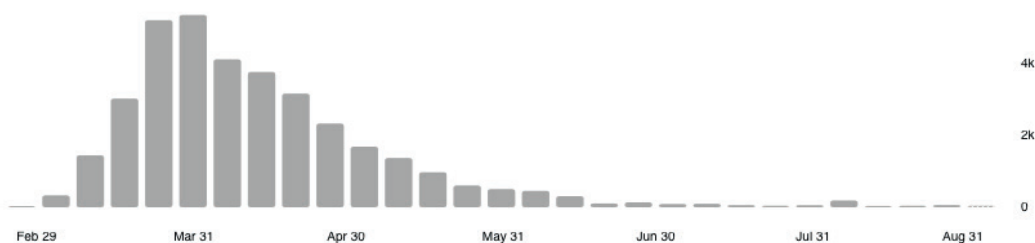
Figura 1: Evoluzione dei casi COVID-19 segnalati
 (≥ 4,0 casi per 100.000 abitanti e > 30 casi notificati)



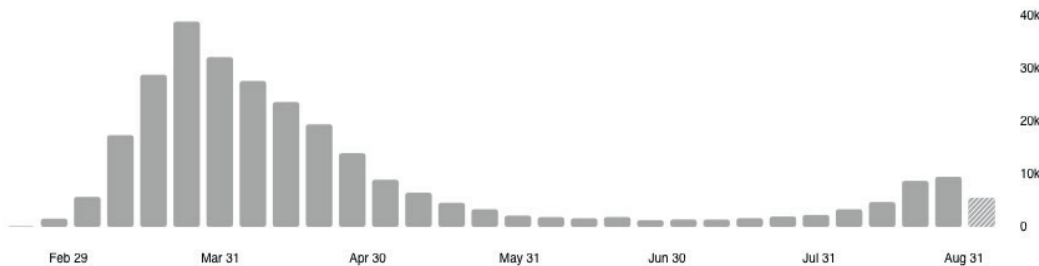
Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), Kinross et al. (2020) riprodotto su licenza di Creative Commons Attribution 4.0.

Figura 2: Nuovi casi confermati e decessi COVID-19 in Italia (per settimana)

a) Nuovi casi confermati



b) Decessi



Fonte: Organizzazione Mondiale della Sanità

3. Alcune evidenze dalla prima indagine COVID-19 di Eurofound

Per cogliere le implicazioni economiche e sociali della crisi del COVID-19, Eurofound, subito dopo l'inizio della crisi, ha condotto un'indagine *online* dal titolo "Living, working and COVID-19" diffusa su larga scala in tutta l'Unione Europea. L'indagine ha avuto come principale obiettivo quello di indagare l'impatto della crisi sul benessere dei soggetti, sulle condizioni di lavoro e sulle modalità di telelavoro delle persone nell'Unione Europea. L'analisi empirica che viene condotta nel presente capitolo presenta in primo luogo il quadro aggregato a livello europeo, per poi focalizzare l'attenzione principalmente sull'Italia e sulla dimensione età con riferimento alla fascia di popolazione *over 55*.

Gli approfondimenti riguardano essenzialmente gli aspetti indagati nel questionario Eurofound organizzati in 4 sezioni principali: i) benessere, ii) lavoro e telelavoro, iii) condizioni di vita e iv) situazione finanziaria (complessivamente il questionario contiene 34 domande). I partecipanti al sondaggio sono stati reclutati online utilizzando un metodo di campionamento definito "snowball sampling" attraverso una diffusione capillare sui social media. L'indagine è stata somministrata *online* dal 9 aprile al 30 aprile del 2020, coinvolgendo più di 85mila individui di cui circa 2.700 in Italia.

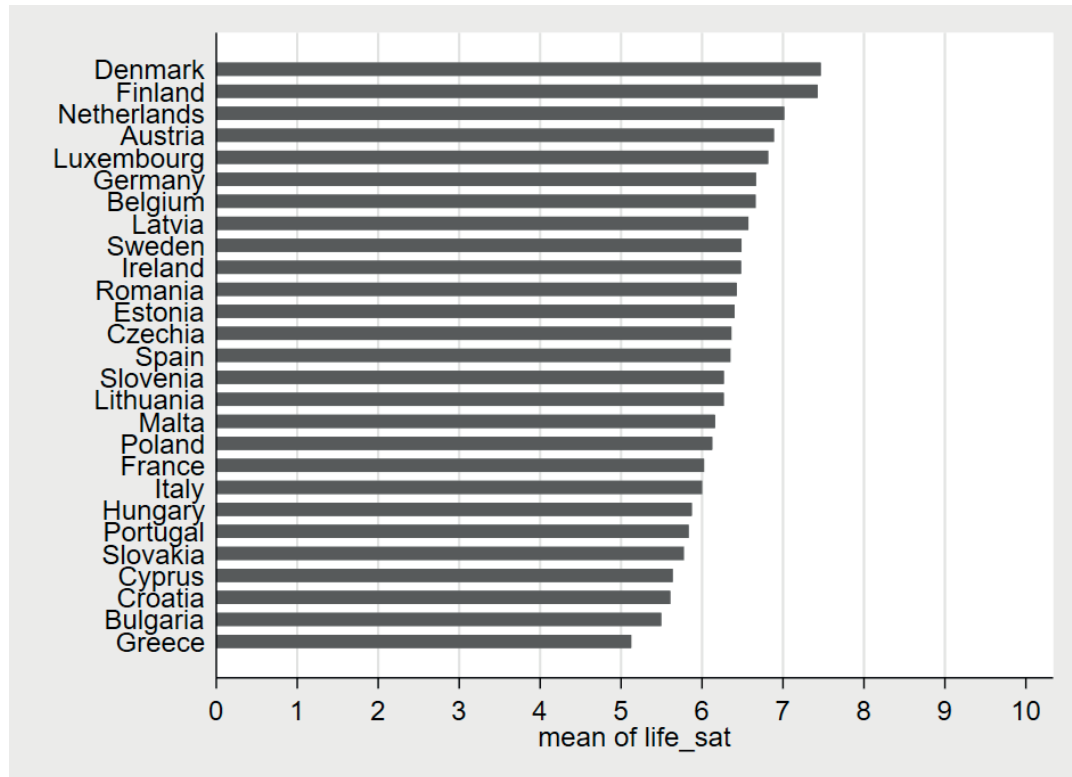
3.1. Il quadro europeo

L'indagine Eurofound per prima cosa ha analizzato il benessere dei cittadini.² Il livello complessivo di benessere rilevato nell'aprile 2020, solo poche settimane dopo l'inizio del *lockdown*, per la media dei paesi UE evidenzia un rapido declino. Infatti, il benessere medio rilevato nel 2016 dall'indagine Eurofound sulla "Qualità della vita" era pari a 7,0 (su una scala da 1 a 10), da confrontare con quello rilevato nell'indagine Eurofound "Living, working and COVID-19" pari a 6,3. Quindi una riduzione di 0,7 dell'indicatore di qualità della vita. Confrontando, invece il livello di benessere per ciascun paese emerge una significativa dispersione. Nella figura 3, Danimarca e Finlandia mostrano un punteggio più elevato della media (rispettivamente 7,4 Dk e 7,3 Fin), mentre l'Italia -- assieme alla Francia, al Portogallo e alla Grecia -- figura tra i paesi con il più basso livello di benessere in media (5,9).

Considerando le persone di età superiore a 55 anni, si ritrova un livello di benessere pari a 6,4, quindi non statisticamente diverso dalla media europea. Anche considerando i paesi singolarmente, il benessere dei più anziani non risulta molto diverso dalla media, a volte anche superiore. Questa evidenza trova conferma in molti altri studi, in cui si dimostra come i lavoratori anziani e i pensionati siano generalmente più protetti: i primi, perché maggiormente tutelati da norme che garantiscono chi possiede maggiore anzianità lavorativa (Johnson e Butrica, 2012); i secondi, perché i redditi da pensione risentono meno delle fluttuazioni del ciclo economico. Tuttavia, vi sono altre dimensioni che colpiscono più duramente i lavoratori anziani durante le crisi. Per esempio, se è vero che la probabilità di perdere un lavoro (per chi ce l'ha) è inferiore; tipicamente i lavoratori anziani impiegano più tempo per trovare un nuovo posto di

2. Nelle elaborazioni aggregate a livello di paese, le risposte sono state pesate per rappresentare il profilo demografico in termini di età, genere, regione e livelli di istruzione. Per ulteriori informazioni metodologiche, si veda: <https://www.eurofound.europa.eu/topic/covid-19>.

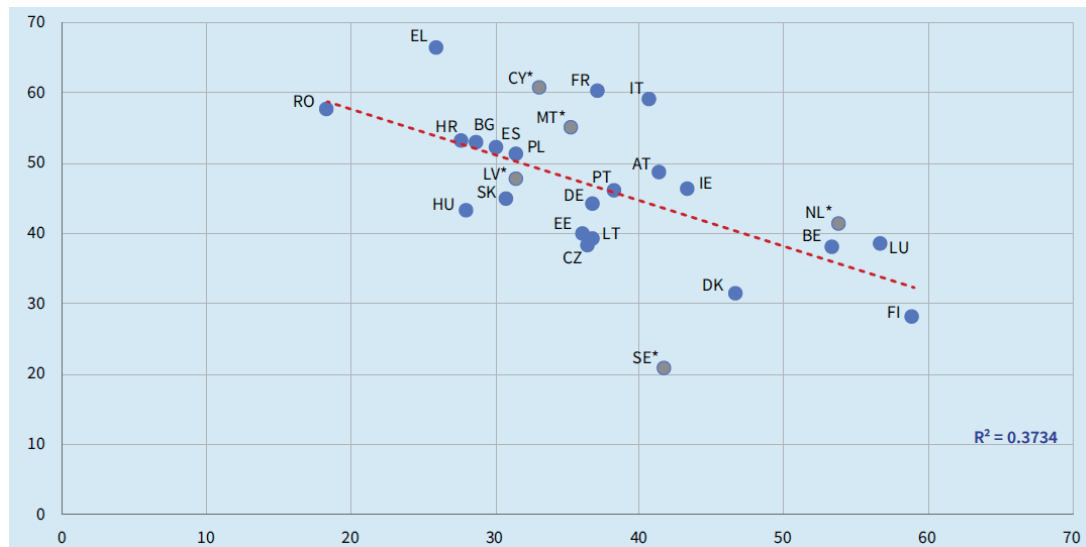
Figura 3: Livello di benessere (27 paesi europei)



Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 dataset*, Dublin

lavoro dopo averlo perso (Neumark e Button, 2014). Inoltre, il divario tecnologico e le minori competenze digitali rendono i lavoratori più esposti al *mismatch* occupazionale e alla possibilità di svolgere tele-lavoro. In tale contesto, quand'anche ottengono un nuovo lavoro, i lavoratori più anziani sperimentano una maggiore riduzione dell'orario di lavoro, un'elevata propensione all'inattività e significative decurtazioni di salario.

La figura 4 fornisce una conferma indiretta della relazione tra attivazione del tele-lavoro e la riduzione dell'orario di lavoro. In particolare, il grafico riportato mostra come i paesi con una maggiore quota di attivazione del tele-lavoro sono anche quelli in cui l'orario di lavoro si è ridotto di meno durante le fasi iniziali della pandemia. Tuttavia, anche l'interruzione dell'attività economica nelle attività non-essenziali ha inciso profondamente sugli orari di lavoro. Nelle prime settimane di confinamento, il massiccio ricorso a forme di *Job retention schemes* (come la nostra Cassa Integrazione Guadagni) ha determinato un ulteriore crollo delle ore lavorate in molti paesi dell'Unione Europea. Solo in Italia, le ore di CIG concesse tra aprile e agosto 2020 sono state circa 2.819,1 milioni.

Figura 4: Attivazione del tele-lavoro e riduzione delle ore lavorate (27 paesi europei)


Note: Asse orizzontale: Quota di tele-lavoro a seguito della pandemia COVID-19. Asse verticale: percentuale di riduzione dell'orario di lavoro

Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 dataset*, Dublin

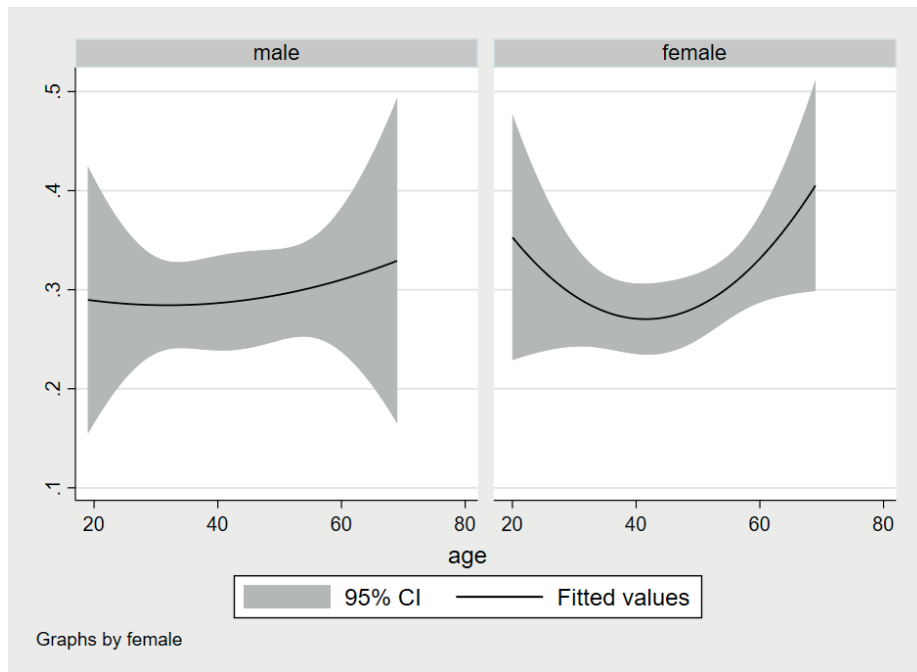
3.2. Il quadro italiano

Le misure per limitare il contatto fisico e contenere la pandemia hanno determinato la chiusura delle attività produttive (considerate non essenziali). L'interruzione dell'attività economica ha messo a rischio molti posti di lavoro, a cominciare da quelli persi solo nelle prime settimane di chiusura, che tuttavia costituiscono solo una piccola parte della perdita di occupazione che sarà registrata complessivamente alla fine del 2020. I dati dell'indagine Eurofound sul COVID-19 hanno registrato già ad aprile, nonostante le misure drastiche prese in Italia per proteggere l'occupazione, una quota significativa di soggetti che alla domanda *"During the Covid-19 pandemic have you lost your job(s)/contract(s)?"* hanno riferito di aver perso il contratto o il posto di lavoro a causa della pandemia (in modo permanente il 4,8% e in modo temporaneo il 24,8%, rispettivamente).

Come illustrato nella figura 5, la perdita del contratto o posto di lavoro durante il COVID-19 ha colpito maggiormente gli individui con più di 55 anni e soprattutto le donne. Le elevate percentuali rilevate, rispetto ai dati ufficiali, probabilmente indicano come la perdita del lavoro (temporanea) sia stata percepita dai lavoratori anche in situazioni di estrema incertezza in cui la CIG era estesa a tutti i lavoratori. Anche la ripartizione per macro aree geografiche mostra un gradiente per i lavoratori di età più avanzata molto più pronunciato nelle regioni del sud Italia (vedi figura 6)

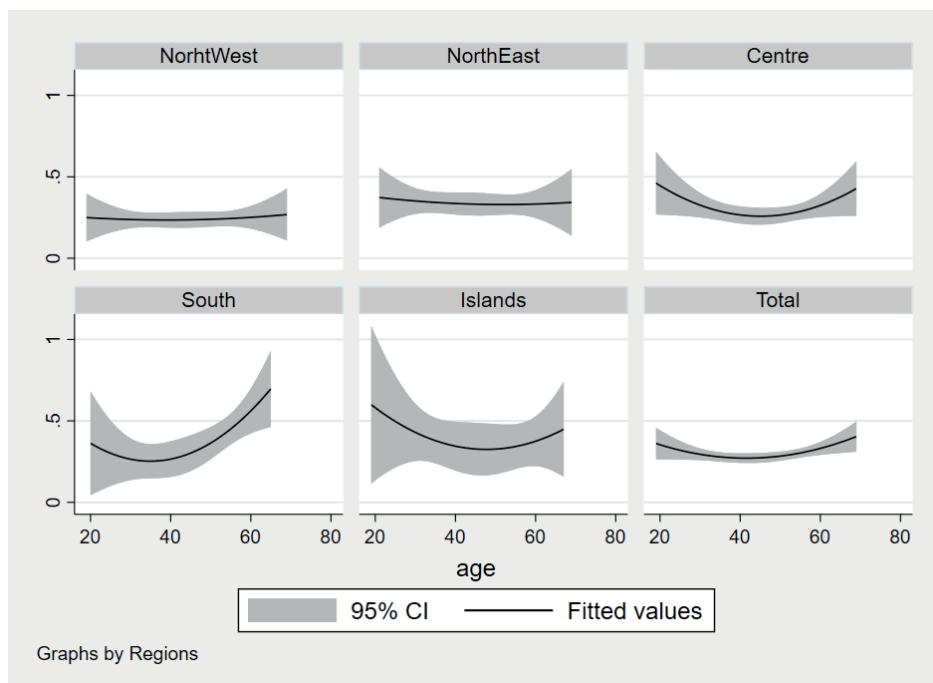
La precarietà del lavoro è stata rilevata nell'indagine con la seguente domanda *"[...] how likely or unlikely do you think it is that you might lose your job in the next 3 months?"*. Il 7,3% dei lavoratori intervistati ha dichiarato che considera il rischio di perdere il posto di lavoro nel prossimo futuro "molto probabile", mentre il 9,8% lo ritiene "piuttosto probabile". La precarietà del lavoro è inoltre più elevata tra i lavoratori più *senior* nelle regioni meridionali, con una percentuale doppia rispetto al nord di lavoratori che ritengono "molto probabile" perdere il posto di lavoro nel prossimo futuro.

Figura 5: Perdita del contratto o del posto di lavoro durante il COVID-19 in Italia (per genere)



Fonte: Eurofound (2020), Living, working and COVID-19 dataset, Dublin

Figura 6: Perdita del contratto o posto di lavoro durante il COVID-19 in Italia (per macro area)



Fonte: Eurofound (2020), Living, working and COVID-19 dataset, Dublin

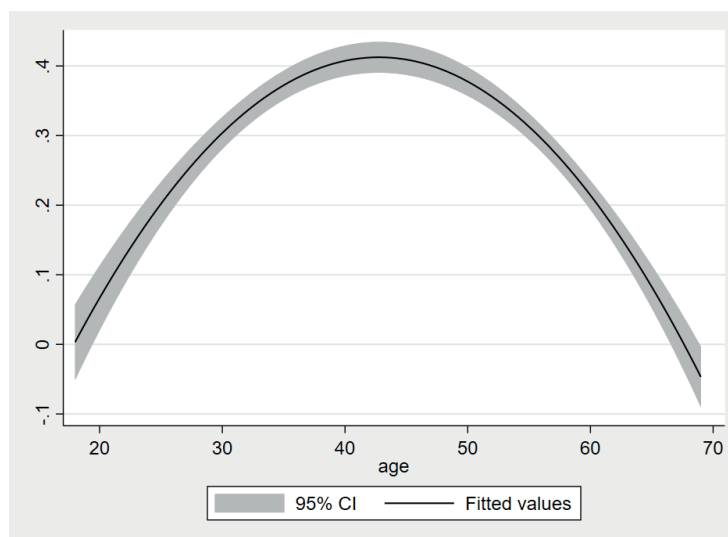
Quasi la metà dei lavoratori intervistati in Italia alla domanda *“Have you started to work from home as a result of the COVID-19 situation?”* ha risposto che ha iniziato a lavorare da casa in seguito al *lockdown*. La figura 7 mostra inoltre come il lavoro da casa sia stato intrapreso principalmente dalle classi centrali di età (35-55) mentre le percentuali sono molto più basse agli estremi della distribuzione dell'età. Nelle regioni in cui più persone hanno iniziato a lavorare da casa a causa della pandemia, sono minori i lavoratori che hanno riportato riduzioni significative di orario.

Uno degli effetti immediati della pandemia COVID-19 si è manifestato sulle condizioni di vita e sulla situazione finanziaria delle persone: molte persone hanno dichiarato di trovarsi senza reddito, di far fatica ad affrontare delle spese necessarie e di percepire una diffusa insicurezza economica. Alla domanda, *“When you compare the financial situation of your household 3 months ago and now would you say it has become...”* un'elevata percentuale di intervistati (35%) ha affermato che la situazione finanziaria è peggiorata rispetto a prima della pandemia COVID-19.

Si osservano inoltre forti differenze tra le diverse aree geografiche, con un divario di circa 12 punti percentuali tra le regioni del nord-ovest e quelle del mezzogiorno. La percentuale di coloro che percepiscono una situazione finanziaria peggiore e più incerta dall'inizio della crisi del COVID-19 è più alta tra le persone di età compresa tra 35 e 49 anni rispetto a quelle di età superiore ai 55 anni. Si noti che le difficoltà finanziarie sono riportate più frequentemente dai lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti. Come già discusso in precedenza, i lavoratori anziani mostrano una minore incertezza finanziaria grazie a norme che tutelano maggiormente il posto di lavoro di chi ha maggiore anzianità lavorativa.

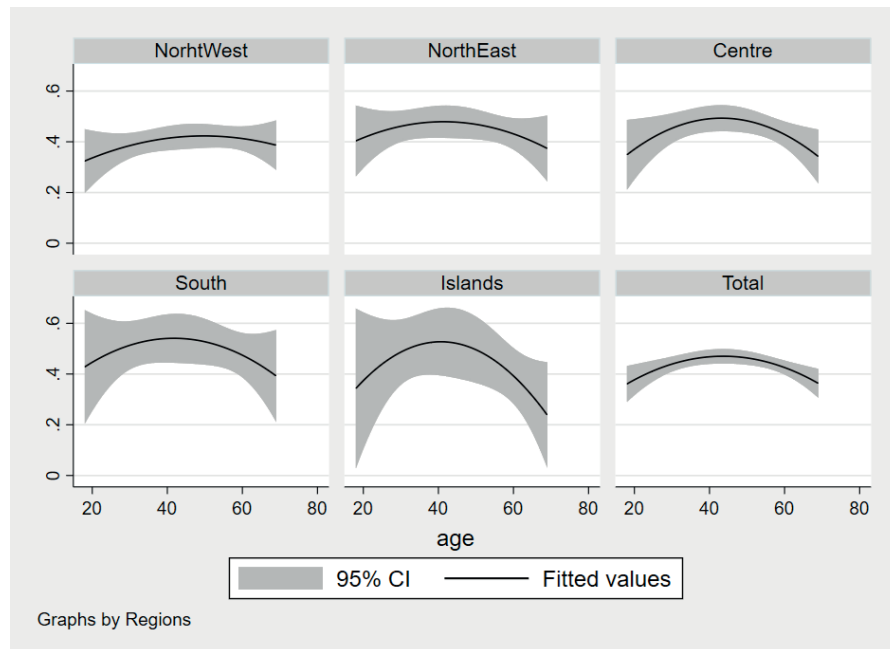
Le condizioni di incertezza e deprivazione materiale mostrano riflessi anche nella percezione di benessere e soddisfazione, così come sullo stato di salute degli individui. Sebbene le domande relative allo stato di benessere e di salute nel questionario non siano state condizionate specificamente alla situazione COVID-19 (*“All things considered, how satisfied are you with your life these days?”*, *“In general, how is your health?”*, da

Figura 7: Quota di lavoratori che hanno cominciato a lavorare da casa durante il *lockdown* (Italia)



Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 dataset*, Dublin

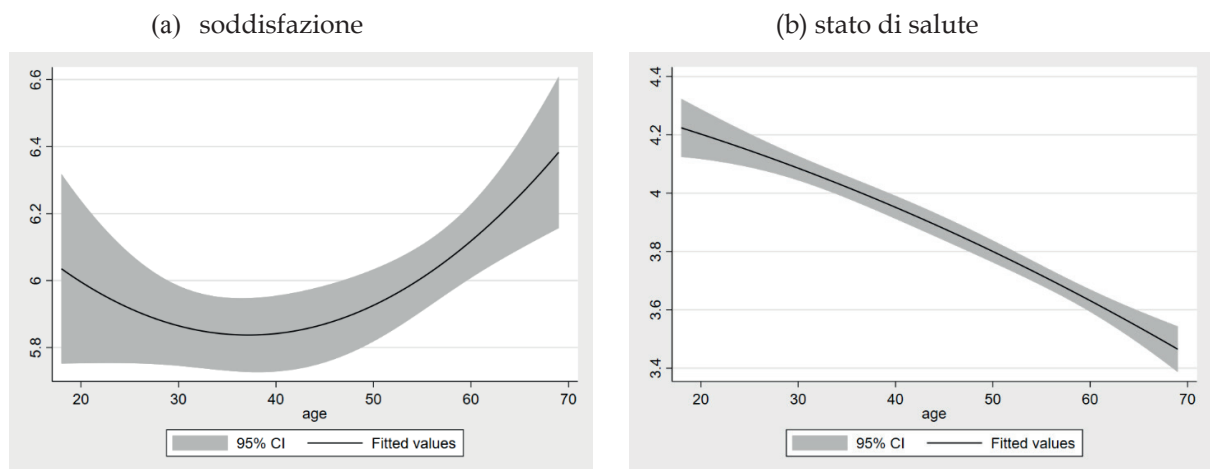
Figura 8: Condizione finanziaria dopo la pandemia COVID-19 in Italia (per macro aree)



Fonte: Eurofound (2020), Living, working and COVID-19 dataset, Dublin

valutare su una scala Likert da 1 a 10), il livello di soddisfazione media riportato è pari a circa 5,8, con minime differenze tra uomini e donne. Emergono invece significative differenze tra le classi di età centrali e quelle più anziane. La soddisfazione, in media è superiore tra le classi di età maggiore, mentre non sorprendentemente lo stato di salute mostra un gradiente fortemente negativo al crescere dell'età, simile tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e autonomi.

Figura 9: Benessere e salute dopo la pandemia COVID-19 in Italia



Fonte: Eurofound (2020), Living, working and COVID-19 dataset, Dublin

4. Invecchiamento e COVID-19

Il quadro complessivo rappresentato dall'indagine COVID-19 di Eurofound sulle condizioni occupazionali, finanziarie e di benessere dei lavoratori riflette una diffusa sensazione di incertezza e precarietà che negli ultimi decenni ha caratterizzato le economie dei paesi più sviluppati, ed in particolare l'Italia. Le implicazioni delle crisi tuttavia non sono tutte uguali, così come le ricadute sul lavoro e sul benessere. La crisi finanziaria del 2008 ha mostrato la fragilità del settore finanziario e delle imprese più indebitate. In quegli anni, le aziende hanno fatto appello ai propri CFO (*Chief Financial Officer*) per affrontare l'emergenza. L'attuale crisi sanitaria del COVID-19 ha rappresentato una sfida totalmente diversa per le aziende che, a seconda dell'essenzialità o meno della propria attività, hanno dovuto chiudere del tutto, continuare ad operare implementando procedure di messa in sicurezza sanitaria, oppure hanno dovuto rivedere completamente l'organizzazione del lavoro attivando modalità di lavoro agile. Per tutto questo le imprese hanno dovuto rivolgersi ai propri responsabili HR (*Human Resources*), che dall'abituale routine di gestione del reclutamento, motivazione e incentivazione dei dipendenti si sono trovati al centro della tempesta e hanno dovuto rivedere tutte le pratiche organizzative consolidate nel tempo. La possibilità di attivare lavoro agile, rendere operative precedenti sperimentazioni di *age management* per isolare e tutelare i lavoratori più fragili e una buona collaborazione con le rappresentanze sindacali nell'attuale crisi hanno fatto la differenza. Mai come nella presente crisi, le competenze delle risorse umane e il controllo dell'organizzazione del personale sono risultate più strategiche per affrontare l'emergenza della salute e sicurezza del lavoro in azienda.

Le imprese che durante il *lockdown* hanno proseguito l'attività produttiva (essenziale), hanno dovuto fronteggiare una doppia emergenza: da un lato, mantenere i dipendenti in salute e proteggerli dalle fonti di contagio; dall'altro, contrastare l'incertezza e la paura diffusa tra i dipendenti e mantenere alto il morale. La dimensione di età ha rappresentato un fattore determinante nella riorganizzazione del lavoro, essendo i lavoratori *senior* considerati maggiormente fragili rispetto al rischio di contagio e quindi agli stessi sono state dedicate procedure e regole specifiche. Nei fatti, la sfida principale, ed anche il principale cambiamento in termini di organizzazione del lavoro è stata l'attivazione del lavoro "agile", anche in deroga alla definizione di accordi collettivi come previsto dal DPCM del 22 aprile, trasformando quindi tutti i posti di lavoro idonei in telelavoro. Molte aziende hanno dovuto superare tutti quegli ostacoli organizzativi, tecnologici e di sicurezza che fino a pochi mesi prima ne avevano rallentato la diffusione, ed adattarsi alla nuova realtà. Secondo le stime dell'Osservatorio *Smart-Working* del Politecnico di Milano, prima della diffusione dell'epidemia, il lavoro in remoto interessava a livello nazionale circa 570.000 lavoratori, con modalità di applicazione limitate: in media pochi giorni al mese e massimo un giorno a settimana. In seguito al *lockdown*, il numero di lavoratori in remoto è arrivato ad oltre otto milioni. Sebbene tale trasformazione sia stata dettata dall'esigenza piuttosto che da una scelta deliberata, le nuove modalità hanno consentito alla forza lavoro, soprattutto a quella composta dai lavoratori *senior*, di continuare a lavorare in sicurezza. Per molti non si è trattato di un vero e proprio lavoro "agile", ma semplicemente una riproposizione delle stesse modalità di lavoro in presenza svolte per mezzo di uno strumento telematico, nei casi migliori un *computer* ad uso esclusivo, in altri casi in condivisione

con altri componenti della famiglia o con un semplice *smartphone*.

Ai responsabili delle risorse umane è stato richiesto di trovare un equilibrio tra la necessità di preservare l'operatività futura e il patrimonio di competenze in termini di capitale umano, e la necessità immediata di tagliare i costi per garantire la sostenibilità finanziaria, in entrambi i casi l'effetto è stato maggiore per i lavoratori più *senior* (Ponzellini e Rosina 2019). Il lavoro a distanza è stato quindi svolto senza una vera flessibilità organizzativa, cioè in assenza di vincoli di spazio e orario, condizioni fondamentali di autonomia ed *empowerment* che richiedono tempo, investimenti in formazione e una riorganizzazione dei processi. In questa fase, pur con una valutazione complessivamente positiva da parte della maggioranza dei lavoratori, sono emerse alcune criticità, come il senso di isolamento e la mancanza di interazioni sociali, la difficoltà a disconnettersi e a mantenere un equilibrio tra vita privata e lavoro.

Si tratta ora di capire se la modalità di lavoro "agile" possa diventare "a regime" una nuova pratica di gestione dell'invecchiamento in azienda, garantendo flessibilità di orari, conciliazione dei tempi di lavoro, minor disagio nei trasporti e condizioni lavorative più idonee. Si tratta di capire per quali funzioni e con quale articolazione dei tempi sarà possibile trasformare il lavoro in "agile", con benefici per i lavoratori e risparmi per le imprese. In altre parole, il lavoro "agile" può diventare una straordinaria opportunità per tutti, a condizione che la trasformazione del lavoro veda la cooperazione di imprese, lavoratori, parti sociali e delle istituzioni.

5. Considerazioni conclusive

I primi risultati registrati nell'aprile 2020 nella fase di *lockdown* mostrano un'Europa alle prese con un ridotto livello di benessere e una diffusa incertezza su lavoro e risorse finanziarie. I risultati dell'indagine COVID-19 di Eurofound rilevano un aumento del telelavoro e una drastica diminuzione dell'orario di lavoro. Con riferimento alla situazione italiana, l'indagine presenta un quadro di sofferenza diffusa, con un peggioramento delle condizioni economiche e una scarsa resilienza per la ripresa. I lavoratori anziani, rappresentano l'anello debole della crisi, sia per i rischi legati alla salute, sia per la maggiore esposizione e fragilità alle conseguenze economiche della crisi: come la perdita del posto di lavoro e del reddito (Treu 2012). In questo quadro le istituzioni pubbliche, a cominciare dalla sanità hanno affrontato le varie emergenze che si sono susseguite con un massiccio piano di trasferimenti a lavoratori e famiglie per contrastare la povertà e congelare i posti di lavoro. Le imprese si sono trovate ad affrontare una "tempesta perfetta" con restrizioni all'attività produttiva, calo della domanda, crollo delle esportazioni e la necessità di pianificare la ripresa "in sicurezza". In questa fase *post-lockdown* le imprese sono chiamate a trasformazioni profonde per aggiornare gli ecosistemi lavorativi, investire sulle tecnologie e individuare nuove modalità per allineare le aspettative dei lavoratori agli obiettivi dell'azienda. La sfida per il futuro del lavoro, ed in particolare per i lavoratori più anziani, è l'investimento in sicurezza e in formazione, che diventa anche responsabilità del singolo, quanto diritto soggettivo da esigere sul posto di lavoro. Un lavoro che deve essere riqualificato, responsabilizzato, ripensato lontano dagli schemi di una esecuzione meccanica di compiti, secondo un nuovo sistema di diritti e doveri che ne valorizzi l'apporto creativo. La strada è indicata.

Bibliografia

- Cappellari L., Lucifora C. e Rosina A. (a cura di) (2019). *Invecchiamento attivo, Mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, Bologna
- Bui T. T., Button P. e Picciotti E. G. (2020). "Early Evidence on the Impact of COVID-19 and the Recession on Older Workers", NBER Working Paper No. 27448, June 2020.
- Eurofound (2020). "Living, working and COVID-19"
- European Commission (2012) *Ageing Report*
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), *Report on Covid-19*, <https://www.ecdc.europa.eu/en>
- Kinross Pete, Suetens Carl Gomes Dias Joana, Alexakis Leonidas, Wijermans Ariana, Colzani Edoardo, Monnet Dominique L., European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) Public Health Emergency Team (2020) "Rapidly increasing cumulative incidence of coronavirus disease (COVID-19) in the European Union/European Economic Area and the United Kingdom", *Euro Surveillance* 25(11): 200-285. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.11.2000285>
- Ilmarinen, J. (2005). *Towards a longer worklife! Ageing and the quality of worklife in the European Union*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health, Finnish Institute of Occupational Health
- Johnson, R. W., e Butrica, B. A. (2012). *Age Disparities in Unemployment and Reemployment during the Great Recession and Recovery*. *Urban Institute Brief #3*, Washington, DC.
- Neumark, D., e Button, P. (2014). Did Age Discrimination Protections Help Older Workers Weather the Great Recession? *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(4), 566-601
- OCSE (2006). *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*, Paris
- OCSE (2019) *Working better with age*, Paris
- Osservatorio *Smart-Working* del Politecnico di Milano <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/smart-working>
- Ponzellini A. e Rosina A. (2019). Politiche istituzionali e pratiche manageriali per l'invecchiamento attivo, in Lorenzo Cappellari, Claudio Lucifora e Alessandro Rosina (a cura di), "Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere", Il Mulino, Bologna
- Treu T., Introduzione, in Treu T. (a cura di) (2012). "L'importanza di essere vecchi", Arel, Mulino, 2012, p. 29 ss. e 31 ss.

Capitolo 15

Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale



Capitolo 15

Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale

Emilio Reyneri

Università di Milano Bicocca

Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale¹

La pandemia Covid-19 ha recentemente riproposto la questione dell'occupazione irregolare, che era quasi scomparsa dall'attenzione degli studiosi e dal dibattito pubblico dopo i (poco riusciti) tentativi di favorirne l'emersione nei primi anni Duemila. Con la chiusura forzata di gran parte delle attività economiche si è scoperto che il reddito di cittadinanza, pur in forte espansione, non sarebbe stato sufficiente a coprire tutte le situazioni di grave disagio perché non pochi occupati irregolari non ne avevano fatta domanda per il timore di subire gravi sanzioni in caso fossero stati scoperti. L'introduzione nel "Decreto Rilancio" del reddito di emergenza (che presenta requisiti di accesso più laschi) è stata per lo più spiegata così². E nella gravissima crisi economica, destinata molto probabilmente ad accentuarsi con la fine del blocco dei licenziamenti, da parte imprenditoriale si teme che "una parte degli esuberanti verrà sicuramente 'assorbita' dall'economia sommersa non riuscendo a trovare un'occupazione in regola"³. D'altronde, pur in mancanza di approfondite indagini, inchieste giornalistiche segnalano già ora (anche se molto probabilmente esagerando) che la crescente diffusione di sussidi a persone in condizioni da lavoro, nella totale assenza di politiche attive del lavoro, rischia di favorirne la propensione a cercare solo occasioni di lavoro non regolare⁴.

Stime recenti sulla diffusione e sulle caratteristiche dell'occupazione irregolare non esistono. Tuttavia, una rassegna delle informazioni disponibili (ma poco note) per l'Italia nel quadro dei paesi dell'Unione Europea può essere utile sia per sfatare qualche luogo comune, sia per avanzare qualche supposizione su quanto potrebbe accadere nei prossimi mesi.

Un panorama europeo

I confronti internazionali tradizionalmente riguardano l'economia sommersa. Secondo le più recenti stime dell'economista europeo che più si è dedicato a questi studi⁵ la percentuale di prodotto interno lordo non tassato in Italia avrebbe raggiunto nel 2017 il 19,8%, nell'Europa occidentale un livello inferiore soltanto a quello della Gre-

1. Alcuni paragrafi sono stati pubblicati ne *lavoce.info* del 7 luglio 2020 con il titolo "Lavoro nero, non solo una questione meridionale".

2. G. Gallo e M. Raitano, "Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: quale quadro di insieme?", *Menabò di etica ed economia*, 30 giugno 2020.

3. Ufficio studi della CGIA di Mestre, *News* del 26 settembre 2020.

4. Si veda, ad esempio, G. Buccini e F. Fubini, "Reddito di cittadinanza, il flop dei sussidi che alimenta il lavoro nero", *Corriere della sera*, 27 settembre 2020.

5. F. Schneider, *Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2017*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, University of Linz, februar 2017.

cia (21,5%) e superiore a quello degli altri due paesi dell'Europa meridionale: Spagna (17,2%) e Portogallo (16,6%). Per contro, Olanda (8,4%) e Austria (7,6%) sarebbero i paesi con l'economia sommersa meno diffusa, mentre Germania (10,4%) e Gran Bretagna (9,4%) sarebbero in posizione intermedia. Tuttavia, il sommerso economico comprende un'area più vasta dell'occupazione irregolare. Infatti, la maggior parte del reddito non tassato è prodotta da lavoratori regolari, cioè da indipendenti che dichiarano redditi inferiori a quelli reali e da dipendenti i cui straordinari sono pagati «fuori busta», o si deve a sotto-fatturazioni delle imprese, alle locazioni in nero e alle attività illegali. Inoltre, le stime del sommerso economico includono anche il reddito prodotto come secondo lavoro, che, pur essendo spesso irregolare, è svolto quasi sempre da lavoratori con un primo lavoro regolare. Quindi, non deve stupire che la stima della percentuale di lavoratori irregolari sia parecchio inferiore a quella della percentuale di reddito "sconosciuto" al fisco, soprattutto nei paesi, come l'Italia, ove è maggiore l'evasione fiscale dei lavoratori regolari e delle piccole imprese.

Purtroppo le stime dell'occupazione irregolare in Europa sono rarissime e alcune lasciano molto a desiderare, come quelle fondate su interviste, ove una diffusa reticenza degli intervistati in alcuni paesi, tra i quali spicca l'Italia, falsa chiaramente i risultati⁶. Solo recentemente l'economista che da tempo più si è dedicato a questi studi ha pubblicato una ricerca molto interessante, fondata sulla comparazione per tutti i 27 paesi dell'Unione Europea tra il volume di lavoro (*labour imput*) stimato dalle indagini sulle forze lavoro e quello stimato dalle indagini sulle imprese⁷. Una volta standardizzati entrambi i volumi in unità di lavoro a tempo pieno, l'eccesso delle unità di lavoro dal lato dell'offerta su quello delle unità dal lato della domanda viene considerato indice di occupazione non regolare. In altri termini sono stimati lavoratori "in nero" coloro che si dichiarano occupati, ma non risultano nelle rilevazioni delle imprese, anche unipersonali. Questo metodo, ingegnoso quanto complesso, presenta un difetto di sottostima dell'occupazione irregolare, particolarmente rilevante per l'Italia. Si assume, infatti, che tutti gli occupati irregolari intervistati nelle indagini forze lavoro non siano reticenti, cioè si dichiarino occupati e non inattivi o disoccupati, ma in Italia tale assunto è stato mostrato falso da un esperimento⁸ e le stime ISTAT della contabilità nazionale, che saranno ampiamente utilizzate più avanti, rilevano negli ultimi anni un volume di occupati superiore del 9% a quello che risulta dalle indagini sulle forze lavoro.

Tuttavia, nonostante questo difetto, che sottostima le dimensioni dell'occupazione irregolare nei paesi europei, come l'Italia, ove probabilmente vi sono state più risposte reticenti alle indagini forze lavoro, i risultati di questa ricerca sono di grande interesse e confermano l'Italia come il paese dell'Europa occidentale con il più elevato tasso di irregolarità, cioè con la più alta percentuale di lavoratori irregolari sul totale degli occupati, mentre Gran Bretagna, Germania e Olanda presentano il tasso più basso e quelli dell'Europa orientale (tranne la Repubblica Ceca) i più elevati. La figura 1

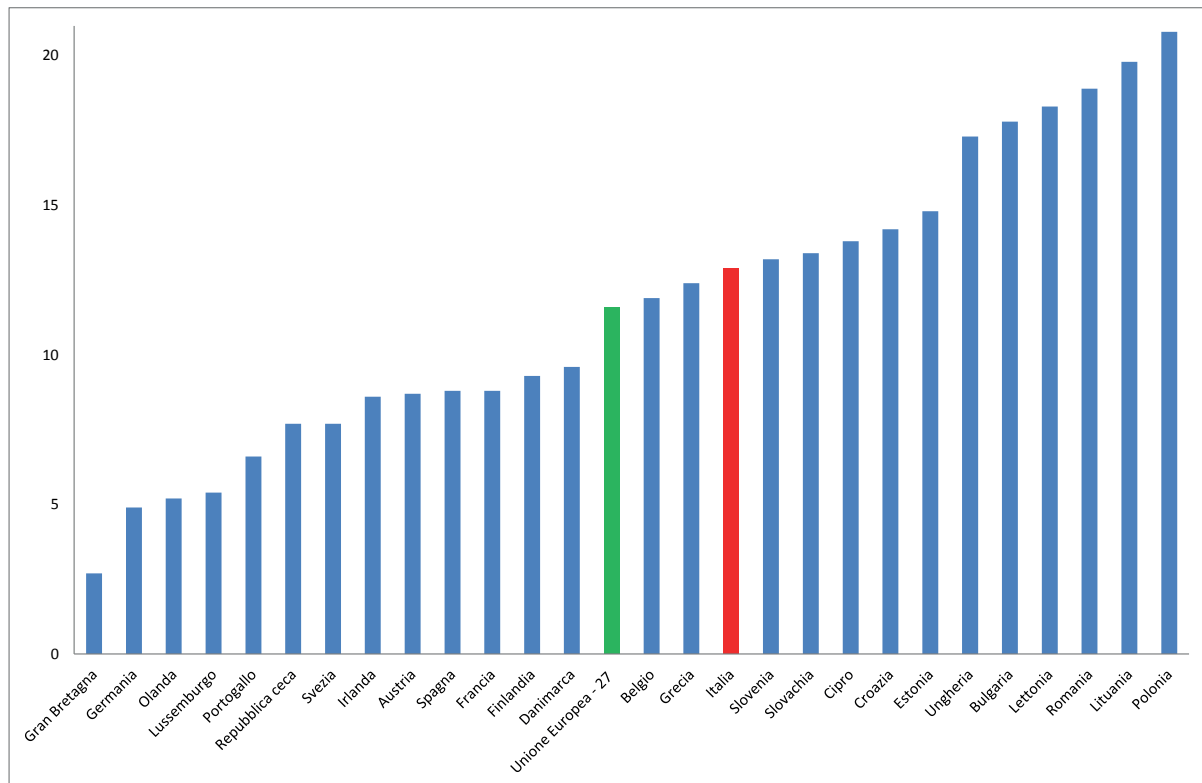
6. C. C. Williams e I.A. Horodnic, *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*, European Commission, settembre 2017.

7. C. C. Williams, P. Bejakovic, D. Mikulic, J. Franic, A. Kedir e I. A. Horodnic, *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*, European Commission, novembre 2017.

8. L. Meldolesi, "L'economia sommersa nel Mezzogiorno", *Stato e mercato*, 1998, n. 2.

presenta questo quadro: il riferimento è al 2013, l'anno per il quale sono state fatte le complesse operazioni di stima, ma è ragionevole pensare che le differenze tra paesi siano abbastanza stabili negli ultimi anni.

Figura 1 - Tasso di irregolarità dell'occupazione nell'Unione Europea, 2013



Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 dataset*, Dublin

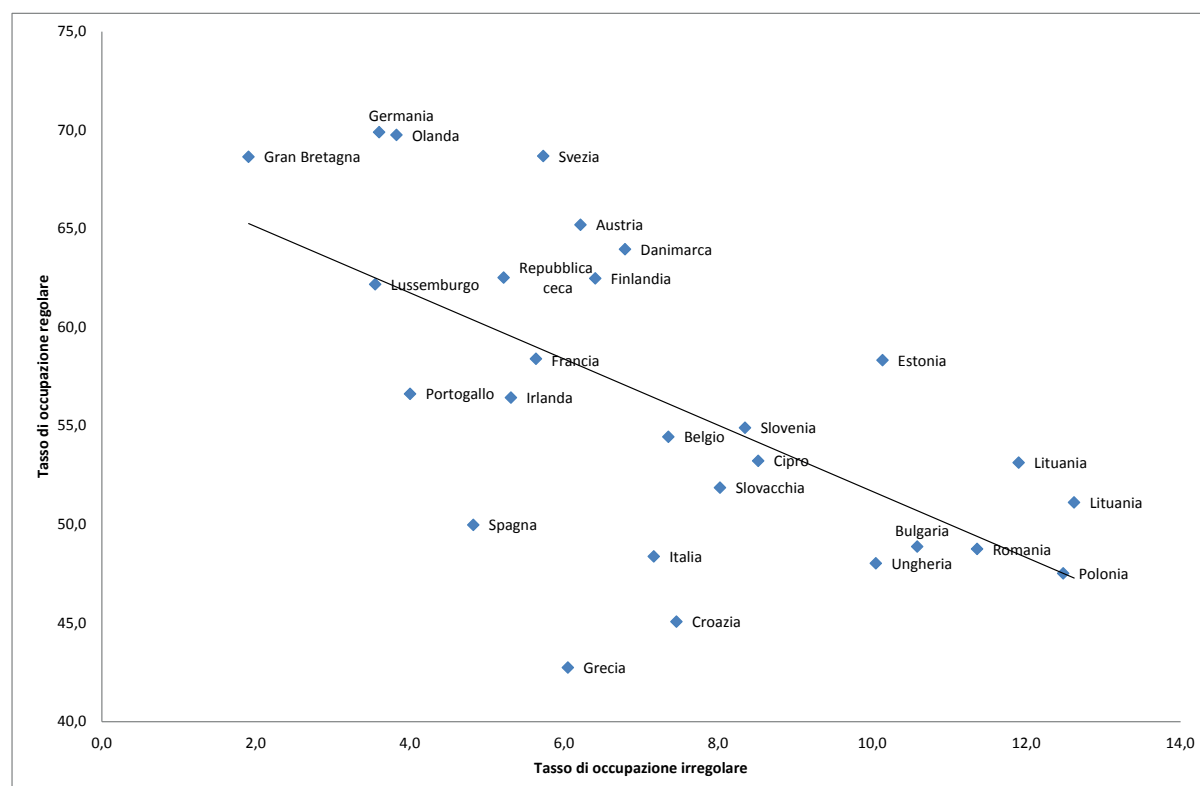
Per spiegare queste differenze lo studio mette in relazione i tassi di irregolarità dei 27 paesi europei con alcuni indici economici e politici. Come mostra la tabella 1, le caratteristiche che più spiegano le differenze nel tasso di irregolarità tra i paesi europei sono il livello di reddito pro capite e la qualità del governo: il lavoro nero è più diffuso quanto più un paese è povero e mal governato, maggiori sono le diseguaglianze di reddito e più elevata è la sfiducia verso autorità ritenute corrotte. Invece non si rileva alcuna correlazione con un fattore spesso ritenuto importante per incentivare il lavoro nero: l'elevata tassazione del lavoro regolare. Quanto all'immigrazione, spesso considerata una delle principali fonti di occupazione irregolare, risulta invece che sono proprio i paesi con più emigrazione che immigrazione a presentare più alti tassi di irregolarità, anche se solo perché sono i paesi dell'Europa orientale caratterizzati da un minore livello di sviluppo e una minore occupazione regolare.

Tabella 1. Correlazione tra tasso di occupazione irregolare e condizioni strutturali dei paesi europei

correlazione forte	correlazione moderata	correlazione debole	nessuna correlazione
- reddito lordo procapite	- indice di corruzione percepita	+ tasso di disoccupazione di lungo periodo	+ tasso di posti di lavoro vacanti
- indice di qualità del governo	- indice di fiducia nelle autorità	+ tasso di disoccupazione di lunghissimo periodo	+ indice di tassazione implicita sul lavoro
	- impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà		
	- spesa pubblica per proteggere i gruppi deboli sul mercato del lavoro		
	- tasso di immigrazione		
	+ coefficiente di Gini di disegualianza del reddito		

Fonte: Williams e altri, 2017

La relazione negativa con il livello di reddito pro capite, la più forte di tutte, fa sospettare che vi possa essere una relazione altrettanto negativa tra occupazione regolare e irregolare, cioè il lavoro nero sarebbe più diffuso nei paesi europei in cui vi è una minore occupazione regolare. Se si scompone il tasso di occupazione (occupati rispetto alla popolazione da 15 a 64 anni) in due tassi, quello di occupazione regolare e quello di occupazione irregolare, la figura 2 mostra che nei paesi in cui la percentuale di occupati regolari sulla popolazione in età attiva è più elevata, minore è la percentuale di

Figura 2 - Correlazione tra tasso di occupazione (15-64 anni) regolare e irregolare dei paesi dell'Unione Europea, 2013


occupati irregolari. In altri termini dal confronto tra i paesi europei si può concludere che il lavoro nero è relativamente meno diffuso in quelli che sono più capaci di creare occupazione regolare perché sono più ricchi e meglio governati.

L'occupazione irregolare in Italia: tendenze e composizione

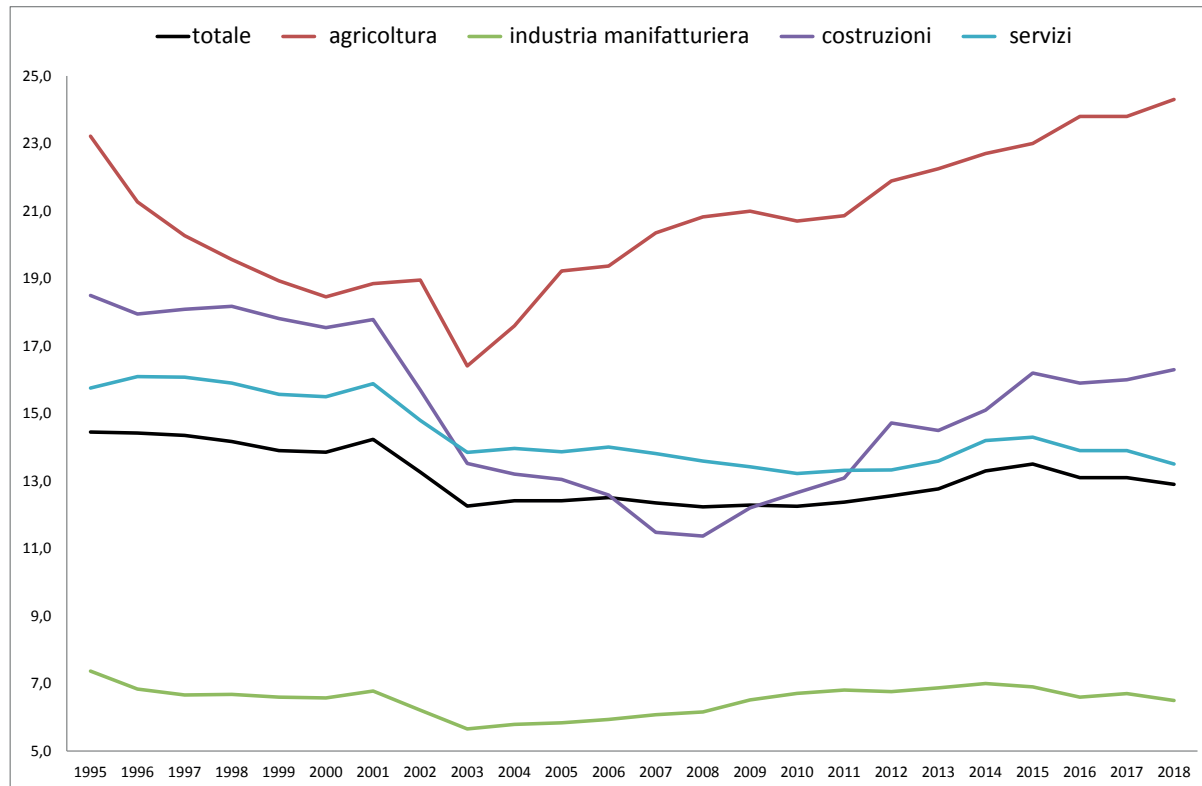
Quanto all'Italia, da oltre 20 anni l'ISTAT stima nelle statistiche di contabilità nazionale anche gli occupati non regolari, la cui prestazione lavorativa è svolta senza il rispetto della normativa in materia lavoristica, fiscale e contributiva⁹. I complessi criteri di stima sono cambiati più volte, ma con qualche approssimazione è possibile delineare le tendenze di lungo periodo del tasso di irregolarità, cioè della percentuale di lavoratori irregolari sul totale dell'occupazione, nel complesso e per grandi settori. Come mostra la figura 3, il tasso di irregolarità dal 1995 al 2015 presenta un leggero andamento a U, con un brusco calo dal 2001 al 2003, dovuto alla più grande sanatoria degli immigrati irregolari, e una risalita dal 2009 negli anni della Grande Recessione. Quindi dal 2016 al 2018 con l'avvio della ripresa economica il tasso torna a ridursi, sia pur leggermente. Con una certa approssimazione si può dire che l'occupazione irregolare cresce quando la congiuntura economica è negativa, e quindi l'occupazione regolare diminuisce, e si riduce quando la congiuntura è positiva e quindi l'occupazione regolare cresce. Una relazione diacronica che in un certo senso replica quella sincronica vista per il confronto tra i paesi europei. Nel lungo periodo, quasi 25 anni, si può notare una minima tendenza alla riduzione (da oltre il 14% a poco più del 13%), che però potrebbe essere anche dovuta ai mutamenti nei criteri di stima¹⁰.

Sia pure in modi e tempi molto diversi, anche i tassi di irregolarità dei quattro grandi settori presentano andamenti abbastanza simili, tranne che negli ultimi anni, quando il tasso di irregolarità dell'agricoltura e anche quello delle costruzioni continuano a crescere, sia pure più lentamente. Ma l'andamento del tasso di irregolarità totale è dovuto essenzialmente a quello del terziario, poiché i diversi rami che lo costituiscono superano il 75% dell'intera occupazione irregolare. Come mostra la tabella 2, in Italia dei quasi 3 milioni e 300 mila occupati non regolari stimati dall'ISTAT nel 2018 2 milioni e 500 mila lavorano nei diversi rami dei servizi: soprattutto lavoro domestico (ben oltre un quarto di tutti i lavoratori in nero), commercio (oltre l'11%), alloggio e ristorazione (8,5%) e attività professionali (8,5%). Agricoltura, industria manifatturiera e costruzioni oscillano solo tra 7% e poco più di 8% dell'occupazione irregolare. Nel ramo che più alimenta il lavoro nero, i servizi domestici alle famiglie, il tasso di irregolarità sfiora il 60%, ma l'incidenza dell'occupazione irregolare è molto elevata anche in agricoltura, nelle attività artistiche e di divertimento, nei servizi di alloggio e ristorazione e nelle costruzioni, mentre è relativamente modesta nei servizi finanziari e assicurativi e

9. L'ISTAT è l'unico istituto di statistica nazionale che costruisce e pubblica queste stime e quindi non è possibile alcuna comparazione con altri paesi. In un'ottica di mercato del lavoro si è preferito considerare le persone occupate invece delle unità di lavoro (ULA), che sono ottenute riducendo il valore dell'occupazione a tempo parziale in equivalente a tempo pieno.

10. Su un periodo molto più lungo (1980-2008) uno studio econometrico rileva l'assenza di una relazione tra l'andamento dell'occupazione regolare e quello dell'occupazione irregolare, ma utilizza i dati delle ULA, che dipendono anche dalle variazioni del rapporto tra tempo pieno e tempo parziale e delle ore di cassa integrazione (S. Monteleone, "Economia sommersa: ULA irregolari in Italia dal 1980 al 2009", *Economia pubblica*, 2014, n. 2).

Figura 3 - Tasso di irregolarità per settori, Italia.



nell'industria manifatturiera. Il tasso di irregolarità è più elevato di 4 punti percentuali per i lavoratori indipendenti, che costituiscono quindi oltre un quarto degli occupati irregolari e sono ancor più presenti nella maggior parte dei rami (soprattutto nel commercio, nelle attività finanziarie e assicurative, in quelle artistiche e del divertimento, in quelle immobiliari e professionali e nei servizi di informazione), mentre ovviamente nel lavoro domestico chi è in posizione irregolare è soltanto alle dipendenze.

Da questo quadro statistico emergono chiaramente le principali figure professionali di chi lavora senza alcuna registrazione: domestiche e badanti presso le famiglie, piccoli commercianti, artigiani, camerieri e baristi, addetti alle consegne, muratori, braccianti, ma anche artisti e musicisti, mediatori, giornalisti, infermieri e insegnanti a domicilio. Costoro forniscono prestazioni per lo più a famiglie, ma anche a micro-impresе, molte delle quali nascono, muoiono e rinascono con grande frequenza per sfuggire a ogni controllo. Durante il *lockdown* la domanda per buona parte di queste attività è crollata: si pensi al turismo, alla ristorazione, all'intrattenimento; ma per altri è cresciuta: si pensi alle consegne a domicilio, mentre per il lavoro domestico informazioni aneddotiche fanno pensare che vi sia stato un processo di regolarizzazione per il timore di sanzioni quando occorreva giustificare le uscite da casa. Alcune attività ove è più presente il lavoro nero si può pensare non riprenderanno a breve-medio termine le dimensioni degli ultimi anni, quindi non pochi lavoratori irregolari non ritroveranno il proprio lavoro, ma si può temere che vi sia una pressione ad accettare un lavoro purchessia da parte di chi ha perso il lavoro nell'economia regolare. Perciò è impossibile avanzare ragionevoli previsioni, benché il confronto europeo potrebbe far pensare che a una caduta dell'occupazione regolare dovrebbe corrispondere una crescita di quella irregolare.

Tabella 2. Le caratteristiche dell'occupazione irregolare in Italia, 2018.

	migliaia	composizione (%)	tasso di irregolarità	tasso di irregolarità per status		percentuale di indipendenti
				dipendente	indipendente	
agricoltura	227,6	7,0	24,3	35,2	14,8	25,9
industria	275,2	8,4	6,5	6,0	11,1	18,0
costruzioni	251,1	7,7	16,3	18,0	15,9	32,6
commercio	364,0	11,2	9,8	6,6	17,3	58,8
trasporti e magazzinaggio	110,2	3,4	9,2	6,7	34,9	36,5
servizi di alloggio e di ristorazione	278,6	8,5	16,6	17,5	16,7	23,3
servizi di informazione e comunicazione	42,6	1,3	6,9	4,3	24,1	47,9
attività finanziarie e assicurative	26,6	0,8	4,2	2,5	13,6	51,9
attività immobiliari e professionali	276,2	8,5	8,2	7,8	9,8	43,0
istruzione	109,5	3,4	7,0	5,0	63,3	31,9
sanità e assistenza sociale	150,5	4,6	7,6	7,4	9,7	20,2
attività artistiche e divertimento	252,8	7,8	23,2	20,2	38,5	47,8
lavoro domestico	896,9	27,5	57,6	57,6	0,0	0,0
totale	3.261,8	100,0	12,9	12,5	16,4	26,0

Fonte: ISTAT, Contabilità nazionale

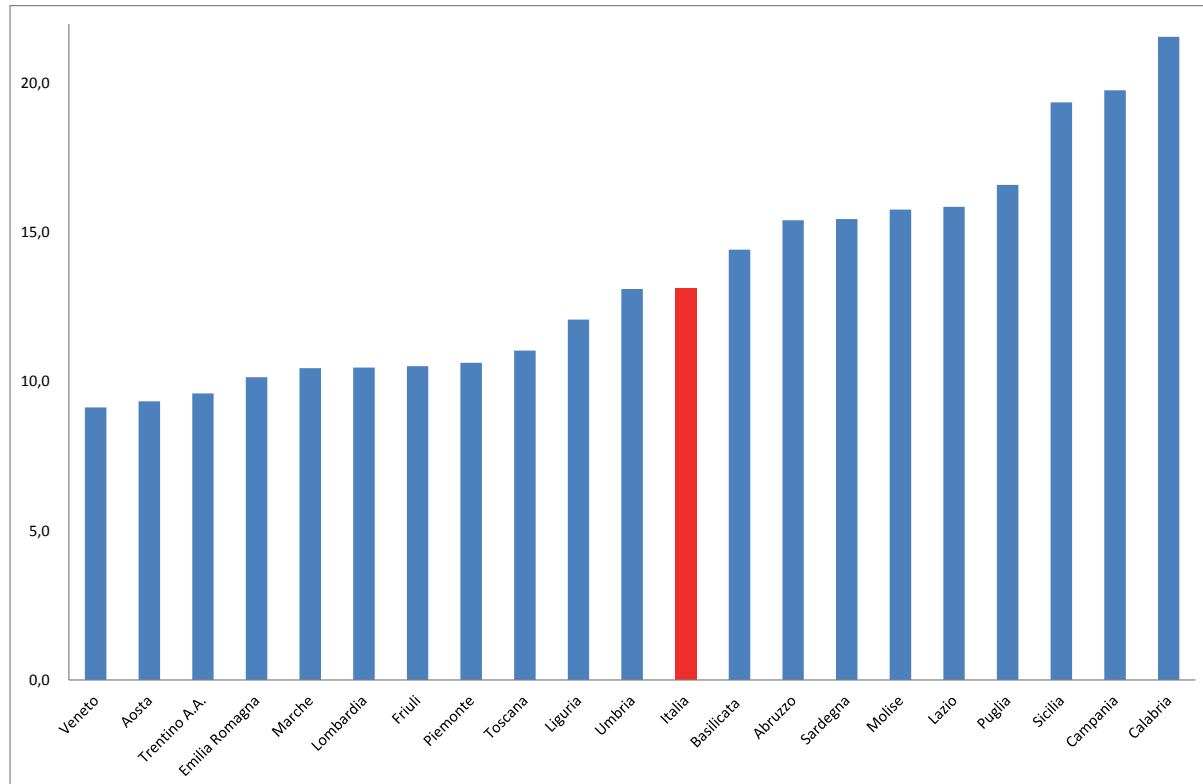
Il lavoro nero non è solo una questione meridionale

Il tasso di irregolarità, cioè la percentuale di occupazione non regolare sul totale, è utilizzato dall'ISTAT anche per rilevare le differenze territoriali. Come mostra la figura 4, il tasso di irregolarità per il 2017, ultimo anno disponibile, varia da valori pari o inferiori al 10% per 5 regioni settentrionali su 6 sino a valori pari o superiori al 15% per tutte le regioni meridionali, con una punta intorno al 20% per Calabria e Sicilia. Alle differenze territoriali nel tasso di disoccupazione, da sempre le più ampie tra i paesi europei, sembra si aggiungano forti differenze nella consistenza del lavoro non regolare.

Tuttavia, se, invece del tasso di irregolarità consideriamo la diffusione dell'occupazione non regolare rispetto alla popolazione emerge un quadro parecchio differente¹¹. Infatti, dividendo il tasso di occupazione, che misura il rapporto tra occupati e persone da 15 a 64 anni, tra tasso di occupazione irregolare e tasso di occupazione regolare risulta che la percentuale di abitanti con un'occupazione irregolare oscilla soltan-

11. Il mero uso del tasso di irregolarità solleva qualche dubbio anche sui risultati di un interessante studio che indaga sulla relazione a livello regionale tra diffusione del lavoro nero e capitale sociale (M. F. Arezzo, "Social Capital and Undeclared Work: An Empirical Analysis in Italy from 1998 to 2008", Social Indicators Research, september 2014).

Fig. 4. Tasso di irregolarità per regioni, 2017



to dal 7-8% per le regioni settentrionali al 9-10% per quelle meridionali. Per contro, enormi sono le differenze nel tasso di occupazione regolare: dal 65-70% delle regioni settentrionali sino a meno del 40% per tre regioni settentrionali (Sicilia, Campania e Calabria). Anche in questo caso, come mostra la figura 5, vi è una evidente relazione negativa tra tasso di occupazione regolare e tasso di occupazione irregolare, come quella vista per i paesi europei. Quindi anche in Italia dove meno presente è il lavoro regolare, più presente è quello irregolare.

Tuttavia, a causa delle diverse scale necessariamente utilizzate nella rappresentazione grafica, la figura 5 non rende l'idea di quanto le differenze nel livello di occupazione totale tra le regioni italiane si debbano alle differenze nel livello di occupazione di quella regolare. La figura 6, invece, consente di mettere chiaramente in evidenza questa relazione, che viene ulteriormente confermata se si considerano le tre grandi aree del paese.

Infatti, il tasso di occupazione irregolare nel Nord è soltanto due punti percentuali inferiore a quello del Centro e addirittura neppure due punti inferiore a quello del Sud. E, come si vede dalla tabella 3, le differenze per industria, edilizia e servizi sono infime. Per contro, a parte sempre l'agricoltura, le differenze nei tassi di occupazione regolare tra Nord e Sud sono enormi: addirittura quasi 13 punti percentuali nei servizi e oltre 9 punti nell'industria.

Due conclusioni. Primo, il problema del Mezzogiorno non è tanto una diffusione del lavoro nero particolarmente alta, ma la scarsissima presenza di quello regolare, soprattutto nell'industria e nei servizi. Secondo, il lavoro nero è solo un poco meno

Fig. 5. Tasso di occupazione regolare e irregolare (15-64 anni) per regione, 2017

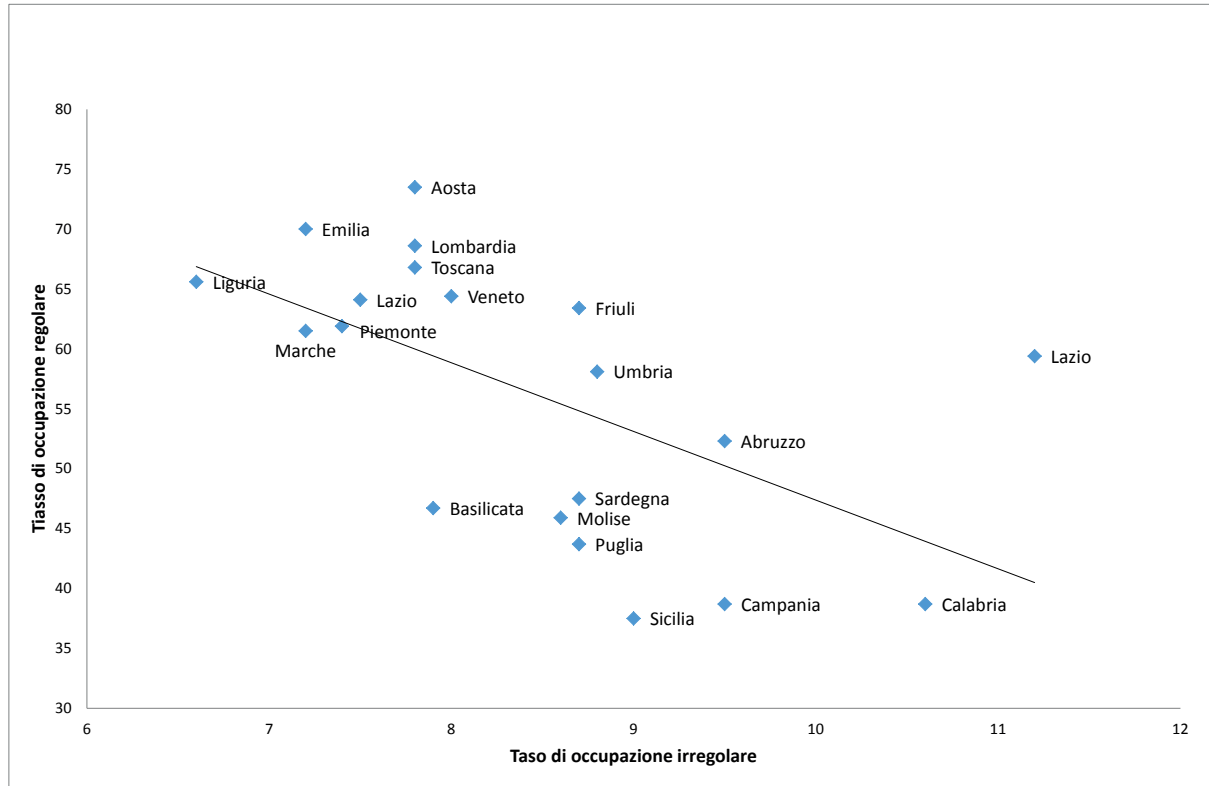
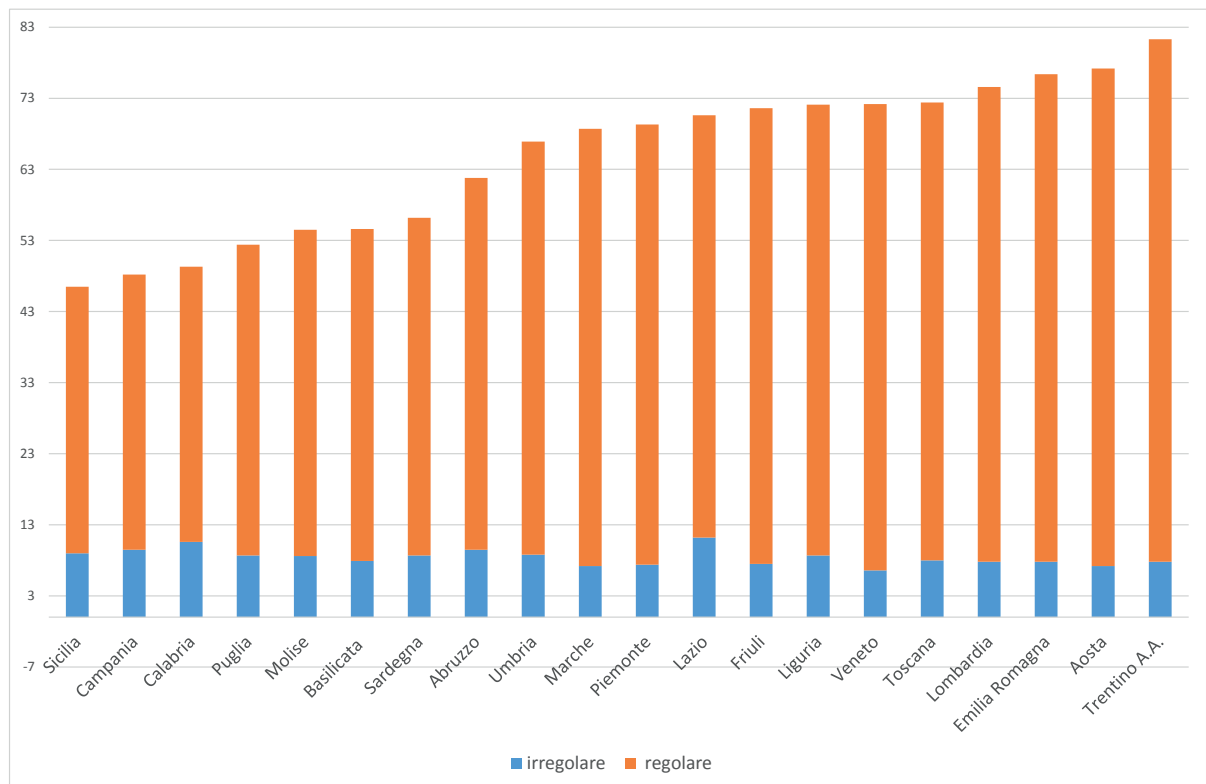


Figura 6. Tasso di occupazione regolare e irregolare per regioni (15-64 anni) 2017



Tab. 3. Tasso di occupazione (15-64 anni) per settore, regolarità e regione, 2017

		Nord	Centro	Sud	Italia
Regolare	Agricoltura	1,3	1,2	2,9	1,8
	Industria	14,6	8,1	5,5	10,2
	Edilizia	4,0	2,9	2,7	3,3
	Servizi	46,2	41,5	33,6	41,1
Irregolare	Agricoltura	0,2	0,4	1,2	0,6
	Industria	0,8	0,7	0,6	0,7
	Edilizia	0,5	0,8	0,7	0,6
	Servizi	6,1	7,6	6,6	6,6
Totale		73,6	63,3	53,9	64,9

Fonte: ISTAT, Contabilità nazionale

diffuso nelle regioni settentrionali e quindi costituisce un problema anche per queste regioni. Ma se le differenze regionali per quanto riguarda la domanda di lavoro nero da parte delle famiglie e delle imprese non sono così elevate come spesso si pensa, altrettanto non si può dire per l'offerta di lavoro, cioè per le caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici in nero.

Le diverse caratteristiche personali dei lavoratori dipendenti in nero

L'ISTAT nelle stime di contabilità nazionale non fornisce informazioni sulle caratteristiche personali di chi lavora in nero, ma due studi, condotti integrando l'indagine sulle forze lavoro con dati amministrativi¹² e rielaborando un'indagine sui redditi¹³, hanno mostrato che in Italia i lavoratori irregolari sono soprattutto poco istruiti, giovani, donne e cittadini di paesi dell'Unione Europea. In entrambi questi studi, però, non si accenna alla possibilità che le caratteristiche personali possano essere differenti nelle diverse aree del paese. Una questione che, invece, un'altra indagine consente di affrontare, sia pure con molti limiti.

Infatti, nell'indagine ISTAT "Vite familiari e soggetti sociali" condotta nel 2009 ai soli lavoratori dipendenti (tutti italiani dati i criteri di campionamento) si chiedeva se avessero un contratto o solo un accordo verbale. Con i limiti di un campione molto ridotto, la tabella 4 delinea un *identikit* di chi lavora in nero nelle classiche tre Italie.

Le differenze tra Sud e Nord sono nette: mentre la domanda di lavoro in nero è abbastanza simile, l'offerta di chi è disposto o costretto a svolgerlo è molto diversa. Nelle regioni meridionali gli occupati irregolari sono per lo più maschi, in età centrale e capifamiglia, mentre in quelle settentrionali sono per lo più donne, giovani e coniugi o figli. La situazione delle regioni dell'Italia centrale è intermedia. Quindi, considerando i ben diversi livelli di occupazione regolare, è molto probabile che i lavoratori in nero nel Mezzogiorno siano i soli occupati in famiglia, mentre nel Nord vivano in

12. C. De Gregorio e A. Giordano, "The heterogeneity of irregular employment in Italy: some evidence from the Labour force survey integrated with administrative data", ISTAT working papers, n. 1, 2015

13. R. Cappariello e R. Zizza, "Dropping the books and working off the books", Banca d'Italia, Temi di discussione, gennaio 2009, n. 702.

Tab. 4. Caratteristiche personali dei lavoratori dipendenti irregolari italiani per area territoriale, 2009 (valori percentuali)

	Nord	Centro	Sud
maschi	33,8	56,0	73,7
femmine	66,2	44,0	26,3
totale	100,0	100,0	100,0
17-30	41,4	36,1	30,9
31-49	36,3	50,2	49,8
50 e oltre	22,3	13,8	19,3
totale	100,0	100,0	100,0
capofamiglia	32,7	44,3	50,3
coniuge	25,9	17,8	15,4
figli o conviventi	41,4	38,0	33,8
totale	100,0	100,0	100,0
sino scuola media	53,7	47,7	63,2
diploma	33,8	44,2	33,9
università	12,5	8,1	3,0
totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione da ISTAT, *Vite familiari e soggetti sociali*, 2009

famiglie in cui il capofamiglia ha un lavoro regolare. Si spiega così la maggiore gravità economica e sociale del lavoro in nero nel Mezzogiorno. Infine, la più alta presenza di poco istruiti nel Mezzogiorno indica una maggiore dequalificazione delle occasioni di lavoro nero, mentre una maggiore presenza di laureati nel Nord sembra indicare una discreta presenza anche di lavoro nero qualificato. Le diverse caratteristiche dei lavoratori in nero ampliano perciò le differenze tra Sud e Nord, pur abbastanza ridotte dal punto di vista quantitativo, e pongono diversi interrogativi alle politiche di contrasto.

Lavorare in nero nella seconda attività

Oltre a coloro che prestano un'attività lavorativa senza tutele previdenziali e normative in Italia vi sono non pochi altri lavoratori che fruiscono di queste tutele, ma egualmente forniscono prestazioni prive di ogni regola come seconde attività. Il secondo lavoro o *moonlighting*, per usare un'iconica espressione anglosassone, ha avuto scarsa attenzione negli studi del mercato del lavoro italiano, tranne che nei primi anni Ottanta del Novecento, quando fu condotta la prima e purtroppo unica ampia ricerca in cinque città italiane¹⁴. Ma la sua consistenza non è piccola. L'ISTAT nelle sue statistiche di contabilità nazionale stima anche le occupazioni plurime, cioè i casi in cui una stessa persona ha due prestazioni di lavoro. Raramente si tratta di due lavori a tempo parziale perché quasi tutti i *part timers* sono donne che dichiarano di volere un tempo pieno e quindi non hanno un altro lavoro¹⁵. Perciò, dalla differenza tra le posi-

14. Si veda il volume che ne sintetizza i risultati: L. Gallino (a cura di), *Il lavoro e il suo doppio*, Bologna, Il Mulino, 1985 e anche E. Reyneri, *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 241-249.

15. I. Fellini ed E. Reyneri, "Evoluzione dell'occupazione: intensità, polarizzazione e soddisfazione del lavoro",

zioni lavorative e gli occupati si trae una stima degli occupati con un secondo lavoro, che per oltre i due terzi è regolare, anche poiché i divieti di avere una seconda attività lavorativa sono limitati¹⁶.

Secondo i dati di contabilità nazionale, nel 2018, ultimo anno per cui si hanno le stime, in Italia oltre un milione di lavoratori aveva una seconda attività non regolare, come si vede dalla tabella 5. Poiché gli occupati non regolari erano quasi 3 milioni e 300 mila, l'area di chi fornisce prestazioni in nero risulta più ampia di circa un terzo, anche se le ricerche sul secondo lavoro hanno messo in luce che le attività secondarie sono quasi sempre degli spezzoni di lavoro, di poche ore settimanali o di pochi giorni il mese¹⁷. Soltanto il 5% degli occupati ha un'attività secondaria non regolare, ma, poiché i secondi lavori sono più diffusi tra i maschi in età adulta, si può pensare che i capifamiglia che svolgono un secondo lavoro in nero siano molti di più.

Tabella 5 . Secondi lavori non regolari, Italia 2018

	migliaia			composi- zione (%)	percen- tuale di indipen- denti	% su occupati non rego- lari	% su occupa- ti totali
	dipen- denti	indipen- denti	totale				
agricoltura	9,9	28,5	38,4	3,6	74,2	16,9	5,4
industria	0,9	10,0	10,9	1,0	91,7	4,0	0,3
costruzioni	2,6	30,5	33,1	3,1	92,1	13,2	2,6
commercio	3,0	24,1	27,1	2,5	88,9	7,4	0,8
trasporti e magaz- zinaggio	86,9	139,3	226,2	21,2	61,6	205,3	20,8
servizi di alloggio e di ristorazione	208,4	77,8	286,2	26,8	27,2	102,7	20,4
servizi di informa- zione e comunica- zione	0,9	10,0	10,9	1,0	91,7	25,6	1,9
attività finanziarie e assicurative	0,1	4,9	5,0	0,5	98,0	18,8	0,8
attività professio- nali	12,4	39,7	52,1	4,9	76,2	18,9	1,7
istruzione	16,4	24,6	41,0	3,8	60,0	37,4	2,8
sanità e assistenza sociale	9,2	17,2	26,4	2,5	65,2	17,5	1,4
attività artistiche	13,5	27,2	40,7	3,8	66,8	16,1	4,9
personale dome- stico	270,5	0,0	270,5	25,3	0,0	30,2	41,0
totale	634,7	433,8	1068,5	100,0	40,6	32,8	5,1

Fonte: ISTAT, Contabilità nazionale

CNEL, XXI Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, Roma, 2019.

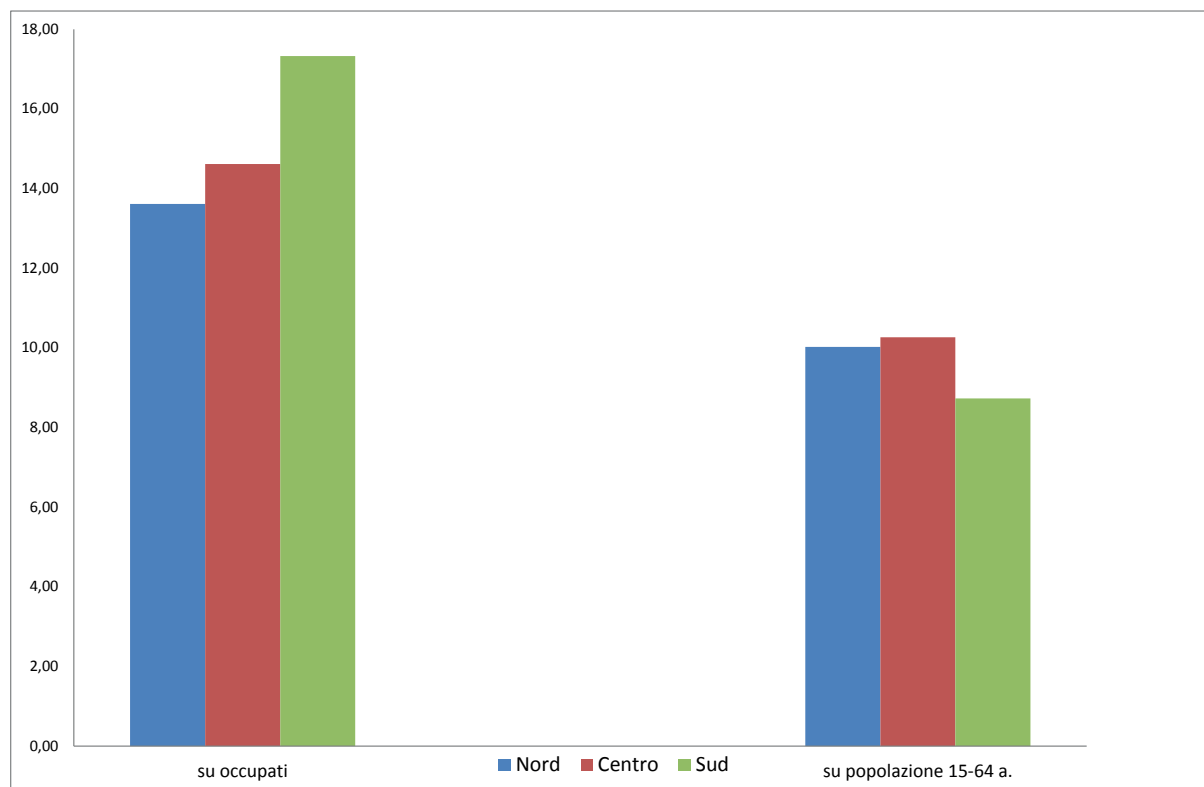
16. Svolgere un'altra attività è vietata solo ai dipendenti pubblici a tempo pieno, mentre ai dipendenti privati è fatto divieto soltanto di svolgere un'attività che possa fare concorrenza all'impresa in cui sono assunti.

17. Gallino, *op. cit.*

Quanto ai settori, oltre al lavoro domestico, ove il primo lavoro irregolare è molto diffuso, spiccano i servizi di alloggio e ristorazione e quelli di trasporto e magazzinaggio, cioè due settori ove il primo lavoro irregolare non è particolarmente diffuso, ma che presentano caratteristiche organizzative adatte a chi ha già un primo lavoro: occasionalità, concentrazione in uno-due giorni la settimana o in poche ore il giorno. Con l'ovvia eccezione del lavoro domestico, contrariamente ai primi lavori non regolari, quasi tutti o gran parte dei secondi lavori irregolari sono indipendenti. Ciò accade anche per i secondi lavori regolari, poiché sono per lo più svolti da chi ha un primo lavoro dipendente regolare¹⁸.

Purtroppo l'ISTAT non fornisce dati sulla diffusione territoriale del secondo lavoro irregolare, ma soltanto quelli sulla diffusione di tutte le attività secondarie. Tuttavia, poiché quelle irregolari sono più di un terzo, si può trarre qualche indicazione dalla figura 7, che presenta la percentuale di doppio lavoro sia sugli occupati, sia sulla popolazione in età attiva. Come già visto per la diffusione dell'occupazione irregolare, il rapporto tra secondo lavoro e occupati mostra che paradossalmente i doppio lavoratori sarebbero più presenti nelle regioni meridionali. Ma ciò si deve solo al fatto che nel Mezzogiorno vi sono meno occupati, perché il rapporto tra secondo lavoratori e popolazione in età attiva mostra il contrario: nelle regioni meridionali, dove c'è poca occupazione, non può che esserci poco secondo lavoro. E molto probabilmente ciò vale anche per il secondo lavoro non regolare.

Fig. 7. Percentuale di doppiolavoristi su occupati e su popolazione (15-64 a.), 2018



18. *Ibidem*.

Come ridurre il lavoro nero?

Se si escludono le ripetute sanatorie per i lavoratori immigrati, che soprattutto nei primi anni Duemila hanno avuto un rilevante successo, in Italia i tentativi di far emergere il lavoro nero non hanno sortito risultati degni di nota, così come la liberalizzazione del mercato del lavoro con la creazione di nuove forme di rapporto di lavoro flessibile (interinale, *voucher*, tempo determinato)¹⁹. Uno dei motivi è senza dubbio la carenza dei controlli, che per la loro episodicità incutono scarso timore nelle imprese che utilizzano lavoro nero. Secondo i rapporti dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, la nuova organizzazione che dal 2015 ha unificato tutte le funzioni di vigilanza in materia di lavoro, i lavoratori in nero scoperti ogni anno hanno di poco superato i 40 mila, neppure il 2% degli occupati dipendenti non regolari stimati dall'ISTAT²⁰. Una goccia nel deserto, che in buona misura si spiega anche con il sempre più ridotto personale addetto ai controlli a fronte della miriade di piccole imprese che caratterizza il sistema produttivo italiano. Ma l'attività repressiva funziona solo se è sostenuta da un forte consenso e questo purtroppo non è il caso dell'Italia, soprattutto nelle regioni ove il lavoro irregolare costituisce una parte rilevante dell'occupazione e fornisce l'unico mezzo di sussistenza per molte famiglie.²¹

D'altronde il confronto tra i paesi europei ha mostrato che l'occupazione irregolare è meno diffusa dove migliore è la qualità del governo, minore la corruzione percepita e maggiore la fiducia nelle autorità. Molto più che una più bassa tassazione sul lavoro, su cui si concentra troppo spesso il dibattito italiano, queste sono le condizioni politiche e culturali che potrebbero consentire una minor diffusione del lavoro nero. A queste condizioni si aggiunge un più elevato reddito *pro-capite*, che vuol dire anche una più diffusa occupazione regolare. Data la relazione esistente tra occupazione regolare e non regolare che esiste sia tra i paesi europei, sia tra le regioni italiane, può sembrare una ricetta lapalissiana, ma perché l'occupazione irregolare si riduca deve aumentare quella regolare. La buona occupazione può scacciare la cattiva e le condizioni culturali e politiche che contribuiscono a riprodurla.

19. G. Ciccarone, F. Giuli ed E. Marchetti, "Politiche di contrasto al lavoro non dichiarato: punire, curare o prevenire?", *Economia e lavoro*, settembre-dicembre 2012.

20. Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Rapporto annuali dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, Roma, 2015-2019.

21. L. Cannari e G. D'Alessio, "Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale", Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 618, febbraio 2007; I. Diamanti, "Tanta comprensione per chi evade le tasse", *Il Sole-24 Ore*, 5 luglio 1997.



www.cnel.it