RAP 380 27.11.2019

REPUBBLICA ITALIANA
CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO

XXI RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2019

RAP 380 27.11.2019

RAPPORTO
MERCATO DEL LAVORO
E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
2019

SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu 11

Sezione 1 – I lavori
Capitolo 1
Evoluzione dell'occupazione: intensità, polarizzazione
e soddisfazione del lavoro 33

Capitolo 2
Occupazione e forme contrattuali 69

Capitolo 3
La nuova centralità del lavoro autonomo 87

Capitolo 4
L'economia e il lavoro degli immigrati in Italia 117

Capitolo 5
Mercato del lavoro e nuove tecnologie 133

Capitolo 6
Attualità di *Industry 4.0* nelle relazioni di lavoro. Casi di studio 155

Capitolo 7
Generazioni a confronto. Primi risultati dell'osservatorio
per l'invecchiamento attivo 169

Capitolo 8
Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile a livello territoriale:
un esercizio sull'occupazione 185

Sezione 2 – Politiche attive
Capitolo 9
Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro 201

Capitolo 10
Giovani e agenzie per il lavoro 219

Capitolo 11
Policies per l'implementazione delle competenze, strategie di *upskilling* e
reskilling e prospettive per lo sviluppo della VET nel Paese 257

Capitolo 12
Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni 277

Capitolo 13
L'incidenza dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento
ex alternanza scuola-lavoro nel campo dell'occupazione giovanile 299

Sezione 3 – Relazioni industriali
Capitolo 14
Le potenzialità informative della connessione
delle banche dati CNEL con altre banche dati.....309

Capitolo 15
L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL.
Metodologia, dati, sistema..... 317

Capitolo 16
Analisi della contrattazione di secondo livello.
Evidenze dalle banche dati delle parti sociali..... 331

Capitolo 17
Welfare aziendale, contrattazione e premi di risultato 375

Capitolo 18
Il sistema della rappresentanza e della contrattazione nell'artigianato.....395

Introduzione

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

1. Il quadro europeo

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La situazione del mercato del lavoro italiano

Il quadro che risulta dal Rapporto sul mercato del lavoro di quest'anno presenta più ombre che luci. Nonostante un leggero aumento dell'occupazione, la intensità di questa, misurata sulle ore lavorate, resta inferiore a quella del periodo precedente lo scoppio della crisi economica.
L'occupazione femminile è ancora molto al di sotto di quella maschile e lontana dalle medie europee. La disoccupazione giovanile resta tre volte più alta di quella degli adulti. Il part time involontario denuncia il fatto che molte capacità umane sono forzatamente inutilizzate e colpisce ancora in prevalenza donne e giovani.
Così pure il lavoro a termine, emblema della precarietà, rimane alto, specie per le prime assunzioni riguarda in particolare giovani e donne. Le diseguaglianze territoriali sono cresciute e si riflettono anche sulle condizioni dei lavoratori.
Questa situazione del mercato del lavoro non è contingente, ha radici strutturali perché riflette la debolezza di un'economia che è stagnante da anni. Un'Italia ferma da oltre vent'anni su un sentiero di crescita che oscilla intorno allo 0.2% annuo e su un tasso di partecipazione al lavoro sempre inferiore a quella dei principali paesi sviluppati non può competere nel mondo di oggi e non può dare prospettive alle generazioni future.
Va registrato il dato allarmante che, qualunque sistema di misurazione si utilizzi, nessuna regione italiana, è riuscita, a dieci anni dall'inizio della crisi, a tornare sul livello di benessere registrato prima del 2008.
Lo stesso governo, nel quadro macroeconomico programmatico, prevede che l'occupazione nel 2019 crescerà di un solo decimo di punto in più rispetto al tendenziale, e che il tasso di crescita nel 2020 sarà più basso che nel 2019.
Per modificare tale condizione non bastano rimedi isolati e parziali, né solo le modifiche legislative, comprese quelle più recenti.
Come ha più volte ricordato il CNEL, è necessario affrontare il problema nelle sue cause con un deciso cambio di rotta. Serve una elaborazione strategica che duri negli anni e che venga perseguita con determinazione e con costante monitoraggio.

3. Investimenti per l'innovazione e per lo sviluppo

La questione dello sviluppo è al centro delle emergenze italiane e chiama in causa la insufficiente dinamica sia della domanda interna sia della produttività, un indicatore stagnante in Italia da 25 anni e decrescente nel confronto con i paesi concorrenti.
Il Cnel ha da tempo segnalato la necessità di interventi fra loro coordinati secondo una strategia di sistema, che non è presente nei recenti documenti di bilancio.
Ad avviso del CNEL, occorre implementare una politica industriale che abbia una

visione di medio periodo e che integri fra loro diverse policies individuando i settori nei quali l'Italia può primeggiare (agroalimentare, turismo e cultura, farmaceutica, macchine utensili e componentistica) o che costituiscono importanti componenti delle catene di valori globali.
Per questo abbiamo proposto alcune linee principali di intervento: potenziare gli investimenti pubblici in ricerca, innovazione e sviluppo in sinergia con i centri di ricerca delle imprese; costruire reti per generare e sfruttare economie di scala e di scopo; estendere gli strumenti diretti a incentivare impresa 4.0, in particolare rendendoli più accessibili alle piccole imprese e alle imprese del meridione; agire sul livello dimensionale delle imprese con processi di concentrazione e di rete, e innalzare gli standard di capitalizzazione delle piccole imprese; allargare i canali di accesso al credito, creare condizioni per operare su un mercato obbligazionario affidabile; Incentivare l'innovazione nel modello di governance familiare; affrontare con politiche mirate i profondi e persistenti divari territoriali fra le aree del Nord Italia e quelle del Mezzogiorno; elevare la diffusione e gli standard dell'istruzione (a questo è dedicato il prossimo capitolo).
Il CNEL è consapevole della limitatezza delle risorse e della necessità di una attenta sorveglianza delle politiche di bilancio. Per questo ritiene che gli investimenti debbano essere rigorosamente selezionati secondo alcune direzioni prioritarie, che abbiamo sviluppato nei nostri pareri: investimenti in infrastrutture, grandi e piccole, nella loro manutenzione e per la messa in sicurezza dei territori; investimenti nelle infrastrutture sociali e nelle attività di servizio alle persone e alle famiglie che rispondono a una domanda elevata non soddisfatta; investimenti nell'innovazione tecnologica e digitale e nell'economia green in stretto coordinamento con i programmi europei.
Al medesimo fine di sostenere la crescita e la competitività del sistema paese, il Cnel considera indispensabile accrescere l'efficienza complessive delle PA. Il ruolo del settore pubblico è centrale non solo per agire sul potenziale di crescita del Paese, ma anche per rispondere alle crescenti esigenze di servizi dei cittadini e anche per proiettare all'esterno una immagine positiva dell'Italia.
La necessità di affrontare il tema con analisi approfondite per fornire proposte attendibili ai problemi della competitività del Paese, ha suggerito al CNEL di richiamare il Governo e il Parlamento sulla urgenza di dare seguito anche in Italia alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 20 settembre 2016 sulla istituzione di un comitato nazionale indipendente per la produttività. A tal fine ha avanzato la proposta di istituire tale comitato nazionale per la produttività presso il CNEL.
Il Comitato è composto dai rappresentanti delle principali istituzioni competenti in materia di economia, finanza pubblica, investimenti e politiche per il lavoro. Avrebbe compiti di analisi, valutazione, monitoraggio, formulazione di proposte e raccomandazioni in tema di produttività e competitività. Il CNEL ritiene utile promuovere, sin da subito, un coordinamento con le altre Istituzioni competenti e con le forze sociali e produttive al fine di predisporre un piano condiviso di interventi strutturali per il rilancio della competitività del sistema produttivo, da sottoporre al decisore pubblico. A riguardo, sarà tempestivamente avviato un ciclo di audizioni con le principali istituzioni nazionali competenti in materia di finanza pubblica, sviluppo economico, competitività e sistema creditizio.

4. Scuola e formazione

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

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

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

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

Le ricerche anche del Cnel mostrano che queste tecnologie penalizzano i lavori di routine e valorizzano i lavori ad alta intensità di conoscenza e di capacità relazionali.

Una priorità riconosciuta anche da altri paesi è di dedicare attenzione specifica ai giovani a rischio che hanno abbandonato precocemente la scuola e a quelli con competenze deboli, che vedono crescere la difficoltà di inserirsi nel lavoro. Questi due gruppi sono particolarmente critici nel nostro Paese, soprattutto nelle aree del Sud, che sono deboli anche per altri aspetti economici e sociali.

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

Infine, queste tendenze richiedono un rinnovamento anche dei metodi e dei contenuti dell'insegnamento. Le migliori pratiche internazionali confermano che un insegnamento all'altezza delle sfide che ci attendono deve saper combinare in modo nuovo la formazione di competenze tecniche e specialistiche con l'arricchimento delle conoscenze di base e con lo sviluppo delle capacità personali. Queste sono capacità che le macchine intelligenti non possono replicare (per ora) e che continueranno a essere richieste anche in ambienti ad alta intensità tecnologica.

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

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

i versanti, della scuola e del mercato del lavoro. Si tratta di migliorare il dialogo fra scuola e mercato del lavoro rafforzando i meccanismi di orientamento e qualificando l'alternanza scuola-lavoro, sia con più risorse sia con un monitoraggio attento per scongiurare abusi e per garantire il più efficace utilizzo di questa metodologia didattica.
D'altra parte, le nostre aziende, specie quelle medio-piccole, devono essere consapevoli che senza una valorizzazione di queste competenze, specie dei giovani, oggi spesso sottoutilizzate, non saranno in grado di operare con successo nella nuova economia digitale.
La rivoluzione digitale che investirà tutti i paesi implica una trasformazione dei contenuti delle *skill* molto più veloce che in passato e richiederà un ricambio di conoscenze con frequenza accelerata; per molte delle competenze digitali più rilevanti si stima che ogni 5-6 anni occorrerà rinnovarle completamente.
Il Cnel ritiene che per affrontare queste sfide serva un piano intensivo di formazione continua, che elevi la platea dei lavoratori coinvolti verso i livelli europei, utilizzando pienamente i fondi comunitari e le risorse dei Fondi interprofessionali.

5. Investire nel lavoro di qualità

Una crescita più dinamica e di qualità è condizione prioritaria per contrastare le debolezze del mercato del lavoro e superare la precarietà dei lavori che colpisce larghi settori della società, a cominciare da giovani e donne. Ma oltre a ciò riteniamo necessario che tutte le scelte di investimento e di politica economica abbiano come orientamento specifico quello di sostenere e promuovere la crescita dell'occupazione, e in particolare dell'occupazione di qualità (*decent work*, secondo l'obiettivo dell'OIL).
Sulle nuove forme di occupazione della *gig economy*, si segnalano i problemi di tutela connessi a un eccessivo utilizzo del fattore lavoro nei recuperi di competitività, soprattutto nelle imprese o nelle tipologie di rapporto di lavoro in cui la competitività non è dipendente da innovazioni di prodotto e di processo.
Le tecnologie non sono necessariamente nemiche dei lavori, anzi possono accrescere la intensità occupazionale nei vari settori emergenti; a cominciare da quelli della *green economy*. Gli investimenti in ricerca e formazione sono necessari per contrastare gli effetti negativi dell'innovazione tecnologica che colpisce soprattutto i lavori ripetitivi e di basso contenuto cognitivo.
Le politiche pubbliche del lavoro nei prossimi anni dovranno dedicare una specifica attenzione alle ricadute della transizione ambientale sul mix produttivo e occupazionale del nostro Paese. Il CNEL è impegnato ad analizzare tali ricadute e a fare proposte per il miglior coordinamento fra gli obiettivi della sostenibilità e la promozione dell'occupazione di qualità.
Per altro verso gli investimenti nelle infrastrutture sociali, dalla sanità, all' assistenza e in genere alle attività di cura delle persone, oltre a rispondere a bisogni essenziali delle persone, sono potenzialmente in grado di promuovere occupazione di qualità.
Obiettivo prioritario delle imprese e delle nostre politiche è non solo di alzare i tassi di occupazione e di promuovere la stabilità dei lavori, ma anche di correggere gli squilibri del nostro mercato del lavoro che sono testimoniati dal rapporto.
Il principale squilibrio territoriale che penalizza l'occupazione del Mezzogiorno è strettamente legato alle debolezze dello sviluppo di quelle aree. Va dunque contrastato con azioni di sistema che rafforzino il tessuto economico e sociale di quell'area nei

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

6. Occupazione giovanile e femminile

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

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

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

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

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

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

Nella stessa direzione occorre allargare l'offerta di servizi (non soltanto asili nido, ma scuola a tempo pieno, servizi per gli anziani) e promuovere forme organizzative del lavoro più favorevoli alla conciliazione. La condizione della donna lavoratrice è soprattutto penalizzata dalla difficile conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che incide sul mantenimento al 49,7% (ISTAT – dati provvisori dicembre 2018) della quota dell'occupazione femminile italiana (classe d'età 15-64 anni), ben al di sotto della media UE del 60,4%. Detta sperequazione risulta ancor più significativa se si considera che sono le lavoratrici-madri a caratterizzare per il 54,3% la disoccupazione femminile e che la quota di donne madri indotte ad abbandonare il lavoro per prendersi cura dei figli è pari al 27%, di gran lunga superiore alla quota degli uomini nella stessa condizione, pari allo 0,5%.
Al ridotto tasso di occupazione femminile si aggiunge il dato della minore durata media della vita lavorativa delle donne (24,5 anni contro i 39,6 degli uomini, con uno scarto del 38%, tra i più alti in Europa) con conseguenti distorsioni di genere, ad esempio nel differenziale medio fra le pensioni percepite dalle donne rispetto a quelle degli uomini (pari al 33%), nelle prestazioni assicurative di natura sostitutiva della retribuzione (ad esempio INAIL in caso di malattia), nella disciplina del riscatto dei periodi contributivi facenti riferimento alla durata della vita media, che è superiore nella donna.
Anche l'imprenditoria femminile, pur essendo molto dinamica, occupa una quota ancora insufficiente. Basti considerare che nel periodo 2010-2015 essa è cresciuta nel nostro Paese di 35mila unità, rappresentando ben il 65% dell'incremento complessivo del tessuto imprenditoriale nazionale; ad oggi conta 1milione e 312mila imprese femminili, che sono nel complesso più dinamiche, più digitali, più giovani, più multiculturali, danno lavoro a circa 3 milioni di persone, ma costituiscono appena il 27% del totale.
Alla valutazione della disparità di genere del mercato del lavoro vanno quindi accompagnate considerazioni sul "valore economico delle donne" e, pertanto, mosse azioni di contrasto alla perdita economica determinata dal mancato pieno apporto femminile alla crescita e alla competitività. Già nel 2013 l'OCSE stimava nella misura di un punto percentuale all'anno la crescita del PIL in Italia qualora fossero stati rimossi gli ostacoli esistenti all'occupazione e alla imprenditoria femminile.
Le parti sociali del CNEL sottolineano l'urgenza di interventi mirati che portino nel mercato del lavoro più giovani e più donne, anche perché gli attuali squilibri sono destinati ad acuirsi a causa dell'aggravarsi di un altro fenomeno strutturale quale l'invecchiamento della popolazione.

7. Politiche attive del lavoro

Fra le urgenze in materia di politiche del lavoro il CNEL ha più volte segnalato la necessità di rafforzare le politiche attive, mettendole in grado di massimizzare le occasioni occupazionali, migliorando l'incontro fra domanda e offerta e facilitando i passaggi da un lavoro all'altro. Il rafforzamento dei servizi all'impiego è un indispensabile complemento alle politiche di creazione del lavoro. Esso richiede più risorse non solo materiali ma soprattutto professionali.
Il rafforzamento dei servizi pubblici all'impiego avviato con la passata legge di bilancio va valutato positivamente ed è stato apprezzato dal CNEL. È importante che le risorse siano investite in modo equilibrato sul territorio, d'intesa con le regioni, e che

servano a qualificare professionalmente sia il personale esistente dei centri sia i nuovi assunti.
Tuttavia, è da segnalare il rischio che il rafforzamento dei servizi per l'impiego avviato con la precedente legge di bilancio sia diretto prevalentemente a favore dei percettori del reddito di cittadinanza.
Uno dei segnali in tal senso, ma non l'unico, è stata la ingiustificata sospensione, operata con la legge introduttiva del reddito di cittadinanza, dell'assegno di ricollocazione per i percettori di Naspi, per riservarlo esclusivamente ai percettori di "reddito di cittadinanza".
Il CNEL ritiene che nella legge di bilancio debba essere inserito il ripristino dello strumento per entrambe le platee. Più in generale, il processo di rafforzamento dei Centri per l'impiego va meglio definito e attuato individuando tempi e modalità delle assunzioni, nonché la formazione e l'impiego effettivo del nuovo personale. Inoltre, mentre si è introdotto un investimento per il Sistema informativo del reddito di cittadinanza, non è ancora pienamente operativo il sistema informativo unico per tutti gli altri disoccupati.
Le politiche attive vanno accompagnate da alcuni interventi di rifinanziamento delle misure previste negli ultimi mesi per affrontare le crisi e le ristrutturazioni aziendali, che sono a scadenza nel 2019. Tali interventi devono tener conto delle difficoltà in cui tuttora versa il nostro sistema produttivo e di quelle che si troverà ancora ad affrontare in futuro a causa della lunga e difficile transizione tecnologica, inclusa quella green. Ci riferiamo in particolare alla possibilità di prorogare la cassa integrazione straordinaria oltre i 24 mesi per le aziende operanti in aree di crisi complesse, per le aziende con rilevanza strategica e per i piani di risanamento complessi, per le aziende che cessino l'attività o sottoposte a procedure concorsuali.

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

9. Come uscire da Quota 100
Sul provvedimento relativo a Quota 100, il CNEL ha discusso più volte esprimendo posizioni anche diverse al suo interno. Ma una considerazione comune ha riguardato la necessità di fare una valutazione attenta sul trade off fra costi e benefici di questa misura.
Oggi però si pone il problema urgente di come "uscire" da Quota 100. In particolare, occorre evitare che la sua fine, prevista per il 2021, crei un "buco previdenziale" di

alcuni anni, lasciando scoperte le coorti di lavoratori interessati.
Si tratterà di ricercare e precisare strumenti di flessibilità in uscita verso il pensionamento, che tengano conto delle condizioni delle persone e dei loro percorsi di lavoro (lavori gravosi, lavoratori precoci, etc.).
Inoltre, va affrontata la questione più generale delle condizioni del mercato del lavoro per cui i giovani sono esposti al rischio di carriere discontinue e spesso di bassi salari che sono destinate a pregiudicare il loro futuro previdenziale. Per questo si pone una questione fondamentale, quella di evitare che gli attuali lavoratori, specie i più giovani, non abbiano più la garanzia di una pensione adeguata, come richiede la nostra Costituzione (all'art. 38).
Ripristinare tale garanzia implica ripensare l'attuale assetto pensionistico, anche con la introduzione di correttivi al metodo contributivo.
È un tema di grande rilievo per il nostro futuro, su cui si stanno interrogando parti sociali e governo.
Il CNEL vuole contribuire alla ricerca di soluzioni sostenibili dal punto di vista non solo finanziario ma anche sociale. A tal fine ha costituito un apposito gruppo di lavoro che affronterà tali nodi strutturali sentendo le opinioni dei vari stakeholder, parti sociali, istituzioni pubbliche ed esperti.

11. Lavoro, diseguaglianze e contrasto alla povertà'

Il CNEL ha sempre sostenuto che la via maestra per abbattere le diseguaglianze e contrastare la povertà è il lavoro.
Per questo abbiamo ritenuto che le politiche economiche del nostro Paese debbano mettere al centro l'obiettivo di aumentare la quantità e la qualità dell'occupazione.
Abbiamo valutato peraltro positivamente l'introduzione, anche nel nostro sistema, di strumenti universalistici di contrasto alla povertà, quali il reddito di inclusione prima, e il reddito di cittadinanza poi. Ma abbiamo raccomandato che l'attuazione di tale istituto non comporti la riduzione di risorse destinate ad altri strumenti di welfare e d'altra parte che esso avvenga secondo criteri adeguati in termini di condizionalità, reinserimento lavorativo e sociale, prova dei mezzi, congruità delle offerte di lavoro, individuazione – senza discriminazione – della platea dei beneficiari, coinvolgendo pienamente le parti sociali sul territorio e gli enti locali.
Riteniamo importante che vada monitorata l'applicazione del reddito di cittadinanza per evitare soluzioni che scoraggino la ricerca attiva di occupazione e la partecipazione a programmi di formazione.
Tale monitoraggio è particolarmente importante perché i dati della prima fase applicativa della legge non sono incoraggianti, indicano uno squilibrio fra le misure già attivate di sostegno economico ai beneficiari e la debolezza degli strumenti di attivazione degli stessi.
Le misure di contrasto alla povertà non possono ridursi alla erogazione di sussidi monetari, pur necessari, e vanno distinti dalle politiche attive per il lavoro, perché la povertà non dipende solo dalla mancanza di lavoro o dal lavoro povero.
Per questo è necessario un ventaglio di misure e di politiche di sostegno economico, di prevenzione e di assistenza. In particolare, sono decisive le politiche sociali da finanziare adeguatamente con la dotazione dei fondi nazionali a garanzia delle prestazioni, a cominciare dai livelli essenziali, e le infrastrutture territoriali che garantiscano uniformità e adeguatezza della rete dei servizi pubblici.

11. Lavoro povero e salario minimo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sintesi dei contenuti

L'edizione 2019 del Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva prosegue nella direzione di dialogo interistituzionale avviata da alcuni anni con le principali istituzioni competenti sul tema. Il Rapporto riunisce pertanto una selezione di contributi provenienti da tecnici delle parti sociali e consiglieri del CNEL, da esperti del mondo accademico, da funzionari e ricercatori, sui principali aspetti del dibattito più recente in materia di regolazione del lavoro, condizioni dei lavoratori, trasformazioni in atto nell'impresa e sul mercato. Tale selezione rappresenta un quadro illustrativo delle dinamiche in corso, dei loro aspetti anche controversi e dalle implicazioni spesso contraddittorie, in una materia inevitabilmente influenzata da interessi contrastanti ed esposta a conflittualità sociale.
Nel complesso il materiale contenuto nel Rapporto si rivolge al decisore pubblico e alle istituzioni deputate al monitoraggio e alla valutazione delle politiche del lavoro, come strumento di riflessione per individuare con le parti sociali soluzioni per le inedite sfide prodotte da una nuova configurazione del mondo del lavoro, dagli esiti non prevedibili e comunque non predeterminati.
La prima parte del Rapporto *è dedicata* alla descrizione delle tendenze recenti dell'occupazione e del mercato del lavoro. Il primo capitolo (E. Reyneri e I. Fellini) offre un quadro dell'evoluzione delle principali variabili descrittive dell'occupazione aggiornate al secondo trimestre 2019, e mostra come il tasso di occupazione abbia superato i livelli pre-crisi e raggiunto il livello più alto della storia recente del mercato del lavoro italiano (59,4%), pur rimanendo il più basso in Europa e molto al di sotto della media UE (69% esclusa la Grecia). Il capitolo approfondisce l'analisi dei mutamenti nella composizione demografica dell'occupazione (moderata crescita dell'occupazione femminile, invecchiamento dell'occupazione a tempo pieno) ed evidenzia i dati dell'esplosione del *part time* involontario e della ridotta intensità del lavoro in termini di ore lavorate. Viene inoltre confermato il processo di polarizzazione della struttura occupazionale per livelli di qualificazione professionale, con due particolari importanti: l'attenuazione, rispetto al dato dell'anno precedente, della tendenza alla polarizzazione asimmetrica per effetto dell'aumento della domanda di lavoro più qualificato, e per contro il preoccupante ampliamento dei divari territoriali sia nelle dinamiche occupazionali che nelle tendenze alla polarizzazione. Ne emerge un quadro a due tinte: un Centro-Nord nel quale il peso delle occupazioni altamente qualificate è in aumento, e un Sud caratterizzato da un significativo processo di generale dequalificazione del lavoro.
Il contributo di M. Barbini e F. De Novellis (capitolo 2) punta ad evidenziare soprattutto la stretta correlazione fra i dati quantitativi degli occupati e i cambiamenti intervenuti sotto l'aspetto normativo. Si sottolinea infatti come, con riferimento al periodo 2008-2018, l'incremento occupazionale registrato sia attribuibile esclusivamente al lavoro dipendente (+682.000 unità in 10 anni), a fronte di un calo di oltre mezzo milione di unità nel lavoro autonomo, e come tale positiva *performance* del lavoro dipendente vada ascritta in massima parte al tempo determinato e solo in misura minore - comunque non irrilevante - al tempo indeterminato trainato dagli incentivi. Al riguardo, il contributo evidenzia come gli occupati permanenti abbiano registrato un arretramento nel 2018, ma con segnali di recupero già dai mesi finali dell'anno e nel corso del

2019. Nel medesimo periodo, peraltro, l'occupazione a termine mostra segni di rallentamento, che gli autori mettono in relazione alle modifiche della disciplina del lavoro a tempo determinato introdotte nel corso del 2018.
Di particolare interesse – anche in un'ottica di confronto fra diverse possibili chiavi di lettura - appaiono le considerazioni riguardanti il fenomeno delle transizioni fra le diverse tipologie occupazionali del lavoro dipendente (determinato/indeterminato) sulla base delle rilevazioni ISTAT, dalle quali si evince una riduzione della permanenza nell'occupazione a termine e un corrispondente incremento delle trasformazioni a tempo indeterminato. Questa tendenza recente del quadro occupazionale appare confermata anche dall'analisi dei dati dell'Osservatorio INPS sul precariato, i quali evidenziano come nel 2018 le assunzioni a tempo indeterminato siano cresciute del 10% in termini di flusso e le trasformazioni addirittura del 67%, e come tale dinamica sia proseguita anche nel 2019 (+8% assunzioni su base annua, +48% trasformazioni). Gli autori fanno notare che la forte crescita delle trasformazioni sta incidendo in maniera decisiva sull'incremento complessiva dei contratti a tempo indeterminato, ma ne attribuiscono l'origine a un complesso di fattori concomitanti, tra i quali – oltre agli effetti del cd. "decreto dignità" – pesa in particolare quello "fisiologico" dovuto all'allargamento della platea di rapporti a termine verificatosi nel 2017. Ma questa forte accelerazione delle trasformazioni presenterebbe un carattere temporaneo, dal momento che molte imprese si sarebbero limitate ad anticipare trasformazioni che probabilmente avrebbero effettuato comunque, con l'obiettivo di non incorrere negli effetti penalizzanti connessi all'entrata in vigore della nuova disciplina. Si tratta, con ogni evidenza, di un tema aperto che non si presta ad una interpretazione univoca e rispetto al quale il confronto tra le parti sociali (che il Rapporto CNEL, come sempre, si propone di stimolare) potrà suggerire ulteriori approcci.
Il capitolo 3 (E. Ales e I. Senatori) affronta le recenti tendenze rilevabili nella eterogenea galassia del lavoro autonomo, e affianca alla descrizione del fenomeno della progressiva emersione di diversi modelli di organizzazione del lavoro caratterizzati dall'autonomia esecutiva del prestatore, un approfondimento dei nuovi problemi giuridici emergenti, che sollecitano – a fronte di interessi e bisogni nuovi scaturiti dal frantumarsi del modello di lavoro tradizionale – meccanismi di tutela affatto eterogenei. Il capitolo analizza i più recenti interventi legislativi con i quali si è inteso disciplinare l'imputazione delle tutele in funzione del modo in cui è organizzata la prestazione lavorativa, anche alla luce delle prime applicazioni in sede giurisprudenziale, nonché una ricognizione del problema della rappresentanza collettiva del lavoro autonomo.
Il contributo di M. Ambrosini (capitolo 4) fornisce una stimolante lettura del legame tra il fenomeno migratorio e i fabbisogni del mercato del lavoro. All'esposizione del dato descrittivo quantitativo, che illustra come attualmente in Italia un occupato su dieci sia immigrato, e come il Paese occupi 2,45 milioni di stranieri, pari al 10,6% dell'occupazione complessiva, si accompagna la riflessione sulle cause che possono spiegare la coesistenza di un così alto livello di occupazione di immigrati in presenza di elevati livelli di disoccupazione interna. La tipologia più diffusa di occupazione immigrata, manuale e scarsamente qualificata, riguarda attività che non possono essere trasferite in Paesi dal costo del lavoro più basso (costruzioni, servizi alla persona), e che sono pertanto esposte alla tendenza alla compressione del costo in ambito locale, ad esempio mediante operazioni di esternalizzazione e subappalto, risparmio

in investimenti tecnologici e nelle misure di sicurezza, riduzione delle tutele per i lavoratori. Il capitolo riporta una disamina delle modalità di assunzione e di impiego degli immigrati, un'analisi del dato relativo agli infortuni (il 16,3% del totale nel 2018 e il 17% degli infortuni mortali, contro un'incidenza dell'occupazione immigrata sul totale pari al 10,6%). L'autore analizza infine il ruolo delle reti migratorie, la funzionalità del lavoro degli immigrati nel sistema sociale e demografico italiano, la mancanza della programmazione triennale degli ingressi prevista nel 1998 nonostante l'emanazione del decreto flussi ad aprile 2019, e le caratteristiche del lavoro indipendente quale principale alternativa alle occupazioni dequalificanti caratterizzate dalle "cinque p" (pesanti, pericolose, precarie, poco pagate, penalizzate socialmente), delle quali il mercato del lavoro italiano tuttora purtroppo abbonda.
Nel capitolo 5 (D. Guarascio e A. Ricci) si affronta la discussa relazione tra automazione/digitalizzazione dei processi produttivi ed evoluzione del mercato del lavoro, dando spazio sia ai diversi approcci teorici (progressiva polarizzazione della struttura dei salari e dell'occupazione, rischio di disoccupazione tecnologica strutturale nei paesi avanzati), sia alla non univoca evidenza empirica, quest'ultima dovuta a criticità concettuali e metodologiche delle previsioni, a differenze sostanziali nei contesti istituzionali e nei periodi a cui le previsioni si riferiscono. Nel capitolo l'analisi del legame tra tecnologie e dinamica del mercato del lavoro adotta una pluralità di approcci metodologici e di strategie empiriche, utilizzando banche dati campionarie e amministrative che integrano le informazioni sulle storie lavorative degli individui, le caratteristiche delle imprese, il profilo delle competenze e i fabbisogni formativi. Si indica che il fenomeno dell'automazione e della digitalizzazione dei processi produttivi ha penalizzato la crescita dell'occupazione in alcuni settori e professioni. Il capitolo mette inoltre in luce come l'adozione di tecnologie *task biased* incida negativamente sul numero delle giornate medie lavorate dagli individui in azienda e, di conseguenza, sulle prospettive di stabilità occupazionale e sull'accumulazione di competenze *on the job*. Le nuove tecnologie, peraltro, hanno effetto non solo su quantità e qualità dell'occupazione, ma causano un profondo mutamento della gestione delle risorse umane e dei fabbisogni professionali, agendo sugli stessi modelli di competizione. Tali aspetti possono indurre incrementi di efficienza produttiva e della capacità di incontro fra domanda e offerta di competenze che, sul medio-lungo periodo, possono in parte compensare l'impatto negativo in termini occupazionali. Prevedere l'esito dell'introduzione di nuove macchine sull'evoluzione del mercato del lavoro italiano è infine reso ancora più complicato dal ruolo della demografia manageriale e della *governance* aziendale, che orientano le scelte di investimento in innovazione e le politiche del personale in modo da accelerare o attenuare l'introduzione delle nuove tecnologie.
Il capitolo 6 (M. Faioli) esamina il potenziale delle interazioni, inedite fino a pochi anni fa, fra intelligenza artificiale, fattore lavoro e riflessi in termini di organizzazione aziendale, alla luce degli effetti introdotti dal Piano di investimenti pubblici in tecnologia più importante degli ultimi anni (Industria 4.0) e delle implicazioni in materia di regolamentazione, sia mediante la legge che con la contrattazione collettiva. Il capitolo illustra le linee di tendenza della contrattazione collettiva aziendale nell'interazione con *Industry 4.0*, e affronta alcuni casi-studio di contrattazione a livello aziendale in contesti produttivi specifici, mettendone in rilievo punti di forza e criticità. Riguardo alla classificazione professionale del personale prevista dal contratto nazionale, e alla possibile polivalenza delle prestazioni lavorative all'interno dell'azienda, il capitolo

seleziona dei casi di studio sulle modalità con cui la contrattazione aziendale definisce la mobilità endo-aziendale e orienta la formazione professionale per rispondere alle sfide dell'innovazione tecnologica.
Il capitolo 7 (S. Carnazza, C. Lucifora, M. Perego) prende spunto dal recente dibattito sull'introduzione di meccanismi di flessibilità per favorire l'accesso alla pensione delle coorti anagrafiche più penalizzate dalle ultime riforme, dibattito che ha spesso distolto l'attenzione dell'opinione pubblica dalla necessità di *policy* capaci di governare con successo il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa. Il capitolo interviene su un tema di grande rilevanza e urgenza dando conto dei risultati delle indagini condotte dall'Osservatorio per l'invecchiamento attivo costituito dal CNEL e dal CRILDA dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, al cui progetto partecipano anche diverse importanti aziende del settore privato. Partendo dalla constatazione che la forza lavoro delle aziende italiane è tra le più anziane al mondo, si sottolinea come la maggior parte delle aziende stesse non sia ancora consapevole dell'urgenza di adottare strutturalmente politiche aziendali di *age management* nella gestione del personale. Il progetto sviluppato dall'Osservatorio punta ad un'analisi della demografia interna alle imprese e degli impatti dell'invecchiamento sull'organizzazione del lavoro. Le evidenze desumibili da due casi di studio significativi, che coinvolgono circa 9.000 dipendenti, pongono in risalto fenomeni legati alla struttura delle piramidi demografiche aziendali, come la minore presenza di forza lavoro femminile e soprattutto la maggiore brevità della vita lavorativa delle donne rispetto agli uomini. Quanto alla gestione delle criticità legate alla dimensione anagrafica, l'analisi mostra come nelle aziende considerate sia elevato il rapporto di dipendenza tra coorti di lavoratori *senior* e *junior*, in conseguenza della maggiore concentrazione della forza lavoro nelle fasce di età più anziane. Tra i riflessi più evidenti in termini di organizzazione del lavoro e di qualità della *performance* che discendono dal processo di invecchiamento dei dipendenti (con conseguente necessità di adottare opportune politiche aziendali in termini di *work ability*), la ricerca segnala il tema delle condizioni di salute e delle capacità fisiche e cognitive dei lavoratori più anziani, e della loro conseguente maggiore vulnerabilità rispetto ai più giovani. Ne deriva che la potenzialità lavorativa della forza lavoro più anziana può essere conservata purché a seguito di un complesso di interventi che riguardino anche la sostenibilità dei carichi di lavoro e l'intensità delle mansioni svolte.
La sezione I del Rapporto si chiude con il capitolo 8 (G. Di Cesare, A. Morrone e I. De Benedictis) nel quale si svolge un esercizio quantitativo, disaggregato a livello provinciale, utilizzando alcuni indicatori del mercato del lavoro desunti dal *framework* teorico del Benessere Equo e Sostenibile (BES) definito da CNEL e ISTAT. Le tre dimensioni utilizzate riguardano il benessere economico (dimensione stimata attraverso l'indicatore reddito disponibile *pro-capite*), la partecipazione e inclusione sociale (attraverso il tasso di occupazione rispetto al totale della popolazione e il tasso di mancata partecipazione al lavoro), la sicurezza nel lavoro (misurata attraverso il tasso di infortuni mortali e inabilità permanenti). In particolare, il tasso di mancata partecipazione intende superare la distinzione fra disoccupati e inattivi e introdurre un indicatore che permetta di cogliere anche quella parte della popolazione inattiva che è potenzialmente disponibile a lavorare. I dati, disponibili in serie storica, consentono di osservare i livelli di benessere misurati per i diversi domini all'interno di ciascuna provincia italiana, nonché le differenze territoriali di benessere lette da varie angola-

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

giovanile in somministrazione, e una indicazione della effettiva intensità di lavoro misurata in termini di *full time equivalent*, del peso della somministrazione giovanile sul totale dell'occupazione giovanile, della distribuzione per età della somministrazione rispetto alla distribuzione per età dell'occupazione generale. L'analisi è integrata con i riferimenti normativi e gli istituti contrattuali di lavoro a tempo determinato e indeterminato a scopo di somministrazione, il monte ore garantito, l'apprendistato professionalizzante e duale, con un approfondimento relativo alle disposizioni del nuovo CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro che ha introdotto modalità per favorire la continuità lavorativa, occupazionale e salariale, la valorizzazione del *welfare* di settore, forme di sostegno non solo economico nei confronti dei lavoratori con maggiore fragilità occupazionale, il potenziamento della formazione continua e del diritto alla formazione mirata di particolari categorie. Il capitolo è in sostanza una illustrazione del contributo delle Agenzie per il lavoro al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta e nel sostegno al livello di partecipazione al mercato e allo sviluppo delle imprese, agendo sulle due dimensioni della disoccupazione, strutturale e frizionale, grazie agli strumenti tradizionali (alternanza scuola-lavoro, tirocini e apprendistato) e a una serie di servizi per avvicinare il mondo dei giovani a quello del lavoro.
Il capitolo 11 (G. Alessandrini) mette in luce il composito quadro della fragilità del capitale umano del Paese: i bassi livelli di istruzione terziaria rispetto alla media OCSE, le prospettive di occupazione per i laureati tra i 25 ed i 35 anni, inferiori a quelle dei diplomati dei corsi di studio professionali di istruzione secondaria superiore, la persistenza di fenomeni come i *Neet* (che secondo Eurostat 2018 raggiungono in Italia il 28,9%, quasi il doppio rispetto alla media europea), l'elevato numero dei *low skilled* (circa 11 milioni per il 52% uomini, concentrati nelle fasce d'età più avanzata). Il capitolo analizza come la debole offerta e la debole domanda di competenze nel contesto produttivo abbia generato un adattamento reciproco delle istituzioni formative e del mondo del lavoro, con una caratterizzazione al ribasso (fenomeno del *low equilibrium* nel linguaggio della Commissione Europea). Dal quadro emerge l'esigenza di *policies* per il *reskilling* e l'*upskilling* dei giovani e degli adulti in una prospettiva di *long term employability,* rispetto alle quali le raccomandazioni relative al piano europeo *Upskilling pathways in Italy* costituiscono un punto di riferimento fondamentale. La riflessione sulla formazione professionale - anche in un'ottica comparata -diventa fondamentale, e deve muovere dalla necessità di investire: a) nello sviluppo di sistemi di orientamento al lavoro in grado di sostenere le opportunità di occupabilità delle categorie giovanili (bilancio di competenza, *assessment*, *coaching*, colloquio individuale e personalizzato) in un'ottica di *life long guidance*; b) nello sviluppo di percorsi formativi per l'adulto in accompagnamento alle transizioni professionali, data la discontinuità di esperienze professionali intervallate con esperienze formative; c) nello sviluppo di percorsi formativi nei contesti di lavoro, ai fini della crescita del capitale umano presente in questi ultimi. Tali percorsi possono transitare anche attraverso lo sviluppo di istanze partecipative al lavoro, favorendo esperienze individuali e collettive di crescita culturale e professionale. Appare dunque necessario, nel sistema formativo del Paese, individuare strategie di innovazione curricolare e di riposizionamento del ruolo strategico della formazione professionale, anche sviluppando una nuova attenzione rispetto all'idea di occupabilità in un'ottica di medio e lungo termine, potenziando la leva educativa *life long learning* come opportunità-principe per il contrasto alle disu-

guaglianze, e ripensando la *governance* dei processi *multistakeholders* (reti territoriali anche a livello di prossimità) in direzione degli obiettivi di contrasto al fenomeno della persistenza di quote significative di adulti *low skilled*.
Il capitolo 12 (G. Gallo e M. Raitano) offre una prima valutazione degli effetti prodotti dall'introduzione del Reddito di cittadinanza, non mancando di sottolineare le criticità connesse all'adozione del provvedimento proprio in chiave incentivante dell'occupazione. In un contesto di debole domanda del lavoro, infatti, gli sgravi previsti in favore delle imprese che assumono i beneficiari dello strumento potrebbero finire per indurre le stesse a privilegiare questa tipologia di disoccupati, invece dei percettori di Naspi. In ogni caso, il contributo degli autori del capitolo non sottace il presupposto che sembra rappresentare il substrato portante dell'intero impianto normativo e che rimanda a una visione della povertà come fenomeno dipendente prevalentemente dalla mancanza di lavoro, piuttosto che da un insieme complesso di cause che richiederebbero un approccio multidimensionale. L'aspetto forse più originale dell'indagine di Gallo e Raitano risiede nell'analisi dei dati disponibili sulle richieste e sull'utilizzo del Reddito e della Pensione di cittadinanza (PdC). Già i riscontri sulla disponibilità alla mobilità territoriale, inclusa nel Patto per il lavoro, sembrano palesare la scarsa propensione dei destinatari del RdC al trasferimento fuori sede, dal momento che solo un terzo di essi si è dichiarato disponibile a spostarsi in qualunque parte del territorio nazionale. Quanto all'entità dell'impatto macroeconomico delle risorse messe in gioco, il capitolo esamina i dati INPS e le simulazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio per rilevare come l'importo medio mensile erogato dal Reddito sia pari a 519,1 euro, e interessi oltre 850.000 nuclei familiari (contro i 281,5 del Reddito di inclusione, per poco più di 300.000 nuclei), mentre quello della Pensione di cittadinanza si ferma a 216,4 euro (per circa 120.000 nuclei). In tutto, a beneficiare delle nuove misure di contrasto alla povertà risultano essere stati sinora circa un milione di nuclei che coinvolgono 2,4 milioni di individui, laddove i dati ISTAT ascrivono alla condizione di "povertà assoluta" circa 5 milioni di persone, ancorché con parametri differenti rispetto a quelli utilizzati per il calcolo del diritto all'assegno di Reddito/Pensione di cittadinanza. In generale, quindi, lo studio illustra come il Reddito di cittadinanza risulti uno strumento efficace nel contrasto alla povertà, anche nell'ottica di una riduzione della diseguaglianza dei redditi disponibili equivalenti a livello nazionale. Restano da risolvere alcuni fattori di criticità emersi nella prima fase di attuazione del provvedimento, fra cui assume un rilievo primario quello legato all'adozione di una scala di equivalenza che finisce per penalizzare i nuclei familiari più numerosi, favorendo all'opposto i nuclei piccoli e gli individui che vivono da soli: una distorsione che il CNEL non aveva mancato a suo tempo di evidenziare, come si può rilevare nel documento di osservazioni e proposte sull'allora disegno di legge in materia di Reddito di cittadinanza approvato nell'Assemblea in data 28 marzo 2019.
Il capitolo 13 (M. C. Cigliano, A. Marchetti, L. Cianfriglia, A. M. Meucci, U. Paterlini) esamina l'incidenza dei nuovi "Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento" introdotti con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (e nota del MIUR n. 3380 dell'8 febbraio 2019) su aspetti sostanziali della disciplina preesistente dell'Alternanza scuola-lavoro (riduzione del monte ore obbligatorio e dei finanziamenti). Viene riportato l'andamento dei dati relativi alle scuole e agli studenti coinvolti negli anni scolastici 2016/2017 (94% delle scuole e 90% degli studenti), nel 2017/2018 (78% di scuole, 55% delle classi terze e quarte, 44% delle classi terminali), nel 2018/2019 (ulteriore calo

ma secondo dati non definitivi). Il capitolo descrive inoltre il monitoraggio svolto da ANPAL nell'ultimo anno su una selezione di esperienze di alternanza realizzate su un bacino di oltre 1000 scuole. Dalla lettura dei dati emerge la fotografia di un sistema che, nonostante le difficoltà, ha individuato, al proprio interno e nelle relazioni con il territorio, le condizioni abilitanti per realizzare percorsi di alternanza di qualità, con scuole capaci di valorizzare l'alternanza nel curricolo individuandone i punti di forza nello sviluppo delle competenze relazionali, con positive ricadute nella didattica e con soddisfazione di studenti e famiglie.
La terza parte del Rapporto, dedicata al tema delle relazioni industriali, descrive nei capitoli 14 (S. Ciucciovino) e 15 (M. Biagiotti, S. Tomaro, L. Venturi) i risultati dell'attività svolta dal CNEL nell'ultimo anno in termini di aggiornamento, riclassificazione, digitalizzazione, ricostruzione storica e ricodificazione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi. La positiva sinergia avviata con l'INPS ha permesso di realizzare una banca dati integrata degli accordi nazionali di categoria per il settore privato (per gli accordi del settore pubblico, lo ricordiamo, il CNEL ha da anni costituito una banca dati comune con l'ARAN, sebbene limitata ai soli contratti integrativi), con la messa a sistema dei rispettivi codici di classificazione. L'interconnessione dei due sistemi classificatori rappresenta il primo, determinante passo verso la realizzazione dell'Anagrafe unica nazionale dei contratti collettivi, che ormai può dirsi pienamente avviata e il cui progressivo ampliamento e consolidamento passerà attraverso l'integrazione con le banche dati del Ministero del lavoro, dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'ANPAL. Fra i risultati concreti che già oggi è possibile ricavare dalla lettura integrata del patrimonio documentale del CNEL e dell'INPS, grazie all'associazione dei rispettivi codici, si segnala la possibilità di mettere in relazione ciascuno dei CCNL nazionali vigenti al numero di lavoratori ai quali risulta applicato e al numero di aziende interessate nello specifico settore di riferimento. Il dato non va assunto come parametro oggettivo per determinare una eventuale soglia di rappresentatività dei CCNL su base dimensionale, ma fornisce una valida indicazione della consistenza numerica degli accordi, contribuendo a inquadrare meglio i possibili contesti in cui possono svilupparsi fenomeni di competizione contrattuale al ribasso. In tale prospettiva non sembra esservi più dubbio sul fatto che le azioni di contrasto alle pratiche sleali debba passare attraverso la individuazione di un *set* di parametri che prendano in considerazione i contenuti degli accordi nazionali, realizzando in tal modo una griglia di lettura qualitativa che, tra l'altro, contribuisca a valutare la congruità della destinazione delle risorse pubbliche finalizzate a incentivare la contrattazione collettiva in funzione di obiettivi di produttività e competitività del sistema produttivo.
La contrattazione decentrata aziendale e territoriale è l'oggetto del capitolo 16 del Rapporto, con il quale per la prima volta di fornisce un tentativo di lettura sistemica e integrata delle banche dati sulla contrattazione di secondo livello di CGIL, CISL, UIL e Confindustria. Questo sforzo inedito di sinergia fra parti sociali che rappresentano istanze tanto diverse costituisce, a nostro avviso, un valore aggiunto per il Rapporto, e si colloca in linea con l'impegno che le stesse parti hanno a suo tempo assunto, nell'ambito del Patto della fabbrica, rispetto alla necessità di monitorare insieme gli andamenti e i fattori di criticità della contrattazione aziendale e territoriale.
Una disamina più analitica dei dati ricavabili dal *repository* dei contratti integrativi finalizzati alla detassazione dei premi di produttività, depositati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è offerta dal capitolo 17 (F. Maino, F. Razzetti, V. San-

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

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

Capitolo 1

Evoluzione dell'occupazione: intensità, polarizzazione e soddisfazione del lavoro

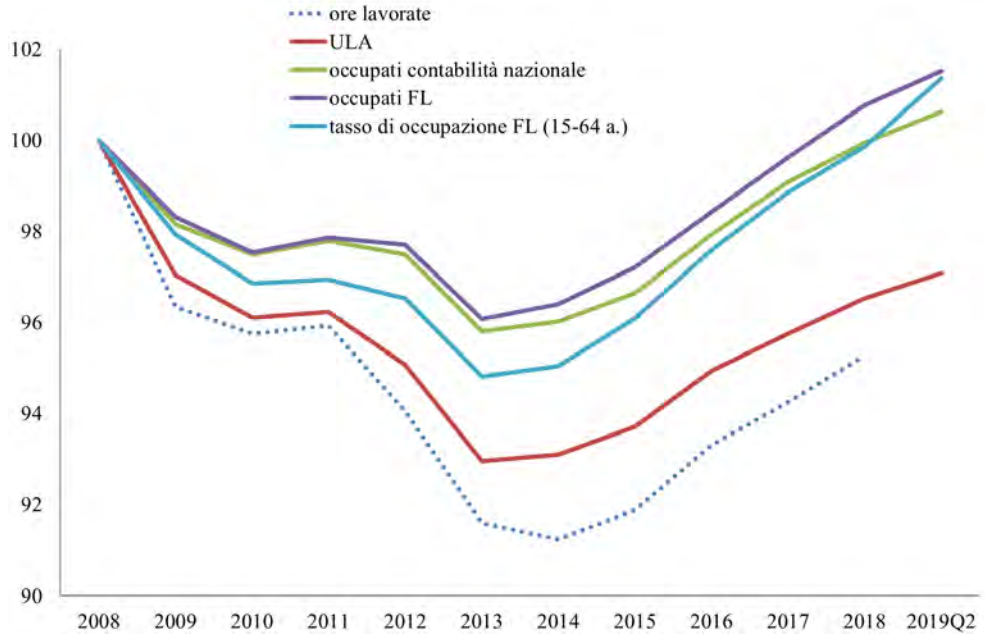
Capitolo 1
Evoluzione dell'occupazione: intensità, polarizzazione e soddisfazione del lavoro

Ivana Fellini, Emilio Reyneri
Università degli Studi di Milano - Bicocca

1. Una ripresa dell'occupazione sempre meno intensa

Nel secondo trimestre 2019 il numero delle persone occupate secondo l'indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT ha superato, sia pur di poco (poco più di 500 mila, pari a un aumento del 2,2%), il livello del 2008, l'ultimo anno prima della grande recessione. Come mostra la figura 1, che presenta l'andamento dei numeri indici per l'intero ciclo economico, anche il tasso di occupazione delle persone da 15 a 64 anni ha superato quello del 2018, raggiungendo il 59,4%, il livello più alto della recente storia del mercato del lavoro italiano, pur rimanendo nettamente il più basso dei paesi dell'Unione Europea a 28 (Grecia esclusa), ove il tasso medio sfiora il 69%. Anche le stime della contabilità nazionale (che includono quella parte di lavoro irregolare che sfugge alle interviste dell'indagine ISTAT) rilevano che nel secondo trimestre 2019 il volume degli occupati ha superato, sia pur di pochissimo, il livello del 2008. Tuttavia, se guardiamo all'intensità dell'occupazione, che incide ovviamente sulle retribuzioni degli occupati, la recente crisi risulta non solo esser stata molto più grave, ma anche non essere ancora pienamente risolta.
Infatti, come mostra ancora la figura 1, sia il volume annuo di ore effettivamente lavorate, sia le unità di lavoro (ULA, che nelle stime di contabilità nazionale risultano dalla trasformazione in tempi pieni degli orari ridotti per qualunque motivo, dalla

Figura 1 - Numeri indice prima, durante e dopo la crisi, Italia



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro e Stime di contabilità nazionale.

cassa integrazione guadagni ai tempi parziali) presentano andamenti molto diversi da quello delle persone occupate. Dal 2008 al 2013 sia le ore lavorate, sia le unità di lavoro diminuiscono molto più delle persone occupate, ma ciò si deve solo in parte all'aumento delle ore di cassa integrazione (non lavorate da persone giuridicamente e anche statisticamente occupate), che pure quintuplicano, poiché tradotte in occupati a tempo pieno, crescono da meno dello 0,6% al 3,4% degli occupati. Infatti, come si è mostrato nel Rapporto CNEL 2018, la ben più forte caduta del monte ore lavorate si deve soprattutto al vero e proprio crollo dei rapporti di lavoro a tempo pieno, solo in piccola parte compensato dall'aumento di quelli a tempo parziale. Successivamente, dal 2013 al secondo trimestre 2019, la ripresa delle ore lavorate e delle unità di lavoro è di pochissimo inferiore a quella delle persone occupate poiché alla drastica riduzione della cassa integrazione, che nel primo semestre del 2019 giunge a incidere soltanto sullo 0,5% degli occupati, si accompagna una ripresa dei posti di lavoro segnata da una minore, ma ancor forte presenza dei rapporti a tempo parziale.
Quindi, se le persone occupate sono tornate ai livelli pre-crisi, l'intensità dell'occupazione (e quindi il volume delle retribuzioni) è ancora di gran lunga inferiore a causa della molto maggiore diffusione dei rapporti di lavoro a orario ridotto.

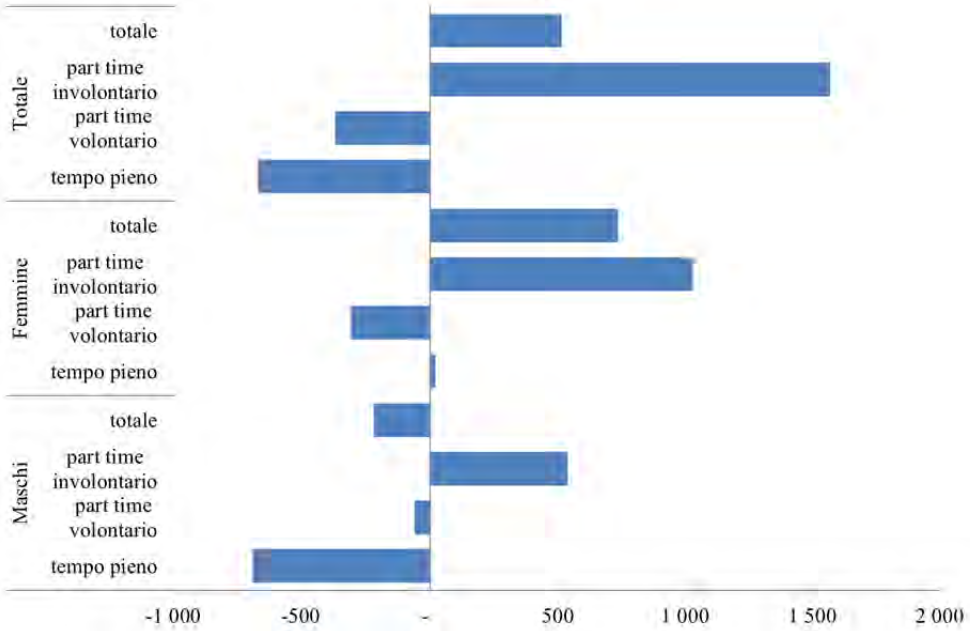
2. L'esplosione del *part time* involontario e i mutamenti nella composizione demografica dell'occupazione

Gli anni della crisi sono segnati da un vero e proprio crollo dei lavori a tempo pieno: in soli 5 anni ne scompaiono oltre 1.500.000, quasi l'8%[I]. La caduta dell'occupazione fu rallentata soltanto da un aumento dei rapporti di lavoro a tempo parziale, che nel complesso dal 2008 al 2013 crescono quasi di 660.00 unità, ma con un fortissimo mutamento della loro composizione, poiché aumentano di quasi 1.100.000 unità i *part timer* involontari, cioè di coloro che non sono riusciti a trovare un lavoro a tempo pieno, e diminuiscono di oltre 400.000 unità i *part timer* per altri motivi, per lo più familiari (soprattutto per le donne), di studio (per i giovani) o anche per un pensionamento parziale (per gli anziani), che si possono definire volontari perché nella logica della conciliazione dei tempi di lavoro con quelli personali. La ripresa economica segna anche una ripresa dei rapporti a tempo pieno, che dal 2013 al secondo trimestre del 2019 crescono di oltre 880.000 unità, mentre quelli a tempo parziale involontario continuano a crescere di oltre 470.000 unità e quelli a tempo parziale per altri motivi ristagnano, poiché crescono soltanto di 65.000 unità.
In soli 11 anni prima la caduta e poi la ripresa dell'occupazione ne hanno profondamente sconvolto la composizione per tipo di tempo di lavoro, ma non soltanto. Come mostra la figura 2, nel complesso gli occupati a tempo parziale involontario sono cresciuti di 1.560.000 unità, passando da 5,8% a 12,3%, mentre quelli a tempo pieno hanno perso quasi 680.00 unità, scendendo da 85,7% a 81,0% e quelli a tempo parziale per altri motivi hanno perso quasi 400.000 unità, scendendo da 8,4% a 6,7%. Quindi, se il volume dell'occupazione è tornato al livello pre-crisi (dopo ben 11 anni, mentre gli altri paesi europei hanno recuperato molto prima e anche la grande crisi iniziata nel 1929 si è conclusa in Italia dopo soli 7 anni), la sua intensità in termini di ore lavorate e

I. I dati e le elaborazioni presentate nel capitolo si basano, ove non altrimenti specificato, sui microdati ISTAT della Rilevazione continua sulle forze di lavoro nella versione ad uso pubblico.

quindi anche di retribuzioni percepite dai lavoratori è ancora molto inferiore. Questo è il reale prodotto avvelenato della crisi più che la maggiore precarietà, poiché la percentuale di dipendenti a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione è rimasta intatta e la crescita di quelli a tempo determinato si deve tutta alla riduzione degli indipendenti, che prosegue quasi ininterrotta dal 2004 per la forte caduta degli artigiani e dei piccoli commercianti, mentre in controtendenza aumenta il lavoro indipendente intellettuale, ove però si celano anche i "lavoratori economicamente dipendenti", cioè i collaboratori e le false partite Iva.
Questo mutamento nelle caratteristiche dell'occupazione per orario di lavoro ha influito in misura significativa sulla sua composizione demografica perché i rapporti a tempo parziale, soprattutto se involontari, sono molto più diffusi tra le donne e tra i più giovani.
Nei paesi dell'Europa centro-settentrionale la crescita dell'occupazione femminile è stata sempre accompagnata dalla crescente diffusione del lavoro a tempo parziale volontario e in quelli dell'Europa meridionale di quello involontario[II]. Così in Italia in soli 10 anni le donne occupate sono cresciute dell'8%, pari a quasi 740.000 occupate in più, e il tasso di occupazione da 15 a 64 anni è cresciuto quasi ininterrottamente (solo due brevi interruzioni nei momenti più acuti della crisi) dal 51% sino a poco oltre il 56% (comunque ancora 7 punti percentuali meno della media dell'Unione Europea a 28). Ma l'aumento dell'occupazione femminile è avvenuto largamente a spese di quella maschile: dal 2008 al secondo semestre del 2019 gli occupati maschi si sono ridotti

Figura 2 - Variazioni dell'occupazione da 2008 a 2019Q2 per impegno di lavoro e genere, Italia
(valori in migliaia)

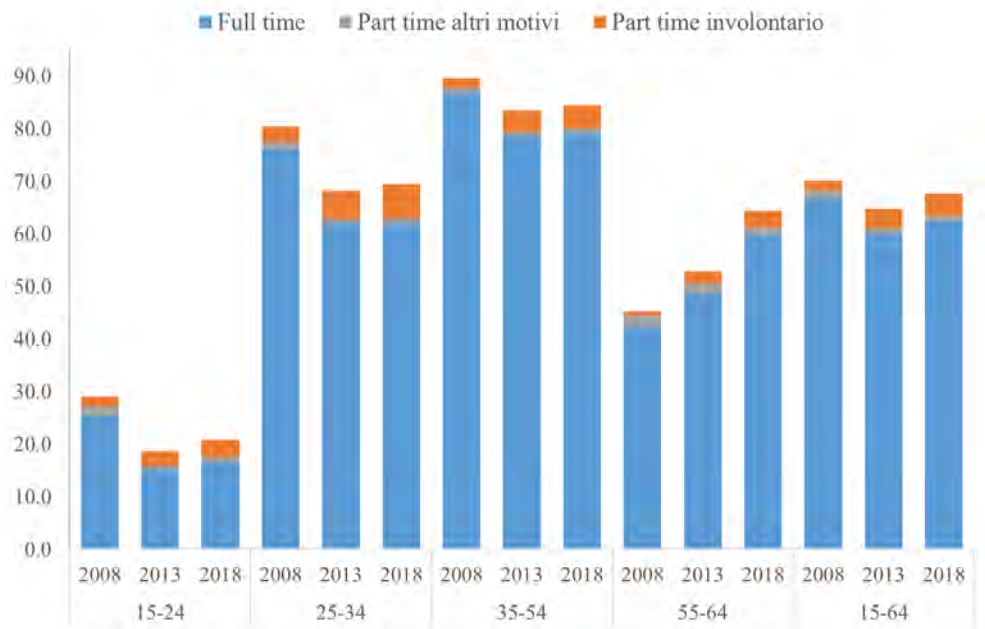


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

II. Paolo Barbieri, Giorgio Cutuli, Raffaele Guetto, Stefani Scherer, *Part time employment as a way to increase women's employment: (Where) does it work*, in «International Journal of Comparative Sociology», 60 (4), June 2019, p. 249-268.

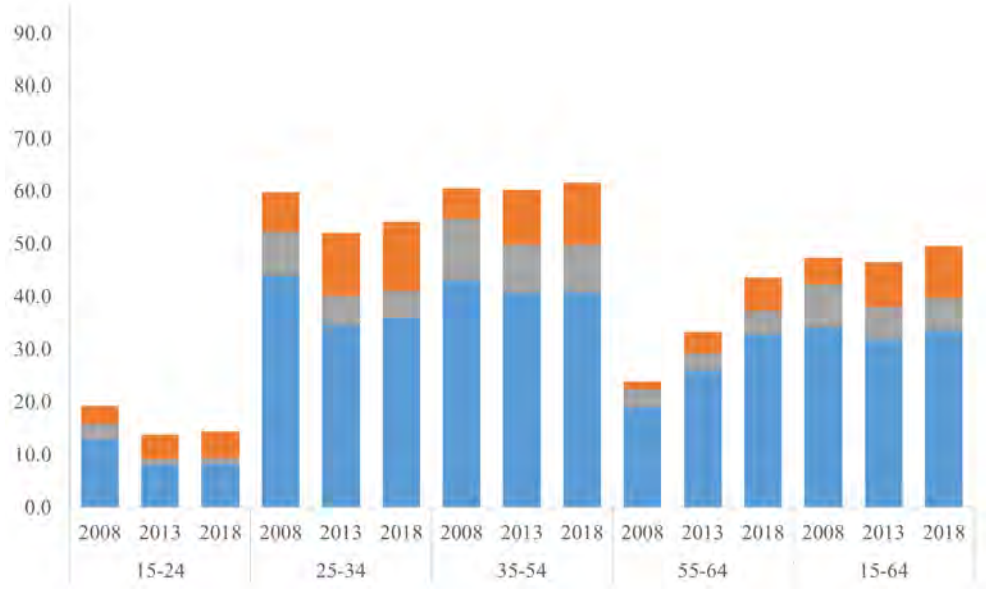
dell'1,6%, pari a oltre 220.000 occupati in meno, e il loro tasso di occupazione 15-64 anni, dopo una brusca caduta dal 70% a meno del 65%, è risalito soltanto al 68% (ben 6 punti percentuali meno della media europea). Il tradizionale predominio dei maschi tra gli occupati si è ridotto (la loro percentuale si è ridotta da quasi il 60% a meno del 58%) e per di più il *part time* involontario è quasi triplicato, pur restando ancora su livelli molto più bassi che non tra le donne.
Alla femminilizzazione dell'occupazione si è accompagnato un suo deciso invecchiamento, in particolare di quella a tempo pieno, poiché la crescita del *part time* involontario ha interessato in maggior misura i giovani adulti (da 25 a 34 anni) e gli adulti (da 35 a 54 anni). Come mostra la figura 3, tra i maschi anziani (da 55 a 64 anni) la percentuale di occupati a tempo pieno ha continuato a crescere significativamente anche durante la crisi e il *part time* involontario è cresciuto di poco, a causa principalmente della riforma pensionistica, ma anche del giungere ai 60 anni di una generazione più istruita e quindi con una carriera lavorativa più breve e occupata in attività meno usuranti. Per contro, nonostante la crescente diffusione del *part time* involontario, è diminuito durante la crisi e si è di pochissimo ripreso successivamente il tasso di occupazione dei giovani (15-24 anni), degli adulti e soprattutto dei giovani adulti, sui quali dovrebbe gravare il compito di uscire dalla casa dei genitori e di costruire le nuove famiglie.
Simili sono stati gli andamenti dei tassi di occupazione delle donne, anche se ovviamente si segnala un ben maggiore aumento del *part time* involontario, soprattutto tra le giovani adulte (25-34 anni) e anche tra le adulte (35-54 anni). Come mostra la figura 4, soltanto grazie a un forte aumento del *part time* involontario il tasso di occupazione delle donne giovani si riduce non molto nella crisi e quindi riprende un poco e quello delle donne adulte cresce seppur di pochissimo. Il *part time*, sia volontario che involontario, cresce poco soltanto tra le donne over 55 anni, per le quali anzi, come per i maschi, continua a crescere il tasso di occupazione a tempo pieno, risultato di uno

Figura 3 - Tassi di occupazione per età e impegno di lavoro - Maschi



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Figura 4 - Tassi di occupazione per età e impegno di lavoro – Femmine



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

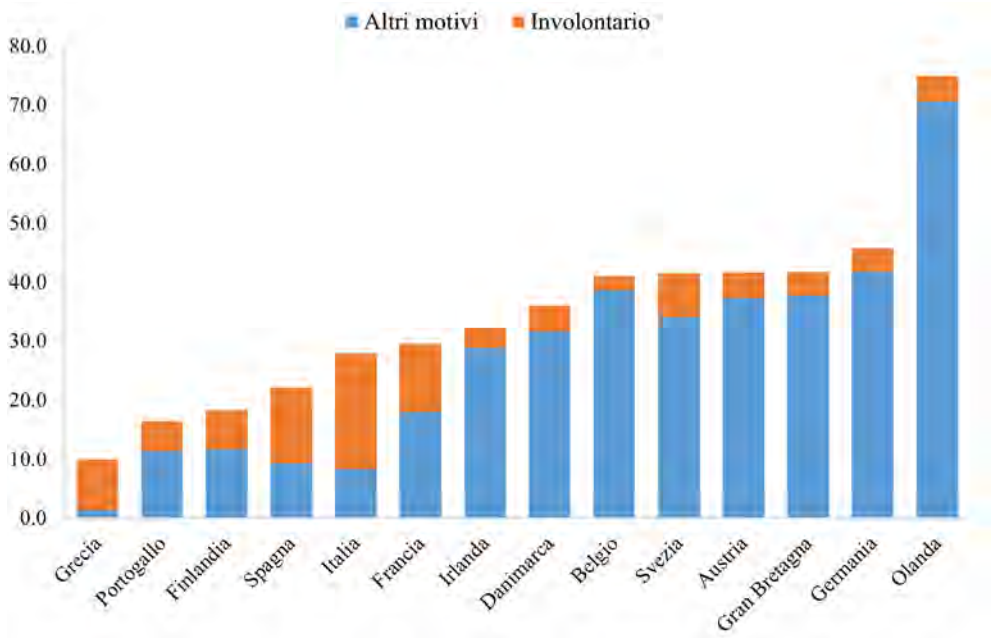
slittamento dell'età di pensionamento oltre che della maggiore scolarità e dell'inserimento in mansioni meno usuranti.
Poiché il tempo parziale involontario è ovviamente frutto non delle scelte dei lavoratori e delle lavoratrici, ma di quelle della domanda di lavoro da parte delle imprese, si può concludere che è stato l'andamento della (scarsa) domanda di lavoro a provocare sia una decisa femminilizzazione, sia un forte invecchiamento dell'occupazione.

3. L'Italia ha ormai il record europeo del *part time* involontario per le donne (e anche per i maschi)

La percentuale di donne costrette a occuparsi a tempo parziale per non aver trovato un lavoro a tempo pieno è molto crescita in tutti i paesi dell'Europa occidentale[III] che più hanno sofferto la crisi economica. Come mostra la figura 5, il caso più clamoroso è quello dell'Irlanda, ove la percentuale è cresciuta dal 3% del 2008 sino al 12% del 2013, ma egualmente esplosiva è stata la crescita del *part time* involontario in Spagna (da meno dell'8% a quasi il 16%), in Grecia (dal 4% a oltre l'8%) e ovviamente anche in Italia (da poco più del 10% a oltre il 18%). Tuttavia, mentre in Irlanda e in Spagna la ripresa ha segnato un crollo o comunque una netta riduzione della percentuale di donne occupate a tempo parziale involontario, ciò non è accaduto in Grecia, ove la percentuale ha continuato a crescere sino al 9%, e soprattutto non è accaduto in Italia, ove nel 2018 addirittura quasi un quinto di tutte le donne occupate dichiara di lavorare a tempo parziale perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno. Negli altri paesi dell'Europa occidentale, invece, la percentuale di *part time* involontario tra le donne

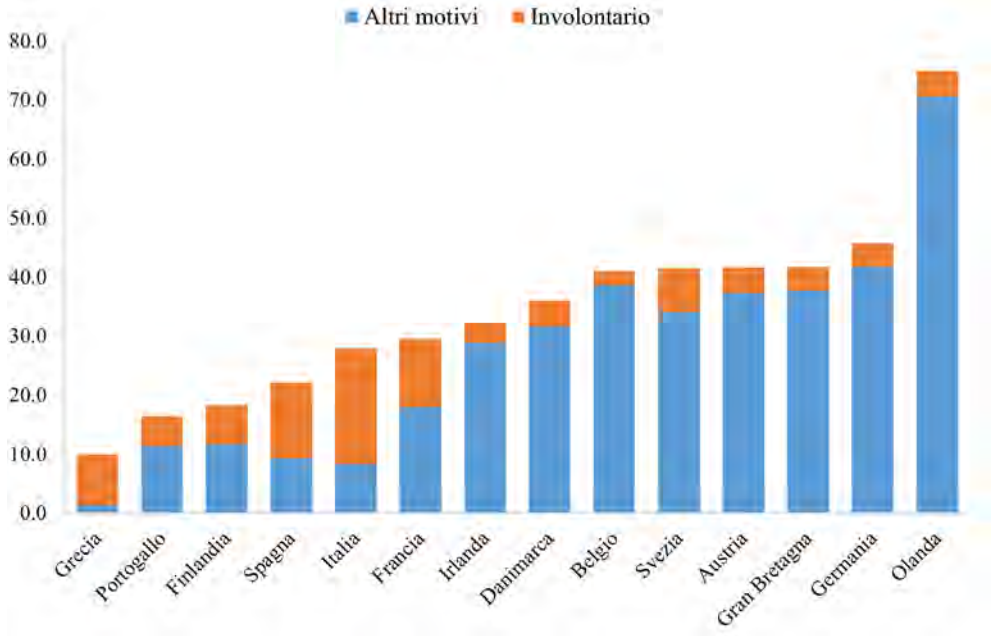
III. Nei "new member states" dell'Europa orientale il lavoro a tempo parziale per qualunque motivo è rimasto sempre marginale, probabilmente per un retaggio culturale dell'economia pianificata che prevedeva l'occupazione a tempo pieno per tutte le donne che lo volessero.

Figura 5 - Percentuale di occupate a tempo parziale involontario sul totale delle donne occupate in alcuni paesi europei



Fonte: EUROSTAT, European Labour Force Survey.

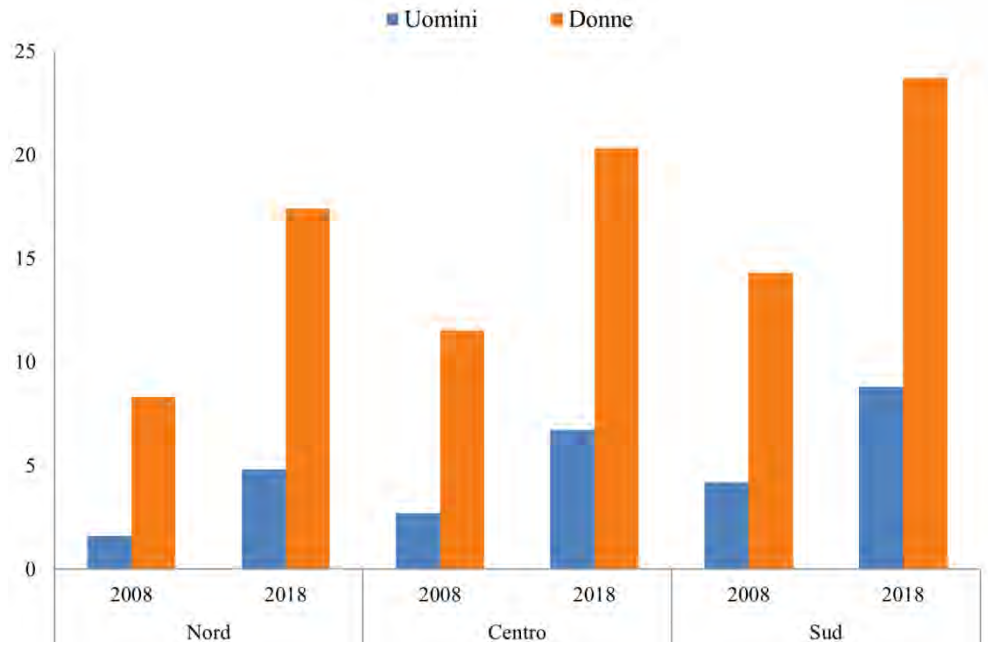
Figura 6 - Percentuale di donne occupate a tempo parziale sul totale delle donne occupate in alcuni paesi europei, 2018



Fonte: EUROSTAT, European Labour Force Survey.

occupate nel decennio 2008-2018 è stabile o addirittura declinante, comunque su valori molto inferiori a quelli dell'Italia.
Per contro, l'Italia è uno dei pochissimi paesi dell'Europa occidentale in cui il *part time* per altri motivi, pur partendo da livelli molto bassi, addirittura diminuisce dal 2008 al 2018 (dal 17,3% al 12,8% sul totale delle donne occupate), mentre in alcuni paesi continua a crescere (soprattutto Germania, Austria, Belgio, ove ormai 4 donne occupate su 10 lavorano a tempo parziale volontario, cioè per motivi familiari). Pertanto, come mostra la figura 6, attualmente l'Italia ha, con la Grecia, il *record* negativo del rapporto tra *part time* costretto dall'impossibilità di trovare un lavoro a tempo pieno e *part time* scelto per conciliare il tempo del lavoro con quello della vita familiare. Infatti, in Italia ben 2 su 3 donne che lavorano a *part time* lo fanno involontariamente, mentre in quasi tutti i paesi dell'Europa centro-settentrionale il rapporto è di 1-2 su 10.[IV]
Su livelli di diffusione ovviamente di molto inferiori, l'Italia ha un primato (negativo) anche per quanto riguarda il *part time* involontario dei maschi. Nei paesi dell'Europa occidentale che più hanno sofferto la crisi economica la percentuale di *part time* involontario è cresciuta molto dal 2008 al 2013 anche per i maschi. Ma in Irlanda, Spagna e persino in Grecia con la ripresa la percentuale di maschi occupati a *part time* involontario è andata diminuendo anche drasticamente (ancora una volta è il caso dell'Irlanda), mentre in Italia ha soltanto smesso di crescere. Quindi attualmente anche per i maschi l'Italia ha la più elevata percentuale di occupati che dichiarano di esser costretti a un tempo parziale: oltre il 6%, quasi il doppio della media dei paesi

Figura 7 - Percentuale di part time involontario sugli occupati per grandi aree territoriali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

IV. Il caso dell'Olanda, ove da molti anni oltre 7 donne occupate su 10 lavora a *part time* volontario, fa storia a sé poiché è frutto di una vecchia scelta politica per redistribuire l'occupazione, che ha coinvolto anche i maschi, oltre un quarto dei quali lavora a tempo parziale volontario.

dell'Europa occidentale. Per contro, come per le donne, l'Italia presenta la più bassa percentuale (dopo la Grecia) di maschi che lavorano *part time* per altri motivi: il 2% contro una media dell'Europa occidentale che sfiora l'8%.
In un quadro di occupazione molto scarsa (il tasso di occupazione dell'Italia è nettamente il più basso dell'Europa occidentale, Grecia esclusa) una diffusione del *part time* involontario che rimane fortissima costituisce senza dubbio il segnale di una permanente grave debolezza della domanda di lavoro, che solleva tuttora seri dubbi su una reale uscita dalla crisi.

4. Dove lavorano e chi sono coloro che hanno un tempo parziale involontario

La diversa diffusione del *part time* involontario conferma quanto sia collegata alla diversa difficoltà di trovare un lavoro a tempo pieno. Mentre il *part time* volontario, diretto a conciliare i tempi di lavoro e i tempi di vita, è più diffuso nelle regioni del Centro-Nord, ove è più facile che vi sia in famiglia anche un occupato a tempo pieno, quello involontario è decisamente più diffuso nel Mezzogiorno, ove le difficoltà di trovare un lavoro a tempo pieno sono più gravi. Come mostra la figura 7, in termini relativi la differenza è più forte per i maschi, ma è impressionante che nel 2018 quasi un quarto delle (poche) donne occupate nel Mezzogiorno sia stato costretto ad accettare un tempo parziale. Inoltre, per le donne, ma anche per i maschi, la differenza tra le regioni meridionali e quelle settentrionali si è acuita nel decennio, sia pure di poco; quindi in termini di intensità dell'occupazione il divario territoriale si è ampliato ancor più di quanto risulta dall'andamento del mero livello dell'occupazione.
La fortissima crescita del *part time* involontario si è accompagnata a un'accentuazione del processo di terziarizzazione dell'occupazione in Italia. Tuttavia, l'aumento del lavoro a tempo parziale è dovuto al mutamento della struttura dell'occupazione solo in parte. Infatti, non soltanto i settori a elevata intensità di *part time* crescono di più, ma la percentuale di *part time* involontario cresce anche in tutti gli altri settori economici. Come mostra la tabella 1, il *part time* involontario non cresce soltanto in un settore in forte declino, quello della pubblica amministrazione, e cresce poco soltanto nell'altro settore che ha perso molti posti di lavoro dal 2008 al 2018, quello delle costruzioni. Per contro, il *part time* involontario si diffonde significativamente sia nei settori che sono molto cresciuti, da quello degli alberghi e ristoranti ai trasporti e comunicazioni e agli altri servizi collettivi, sia in quelli in leggera crescita, quali l'istruzione e la sanità, o in leggero declino, il commercio e l'industria.

Tabella 1 - Variazione dell'occupazione per tipo di orario di lavoro e settori

	Tasso di crescita dell'occupazione dal 2008 al 2018				Percentuale di part time involontario		
	Full time	Part time involontario	Altro part time	Totale	2008	2018	Variazione 2018-2008
Agricoltura	-4,3	123,4	-24,3	-0,8	3,8	8,6	4,8
Industria	-6,1	135,6	-30,7	-5,0	1,7	4,3	2,6
Costruzioni	-27,3	77,1	-47,9	-25,8	2,1	4,9	2,9
Commercio	-11,9	131,9	-34,0	-6,1	5,7	14,0	8,3
Alberghi e ristoranti	14,6	162,7	-20,6	27,2	11,8	24,4	12,6
Trasporti, comunicazione	5,7	122,3	-14,1	10,9	6,1	12,3	6,1
Pubblica amministrazione	-15,2	5,8	-23,4	-14,9	3,3	4,2	0,8
Istruzione, sanità, servizi sociali	3,4	88,5	-7,6	7,9	6,6	11,5	4,9
Altri servizi collettivi	6,0	84,7	-26,3	16,1	19,6	31,1	11,6
Totale	-4,4	109,2	-22,7	0,5	5,8	12,0	6,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Che l'effetto del cambiamento della struttura dell'occupazione sulla crescita del *part time* involontario sia molto limitato è confermato da un'analisi *shift-share*, che scompone la crescita del *part time* involontario tra le sue componenti. Come mostra la tabella 2, considerando i 9 macro-settori dal 2008 al 2018 l'effetto mutamento della composizione per settori economici è minimo rispetto all'effetto dovuto alla crescita del contratto di *part time* involontario all'interno di tutti i settori: poco più del 6%.[V] Purtroppo i cambiamenti nella classificazione dei micro-settori dal 2012 al 2013 impedisce un'analisi più fine per l'intero periodo. Tuttavia, un'analisi su 81 micro-settori dal 2013 al 2018 rivela che il mutamento nella composizione per settori ha un impatto un poco maggiore (intorno al 17%), ma comunque nettamente minoritario rispetto all'effetto dovuto alla crescita del *part time* involontario nella stragrande maggioranza dei micro-settori.

V. Secondo l'ISTAT, che è riuscita a collegare i micro-settori nonostante la cesura del 2013 (ISTAT, Il mercato del lavoro, *Statistiche flash*, settembre 2019) dal secondo trimestre del 2008 al secondo trimestre del 2019 l'effetto del mutamento nella composizione per settori ammonterebbe a un terzo.

Tabella 2 - Scomposizione della crescita del part time involontario per settori

	2018/2008 (9 settori)		2018/2013 (81 settori)	
	valore assoluto	%	valore assoluto	%
Effetto occupazione totale	7	0,5	112	4,6
Effetto settore	91	6,9	59	2,4
Effetto contratto	1 352	101,8	174	7,2
Totale	1 451	109,2	346	14,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Invece, il cambiamento della composizione dell'occupazione per professioni ha avuto un ruolo importante per la forte crescita del part time involontario. Infatti, in Italia, come in tutti i paesi europei, il lavoro a tempo parziale in generale e quello involontario in particolare è molto più diffuso tra gli impiegati e soprattutto tra gli addetti alle vendite e ai servizi alla persona, che recentemente sono le professioni che più sono cresciute. Purtroppo il cambiamento nella classificazione delle professioni dal 2012 al 2013 impedisce di considerare l'intero periodo. Tuttavia, anche considerando soltanto la ripresa dell'occupazione dal 2013 al 2018, la tabella 3 mostra proprio come la crescita del part time sia stata molto elevata in alcune professioni, che sono molto cresciute, e abbastanza contenuta in altre, che invece sono cresciute meno o sono addirittura diminuite.

Tabella 3 - Variazione dell'occupazione per tipo di orario di lavoro e professioni

	Tasso di crescita dell'occupazione dal 2013 al 2018				Percentuale di part time involontario		
	Full time	Part time involontario	Altro part time	Totale	2013	2018	Variazione 2018-2013
Imprenditori e dirigenti	5,3	3,5	-5,0	4,8	1,5	1,5	0,0
Professioni intellettuali	11,7	13,5	3,4	11,3	6,5	6,6	0,1
Professioni tecniche	3,7	15,7	-2,3	4,0	6,0	6,7	0,7
Impiegati	-0,4	19,3	0,6	1,9	11,1	13,0	1,9
Addetti a vendite e servizi	5,1	23,1	1,9	8,2	18,5	21,1	2,6
Operai specializzati	-3,0	7,4	-14,4	-2,9	5,0	5,5	0,5
Operai qualificati	2,2	8,5	-7,6	2,2	3,9	4,1	0,2
Occupazioni non qualificate	9,1	4,4	2,3	7,2	29,3	28,6	-0,8
Totale	3,8	14,2	-0,4	4,7	11,1	12,1	1,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

L'analisi *shift share* conferma l'importanza dell'effetto del mutamento della composizione dell'occupazione sulla diffusione del part time involontario. Infatti, come mostra la tabella 4, dal 2013 al 2018 oltre la metà della crescita del part time involontario si deve all'effetto professione.

Tabella 4 - Scomposizione della crescita del part time involontario per professione

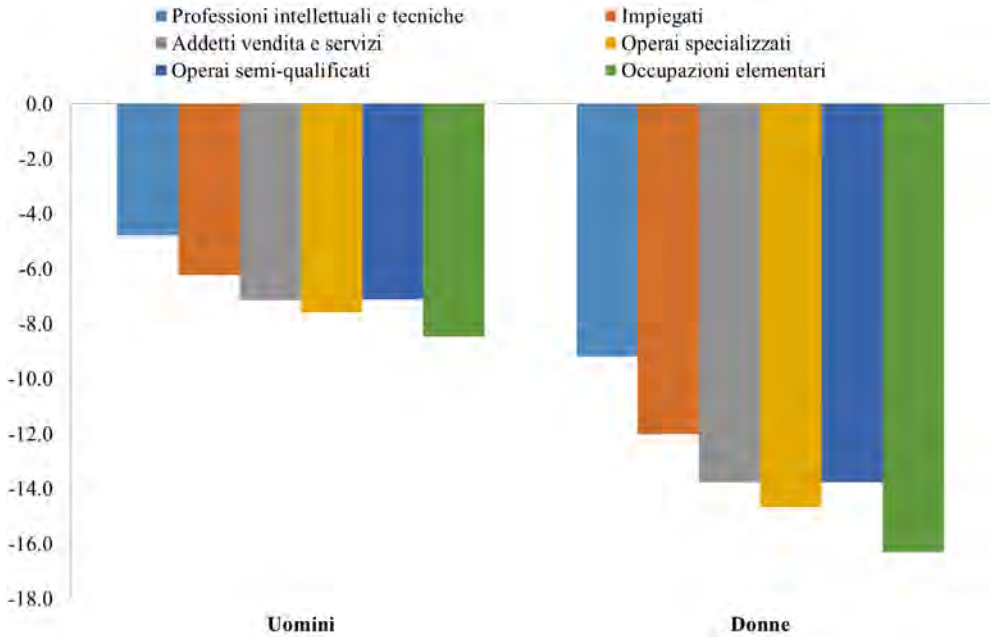
	2018/2013	
	migliaia	**%**
Effetto occupazione totale	114	4,7
Effetto professione	199	8,2
Effetto contratto	33	1,4
Totale	346	14,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Tra il lavoro a tempo parziale trovato in mancanza di un tempo pieno e quello per altri motivi, ma per lo più scelto per far fronte a problemi familiari o a esigenze di studio o anche di pensionamento parziale non vi sono serie differenze né di qualificazione professionale, né di durata dell'impegno lavorativo. Sia il *part time* involontario, sia quello volontario sono più diffusi nelle stesse professioni e anche le differenze di orario sono minime. Nel 2018 l'orario medio di una lavoratrice a *part time* era di poco più di 21 ore alla settimana in caso di *part time* involontario e di poco più di 23 ore in caso di *part time* volontario, mentre per un lavoratore maschio la differenza era rovesciata: 23 ore alla settimana in caso di *part time* involontario e quasi 21 ore in caso di *part time* volontario. Tuttavia, le differenze quanto alla stabilità normativa sono importanti: ben un terzo dei *part timer* involontari ha un rapporto a tempo determinato contro il 10% di coloro che lavorano a tempo parziale per altri motivi. E la differenza è rilevante anche per la precarietà di fatto: un recente studio[VI] ha mostrato come dal 2014 al 2017 solo poco più della metà dei part timer involontari abbia lavorato tutti i mesi contro quasi il 70% dei *part timer* volontari e il 72% dei *full timer*.
Anche per quanto riguarda la retribuzione la differenza a sfavore dei part timer involontari è significativa, soprattutto per i maschi e per le mansioni meno qualificate. La figura 8 presenta la penalizzazione retributiva dei lavoratori dipendenti a tempo parziale involontario rispetto ai lavoratori dipendenti a tempo parziale per altri motivi. Apparentemente la penalizzazione risulta maggiore per le donne, ma bisogna considerare che, come si è visto, l'orario settimanale medio delle lavoratrici a part timer involontario è inferiore del 10% a quello delle donne che lavorano a part time per altri motivi. Quindi di fatto la penalizzazione si riduce di parecchio e per le (poche) donne occupate in professioni intellettuali e tecniche praticamente si annulla. Per contro, poiché l'orario settimanale medio dei lavoratori a part time involontario è invece maggiore del 10% a quello dei (pochi) maschi che lavorano a part time per altri motivi, la loro penalizzazione retributiva risulta di fatto molto maggiore. Ma l'aspetto più

VI. Carlo De Gregorio, Federica Pintaldi, *et al.*, *Income and job trajectories of Italian employees: an analysis of longitudinal indicators obtained through the micro integration of LFS and statistical registers*, paper presentato al «Group of Experts on Measuring Quality of Employment», 6 - 8 November 2019, Geneva, Switzerland.

Figura 8 - Differenza tra la retribuzione mensile dei dipendenti part timer involontari rispetto a quella dei dipendenti part timer volontari per livello di qualificazione, 2017 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

importante è che sia per gli uomini, sia per le donne la penalizzazione retributiva di chi ha un part time non essendo riuscito a trovare un tempo pieno cresce man mano si abbassa il livello professionale della mansione svolta. È nelle occupazioni meno qualificate, proprio quelle in cui si concentrano i part timer involontari, che la retribuzione è più bassa rispetto a quella di chi ha in qualche misura scelto di lavorare a part time. Chi ha un'occupazione poco qualificata a tempo parziale non essendo riuscito a trovare un lavoro a tempo pieno e/o più qualificato va indubbiamente classificato tra i *working poor*, cioè tra coloro che pur lavorando non sono riusciti a uscire dalla povertà.[VII] Infatti, come mostra la tabella 5, i part timer involontari che svolgono un lavoro manuale o anche non manuale, ma non qualificato (come addetto alla vendita o ai servizi alla persona) riesce a guadagnare soltanto tra 580 e 760 euro al mese. In Italia costoro sono quasi il 70% dei part timer involontari e quindi oltre l'8% di tutti gli occupati. Qualora in famiglia non entrassero altri redditi da lavoro, le loro condizioni economiche non sarebbero molto diverse da quelle economicamente molto difficili delle famiglie in cui nessuno è occupato.

VII. Si veda il recentissimo Paolo Barbieri, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in «Lavoro e diritto Rivista rimestrale», n. 1, 2019, pp. 5-27 che però stranamente ignora il problema del part time involontario.

Tabella 5 - Retribuzione media netta mensile dei dipendenti a tempo parziale involontario per livello di qualificazione e genere, 2017 (euro)

	Uomini	Donne
Professioni dirigenziali, intellettuali e tecniche	1 170	1 116
Impiegati	882	828
Addetti vendita e servizi	762	708
Operai specializzati	712	658
Operai semiqualificati	762	708
Occupazioni elementari	634	580

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

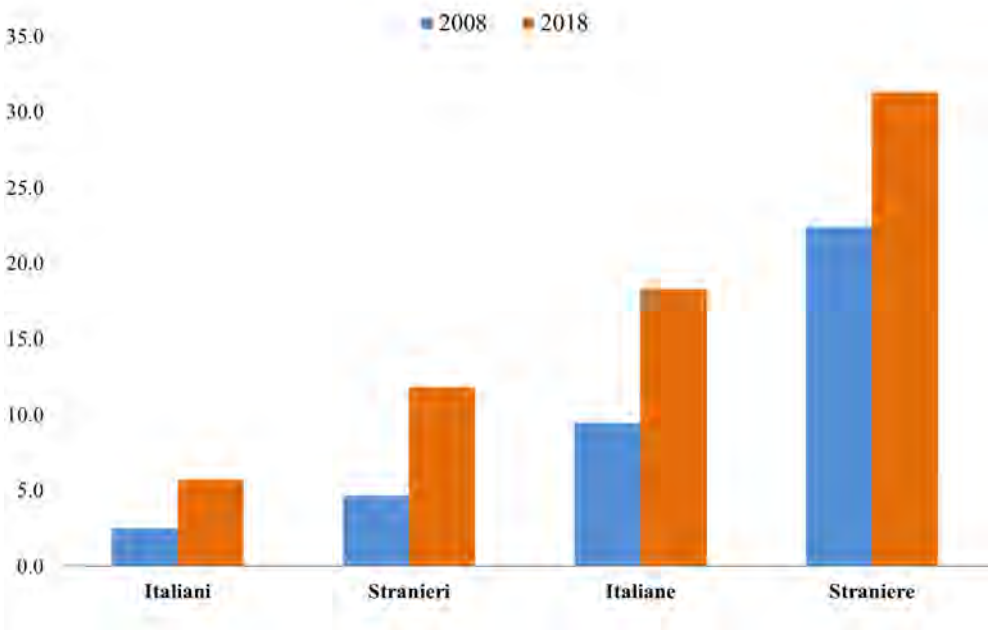
Purtroppo questa è la situazione di un numero sempre maggiore di famiglie. come mostra la tabella 6. Infatti, nel 2017 oltre il 39% dei lavoratori a tempo parziale involontario vive in famiglie in cui non entra un altro reddito da lavoro: si tratta di un milione di famiglie, il 6,5% dei poco più di 15 milioni di famiglie con almeno un occupato. Erano il 34% nel 2008, quando il part time involontario era molto meno diffuso, e le famiglie in cui entrava un solo reddito da lavoro part time involontario erano soltanto poco più di 450 mila. Di questo milione di famiglie un terzo sono unipersonali, cioè il part timer involontario o più spesso la part timer involontaria non ha altre persone da mantenere. In tal caso, il reddito mensile è intorno alla soglia della povertà, un poco superiore se l'occupazione è qualificata e il/la part timer vive nel Mezzogiorno, ove il costo della vita è più basso, un poco inferiore se l'occupazione è poco qualificata e il/la part timer vive nel Centro-Nord. Però per gli altri due terzi, quasi 700.000 famiglie, il 4,5% delle famiglie con almeno un occupato, siamo sempre ben sotto la soglia di povertà, perché vi sono altri componenti da mantenere, tranne che vi siano altri redditi, in particolare da pensione.

Tabella 6 - Numero di persone che lavorano in famiglia per gli occupati a part time

	Part time involontario			Part time altri motivi		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
2008						
lavora solo il part timer	45,5	29,7	34,0	43,4	16,1	21,2
1 altro occupato	37,1	51,9	47,9	36,6	69,7	63,6
2 o più altri occupati	17,3	18,5	18,2	19,9	14,2	15,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2017						
lavora solo il part timer	48,3	34,6	39,1	47,0	21,1	24,8
1 altro occupato	37,5	50,7	46,4	38,3	66,2	61,1
2 o più altri occupati	14,2	14,7	14,5	14,6	12,7	13,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

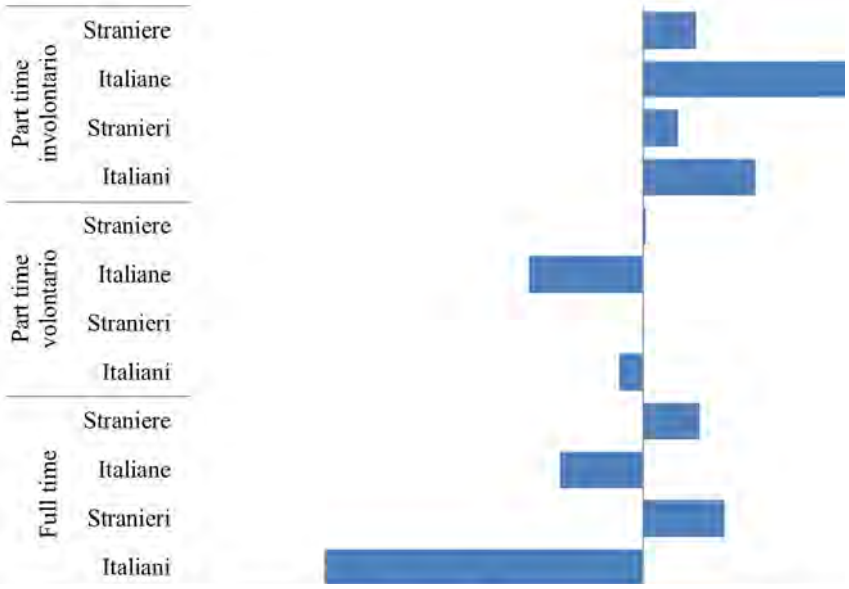
Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT, European Labour Force Survey.

Figura 9 - Percentuale di occupati a tempo parziale involontario per genere e cittadinanza



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Figura 10 - Variazioni dell'occupazione dal 2008 al 2018 per tempo di lavoro, cittadinanza e genere (migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

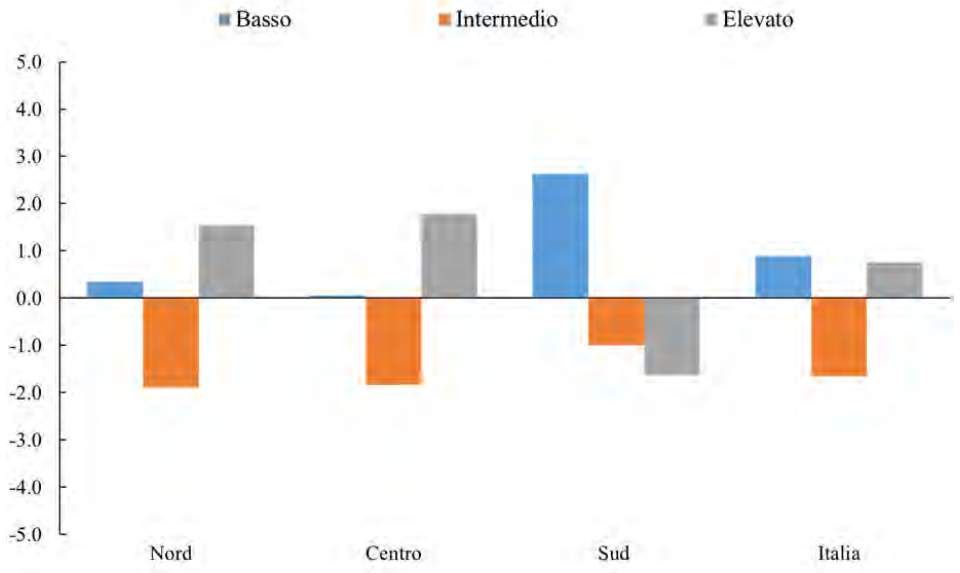
È molto probabile che buona parte di queste famiglie, in cui l'unico reddito da lavoro part time involontario deve mantenere anche altri componenti, non abbia la cittadinanza italiana, perché la percentuale di immigrati e soprattutto di immigrate che lavorano a tempo parziale avendo cercato invano un tempo pieno è molto più elevata che

non tra gli italiani. Come mostra la figura 9, ormai quasi un terzo delle donne straniere e quasi il 12% degli uomini stranieri lavora a tempo parziale non avendo trovato un tempo pieno; come anche prima della crisi sono livelli molto superiori a quelli dei lavoratori e delle lavoratrici con la cittadinanza italiana.
Tuttavia, il contributo degli immigrati e delle immigrate alla forte diffusione del part time involontario è minore di quello degli italiani e delle italiane: dal 2008 al 2018 soltanto un quinto dell'aumento dell'occupazione a tempo parziale involontario si deve a lavoratori e lavoratrici non italiani. Invece, come mostra la figura 10, la crescita dell'occupazione straniera in Italia (in dieci anni oltre 760 mila, dal 7,3% al 10,6% dell'occupazione totale) si deve in maggior misura al lavoro a tempo pieno, ove immigrate e immigrati addirittura sostituiscono le donne italiane e soprattutto i maschi italiani, la cui occupazione crolla di oltre un milione di unità. Questo processo si spiega con fattori demografici (la popolazione italiana in età attiva sta ormai riducendosi) e con i nuovi ingressi (accresciuti dalla sanatoria del 2012), ma anche con una domanda di lavoro molto orientata verso le posizioni meno qualificate.

5. La polarizzazione asimmetrica si attenua ma con enormi differenze territoriali

Come ricordato nel Rapporto CNEL 2018, da metà anni Novanta in tutti i paesi sviluppati la struttura dell'occupazione per livelli di qualificazione professionale presenta una tendenza alla polarizzazione, cioè alla contemporanea crescita sia della fascia più qualificata (dirigenti, professioni intellettuali, tecnici) sia di quella meno qualificata (addetti alla vendita e ai servizi alla persona, operai comuni) dell'occupazione, seppur quest'ultima in misura minore, a scapito della riduzione della fascia intermedia (impiegati esecutivi, operai specializzati e qualificati). Il fenomeno è indotto da un lato dall'innovazione tecnologica, che ha un maggiore impatto sulle occupazioni routinarie ed esecutive, dall'altro dalla crescente globalizzazione dei processi economici che

Figura 11 - Tendenze dell'occupazione per livello di qualificazione e ripartizione territoriale 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

promuove, attraverso le strategie di delocalizzazione, la riduzione dell'occupazione industriale nei paesi più avanzati.
Anche l'occupazione italiana è interessata, nel lungo periodo, da una tendenza alla polarizzazione, sebbene con un'asimmetria solo accennata poiché tra il 1995 e il 2015 la crescita dell'occupazione qualificata[VIII] è importante quasi quanto quella dell'occupazione non qualificata . Negli anni della Grande Recessione (2008-2010) si è addirittura affermata una tendenza di polarizzazione asimmetrica al contrario, poiché le occupazioni poco qualificate sono cresciute più di quelle ad alta qualificazione, tendenza proseguita nella fase della "ripresa bloccata" (2011-2012). Le occupazioni a minore qualificazione crescono più di quelle a scarsa qualificazione anche nell'attuale fase di ripresa. Come mostra la figura 11, tra il 2013 e il 2018 la crescita del peso dell'occupazione più qualificata (+0,8 punti percentuali) risulta ancora lievemente inferiore a quella dell'occupazione a bassa qualificazione (+0,9 punti), mentre continuano a ridursi le occupazioni a media qualificazione.[IX]
Rispetto a quanto rilevato nel Rapporto 2018, l'asimmetria al contrario della polarizzazione si attenua per effetto di un non trascurabile aumento della domanda di lavoro più qualificato tra il 2017 e il 2018. Se tra il 2013 e il 2017 le professioni a scarsa qualificazione registravano un saldo positivo di oltre 490 mila occupati e quelle altamente qualificate di circa 420 mila, tra il 2017 e il 2018 gli occupati in professioni a elevata qualificazione crescono di ben oltre 100 mila unità, mentre quelli in occupazioni scarsamente qualificate aumentano di "sole" 16 mila unità. Inoltre, nonostante il peso delle professioni intermedie si riduca per effetto della crescita dei poli "alto" e "basso", il saldo, negativo tra il 2013 e il 2017, diventa ampiamente positivo dal 2017 al 2018, con 70 mila occupati in più. Le previsioni di assunzione Excelsior per gli anni 2019-2023[X] non sembrano, tuttavia, confermare la positiva tendenza che la domanda di lavoro a elevata qualificazione ha registrato nell'ultimo anno, poiché prefigurano una domanda di lavoro di nuovo più orientata alle occupazioni poco qualificate. Le previsioni di assunzione per le professioni altamente qualificate (dirigenti, professioni intellettuali e tecniche) assorbirebbero, infatti, il 34% del fabbisogno previsto e quelle a bassa qualificazione (addetti alla vendita e ai servizi personali, occupazioni elementari) il 36%, mentre quelle a qualificazione intermedia (impiegati, operai specializzati e qualificati) ne assorbirebbero il 28%. Considerando che le previsioni di assunzione tendono a sottostimare il fabbisogno relativo alle occupazioni a minore qualificazione poiché i processi di reclutamento e selezione per queste posizioni sono meno complessi e formalizzati, non vi è dubbio che il profilo delle previsioni di assunzione è polarizzato e sbilanciato verso l'area a minore qualificazione.
Tuttavia, la recente positiva attenuazione dell'asimmetria al contrario nasconde un preoccupante ampliamento dei divari territoriali (vedi ancora figura 11) tanto nelle dinamiche dell'occupazione quanto nelle tendenze alla polarizzazione. Dell'oltre un

VIII. OECD, *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris 2017.
IX. In analogia alla definizione dei livelli di qualificazione adottata dall'OECD, *ivi*, le occupazioni a elevata qualificazione aggregano i dirigenti e i direttori, le professioni intellettuali e quelle tecniche, le professioni a qualificazione intermedia aggregano le professioni impiegatizie, gli operai qualificati e semi-qualificati e le professioni a bassa qualificazione aggregano le professioni di vendita e di servizi e le occupazioni elementari.
X. UNIONCAMERE – ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2019-2023)*, UNIONCAMERE 2019.

milione di occupati in più che si registrano tra il 2013 il 2018, più della metà è nelle regioni settentrionali mentre poco più di un quarto in quelle meridionali, pur essendo il tasso di crescita sostanzialmente uguale nelle due aree (+4,5%). Non bisogna dimenticare che la crisi è stata molto più dura nelle regioni meridionali, che tra il 2008 e il 2013 hanno perso 530 mila occupati (-8,3%) contro i 330 mila persi delle regioni settentrionali (-2,8%). Nel 2018 gli occupati nelle regioni settentrionali hanno pienamente recuperato i livelli pre-crisi (+118 mila occupati), mentre in quelle meridionali il bilancio è ancora ampiamente negativo (-365 mila). Se l'occupazione è in ripresa ovunque, pur con intensità assai diverse, le tendenze della qualificazione sono opposte. Nelle regioni settentrionali la tendenza alla polarizzazione "positiva" è ormai netta: il peso delle occupazioni altamente qualificate è cresciuto di 1,6 punti percentuali (372 mila occupati in più tra il 2013 e il 2018, di cui 70 mila tra il 2017 e il 2018), mentre l'occupazione scarsamente qualificata è cresciuta di soli 0,3 punti (+181 mila occupati tra il 2013 e il 2018 e addirittura una riduzione di poche migliaia di unità tra il 2017 e il 2018). Analoghe considerazioni valgono per il Centro Italia (+1,8 punti percentuali per l'occupazione a elevata qualificazione e + 0,1 punti percentuali per quella a bassa qualificazione). Nelle regioni meridionali, al contrario, si rafforza il già significativo processo di dequalificazione: il peso degli occupati in posizioni poco qualificate aumenta di ben 2,6 punti percentuali (+252 mila occupati tra il 2013 e il 2018, di cui 52 mila tra il 2017 e il 2018), mentre il peso delle posizioni molto qualificate si riduce di 1,6 punti, un valore addirittura superiore a quello delle occupazioni intermedie, con una perdita anche in valore assoluto (-12 mila occupati).

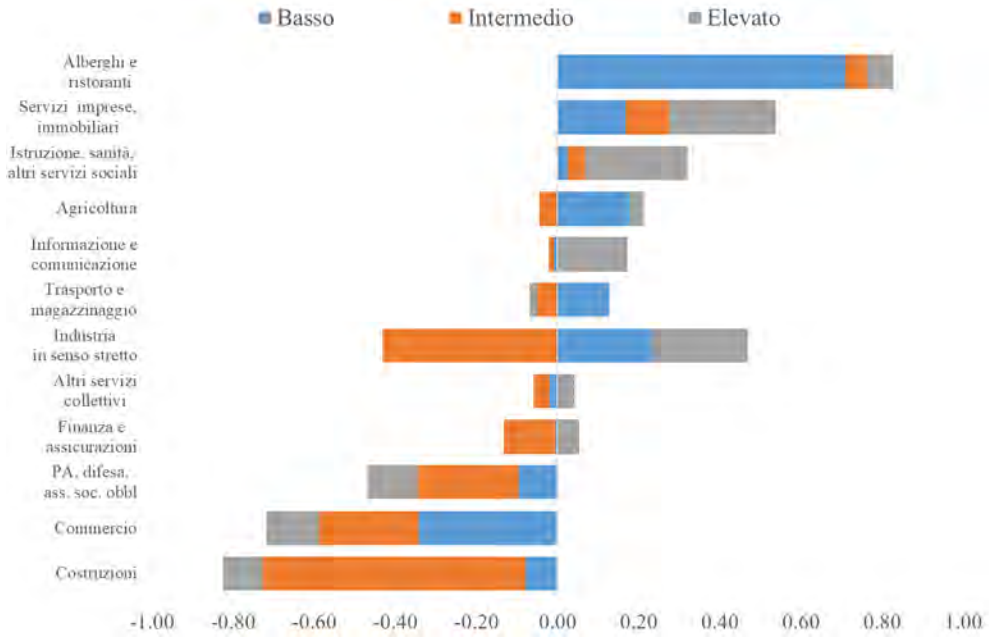
6. Le dinamiche dal lato della domanda: polarizzazione e andamenti settoriali

Le tendenze della composizione dell'occupazione per livelli di qualificazione sono intrecciate all'andamento della struttura dell'occupazione per settore economico, anche se il cambiamento della composizione socio-demografica (in particolare la crescita degli immigrati e l'invecchiamento) dell'offerta di lavoro può influenzarne l'esito. Come mostra una recente analisi[XI] che adotta la stessa definizione dei tre livelli di qualificazione proposta dall'OCED[XII], in Italia il ruolo del settore è rilevante. La crescita delle occupazioni a bassa qualificazione dipende, infatti, in misura importante dall'effetto settore, ovvero dalla crescita dei settori caratterizzati da un basso profilo di qualificazione dell'occupazione, anche se non è trascurabile l'effetto di composizione. La riduzione del peso dell'occupazione a livello intermedio di qualificazione, invece, è molto più interessata dall'effetto del settore, mentre tra le occupazioni a elevata qualificazione risulta meno chiaro il contributo delle diverse componenti.

Nella ripresa i settori che più hanno creato occasioni di lavoro sono quello degli alberghi e ristoranti (+247 mila occupati, ma con una dinamica nulla tra il 2017 e il 2018), quello dei servizi alle imprese e delle attività immobiliari (+236 mila), quello dei servizi sociali (+226 mila), seguiti dall'industria che è in deciso recupero dopo molti anni (+217 mila occupati, di cui quasi 95 mila tra il 2017 e il 2018). Il commercio, l'edilizia

XI. Gaetano Basso, *The evolution of the occupational structure in Italy in the last decade*, «Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)», n. 478, Banca d'Italia, gennaio 2019.
XII. OECD, *op. cit.*.

Figura 12 - Tendenze dell'occupazione per settore e livello di qualificazione degli occupati, 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

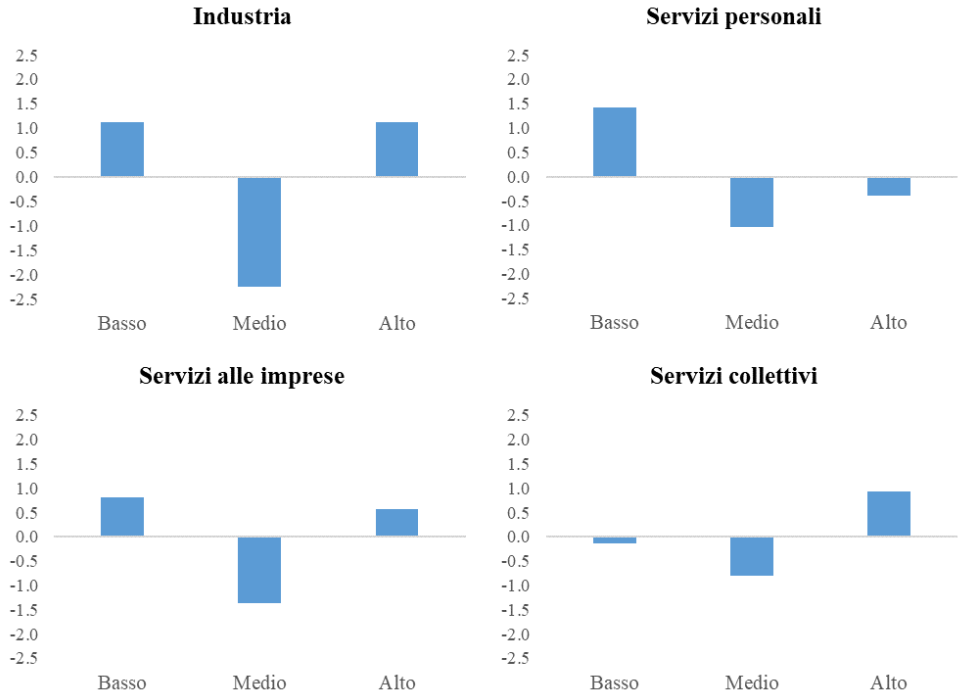
e la pubblica amministrazione, invece, sono settori in cui il bilancio dell'occupazione tra il 2013 e il 2018 è ancora negativo.

Come è ovvio, la crescita dell'occupazione a elevata qualificazione è alimentata dai servizi alle imprese (informazione e comunicazione, servizi professionali, trasporti), che assorbono oltre il 40% dell'aumento registrato nel periodo. Invece la crescita del peso delle occupazioni a bassa qualificazione è in larga misura alimentata dai settori nell'area dei servizi personali (soprattutto alberghi e ristoranti). La riduzione delle posizioni intermedie, infine, è trainata dalla contrazione di questa fascia nei settori dell'industria manifatturiera e delle costruzioni. Entrando in un maggiore livello di disaggregazione, la figura 12 mostra la variazione del peso dell'occupazione di ogni settore, suddivisa nei tre consueti livelli di qualificazione, sul totale degli occupati tra il 2013 e il 2018.

La crescita più significativa in assoluto è quella delle professioni a bassa qualificazione nell'ospitalità turistica e nella ristorazione (+0,7 punti percentuali), settore a elevata intensità di lavoro e bassa produttività, la cui espansione complessiva (+0,8 punti percentuali) tende a esaurirsi nel fabbisogno di addetti alle vendite e di occupazioni elementari. Segue l'aumento degli occupati a elevata qualificazione (+0,3 punti percentuali) nel settore dei servizi alle imprese, delle attività immobiliari e delle altre attività professionali che, pur essendo un settore a elevata qualificazione, cresce in misura non trascurabile anche nella componente scarsamente qualificata (+0,2 punti). Di pari intensità è l'aumento degli occupati in posizioni qualificate nel settore dell'istruzione, sanità e altri servizi sociali (+0,3 punti percentuali) e, in questo caso, le professioni altamente qualificate alimentano gran parte della crescita complessiva del settore, come avviene anche nel settore dell'informazione e delle comunicazioni dove l'aumento degli occupati ad alta qualificazione (+0,2 punti) più che compensa la riduzione del peso

dell'occupazione a media e bassa qualificazione. Cresce in misura non trascurabile anche il peso dell'occupazione qualificata dell'industria (+0,2 punti), settore che cresce in misura rilevante anche nella fascia dell'occupazione poco qualificata (+0,2 punti), ma che si ridimensiona molto nel peso che rivestono le posizioni intermedie (-0,4 punti). Si tratta del settore che, dopo le costruzioni, vede più ridimensionata l'importanza delle occupazioni intermedie, con l'esito di una sostanziale stabilità dell'occupazione industriale sul totale degli occupati. Tra i settori in crescita, i trasporti e il magazzinaggio e l'agricoltura sono trainati dal fabbisogno di occupazioni a bassa qualificazione, mentre tra quelli che perdono importanza il ridimensionamento interessa soprattutto le occupazioni a qualificazione intermedia, con l'eccezione del commercio ove la riduzione più importante si registra tra le occupazioni a bassa qualificazione (-0,3 punti percentuali). Nella pubblica amministrazione, che è tra i settori più ridimensionati nel corso del quinquennio (-0,5 punti), si riduce in misura non trascurabile anche il peso dell'occupazione a elevata qualificazione (-0,1 punti).
Sinora sono state osservate le dinamiche *tra* settori (*between sectors*), ovvero il cambiamento della quota di occupazione a bassa, media ed elevata qualificazione di ciascun settore sul totale degli occupati. L'analisi delle tendenze *nei* settori (*within sectors*), ovvero il cambiamento del peso dell'occupazione a bassa, media ed elevata qualificazione all'interno di ognuno, a prescindere dalla sua crescita o riduzione sull'occupazione complessiva, evidenzia invece come anche i settori più importanti per la domanda di lavoro qualificato scontano una certa debolezza. Come mostra la figura 13**,** che presenta le tendenze in quattro macro settori, escluse agricoltura e costruzioni, nell'industria la polarizzazione è perfettamente simmetrica, con le professioni a elevata qualificazione e le occupazioni a scarsa qualificazione che crescono in misura equivalente, mentre le occupazioni intermedie si ridimensionano. Nel settore dei servizi personali, che comprende il commercio e il turismo, la tendenza non è quella di una polarizzazione, ma il processo in atto è di dequalificazione: infatti, si riduce il peso non solo delle occupazioni intermedie, ma anche di quelle a elevata qualificazione a favore delle occupazioni scarsamente qualificate. Ma anche nel settore dei servizi alle imprese, che comprende le attività a maggior valore aggiunto (servizi di informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari, servizi alle imprese e servizi professionali, trasporto e magazzinaggio), l'aumento delle occupazioni a elevata qualificazione non è superiore a quello delle occupazioni a bassa qualificazione. Ciò indica che la domanda di lavoro qualificato è meno dinamica di quella rivolta al lavoro poco qualificato anche nel comparto che più dovrebbe essere interessato dalla crescita delle posizioni molto qualificate. L'unica area che registra una tendenza alla maggiore qualificazione è quella dei servizi collettivi, che comprendono l'istruzione, la sanità e i servizi sociali, la pubblica amministrazione e gli altri servizi collettivi (attività ricreative e cultura, sport ma anche il lavoro presso le famiglie), dove il lavoro a elevata qualificazione è l'unica componente che cresce a scapito del lavoro a scarsa qualificazione e soprattutto delle occupazioni mediamente qualificate.

Figura 13 - Tendenze dell'occupazione per livello di qualificazione degli occupati nei macro-settori, 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

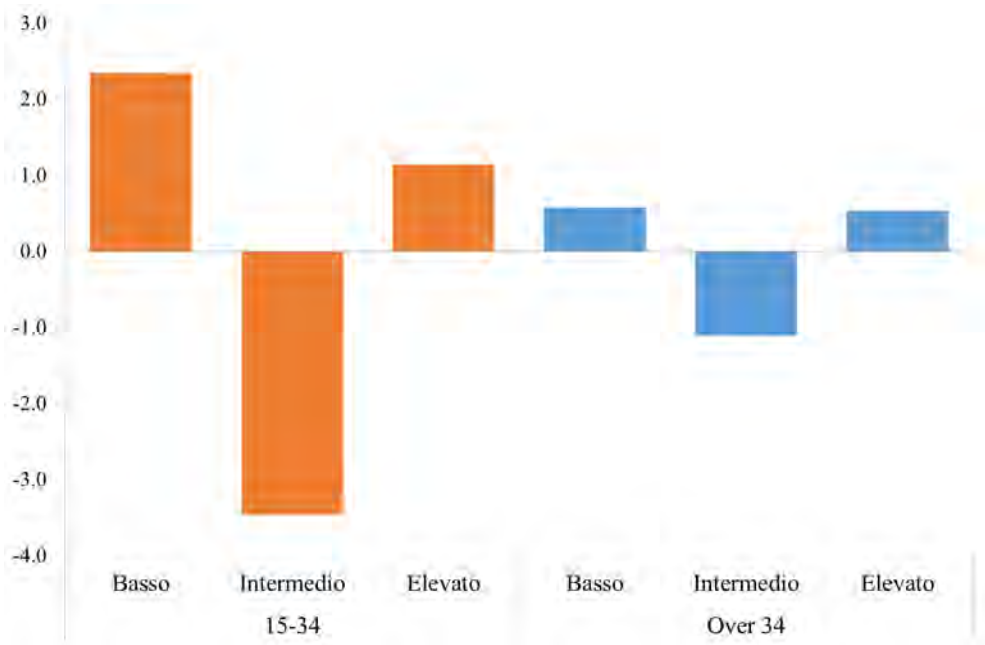
7. Le dinamiche dal lato dell'offerta: una polarizzazione "negativa" soprattutto per i giovani che entrano nel mercato del lavoro

Le tendenze dell'occupazione, cioè il confronto tra lo stock degli occupati in due momenti diversi, sono in realtà l'esito di molteplici movimenti tra le condizioni di occupato, in cerca di lavoro e inattivo che le persone possono sperimentare sul mercato del lavoro. L'aumento (o riduzione) dell'occupazione dipende dal bilancio tra i movimenti in entrata (persone in cerca di lavoro o inattivi che trovano lavoro), che possono riguardare sia posti di lavoro esistenti sia posti di lavoro aggiuntivi, e quelli in uscita (persone che perdono il lavoro, dimissioni volontarie, pensionamenti), che possono riguardare posizioni che verranno occupate da altri lavoratori in sostituzione o posizioni per cui non vi sarà ricambio. Per comprendere come questi movimenti interessino gli individui in fasi diverse della loro carriera occupazionale – ad esempio i giovani che entrano nel mercato del lavoro o gli adulti che già vi sono – bisognerebbe disporre di dati longitudinali, gli unici che consentono di osservare le traiettorie individuali. Solo l'osservazione longitudinale consente di comprendere se la riduzione dell'occupazione nelle posizioni a media qualificazione implica, come spesso si ritiene, l'espulsione degli adulti e degli anziani impiegati in questi lavori, destinandoli alla disoccupazione o al pensionamento, oppure se la polarizzazione interessa maggiormente le nuove occasioni di lavoro destinate ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro. Un recente studio sul Regno Unito ha mostrato, usando dati individuali longitudinali, che il cambiamento tecnologico non ha influito tanto sulla probabilità di perdere il lavoro per gli adulti e gli anziani impiegati in posizioni intermedie quanto piuttosto sulla caduta della probabilità di svolgere questi lavori per i giovani che entrano nel mercato

del lavoro.[XIII]

In mancanza di dati longitudinali, per l'Italia si può tentare di mostrare come la tendenza alla polarizzazione dello stock di occupati sia frutto del ricambio demografico degli occupati, cioè interessi maggiormente i "nuovi entrati" delle giovani generazioni, disaggregando le variazioni della composizione dell'occupazione per due grandi fasce di età: i giovani dai 15 ai 34 anni e gli adulti con oltre 34 anni. La figura 14 conferma quanto rilevato nella ricerca sulla Gran Bretagna, poiché la polarizzazione asimmetrica al contrario risulta molto più marcata per i 15-34enni, cioè per i nuovi entrati, che per gli adulti e gli anziani. È sorprendente che dal 2013 al 2018 tra i 15-34enni la crescita delle occupazioni poco qualificate (+2,3 punti percentuali, pari a un aumento di 116 mila occupati) sia molto maggiore di quanto si rilevi per le occupazioni ad alta qualificazione (+1,1 punti percentuali con un aumento di soli 55 mila occupati). Tra gli over 34 anni, invece, il peso delle occupazioni qualificate e non qualificate cresce in misura simile, rispettivamente + 0,5 (con un aumento di 475 mila occupati) e +0,6 (pari a un aumento di 391 mila occupati). Inoltre, il peso delle occupazioni intermedie si riduce molto meno tra gli adulti (-1,1 punti percentuali, ma con una crescita di 169 mila occupati in valore assoluto) che non tra i giovani (-3,5 punti percentuali, con un saldo negativo di 180 mila occupati). Lo "svuotamento" della fascia intermedia della struttura occupazionale non sembra perciò l'esito della perdita di posti di lavoro da parte dei lavoratori adulti e anziani, ma piuttosto dell'esaurimento di questa domanda di lavoro per i giovani in ingresso.

Figura 14 - Tendenze dell'occupazione per livello di qualificazione: confronto giovani (15-34) e adulti (over 34) 2018/2013 (variazione in punti percentuali)

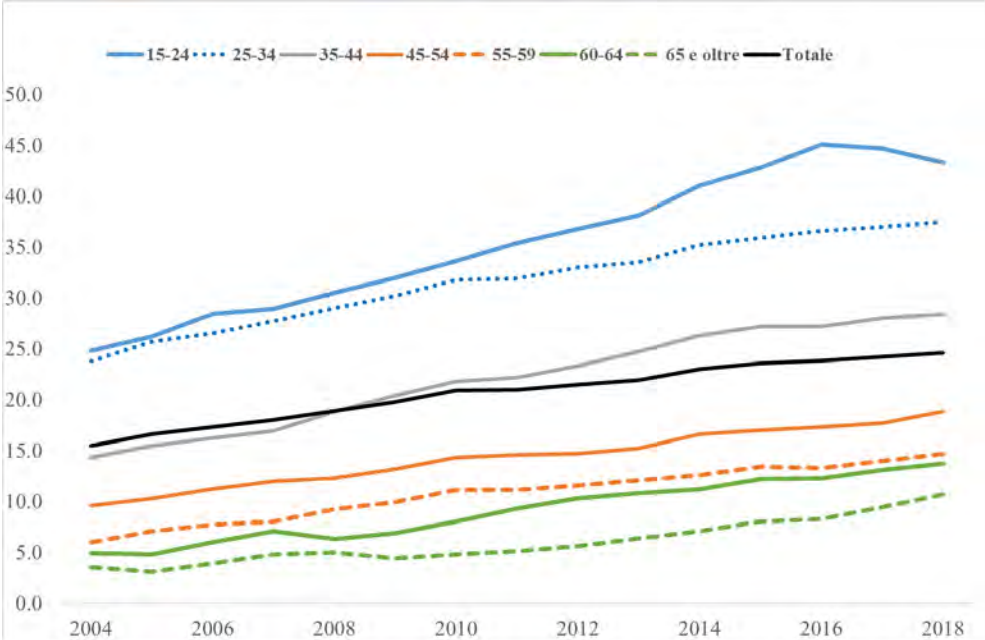


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

XIII. Thomas Kurer, Aina Gallego, *Distributional consequences of technological change: Worker-level evidence*, in «Research & Politics», Vol. 6, n. 1, 2019, pp. 1–9.

Il più forte aumento della fascia di occupazione scarsamente qualificata per i giovani contrasta con il loro più elevato livello di istruzione rispetto agli adulti. I "nuovi entranti" o trovano le poche opportunità congruenti con il loro livello di istruzione oppure rischiano, molto più degli adulti, di inserirsi in posizioni scarsamente qualificate, essendo molto limitata la domanda di lavoro a loro rivolta per occupazioni a elevata e media qualificazione. Si tratta, in quest'ultimo caso, di posizioni in cui un più elevato titolo di studio può non significare necessariamente una dequalificazione dato il progressivo innalzamento delle credenziali di accesso, come avviene in molti lavori impiegatizi o operai ad alta specializzazione. Ma in mancanza di un canale di inserimento in queste occupazioni e soprattutto della scarsa domanda di lavoro altamente qualificato, la polarizzazione spinge i giovani in lavori sotto-qualificati molto più di quanto accade agli adulti.
A favore di questa lettura vi è la notevole crescita della quota di giovani che risultano sovra-istruiti secondo l'indicatore BES-ISTAT, che misura la percentuale di occupati con un titolo di studio superiore a quello maggiormente posseduto per svolgere una data professione (figura 15).

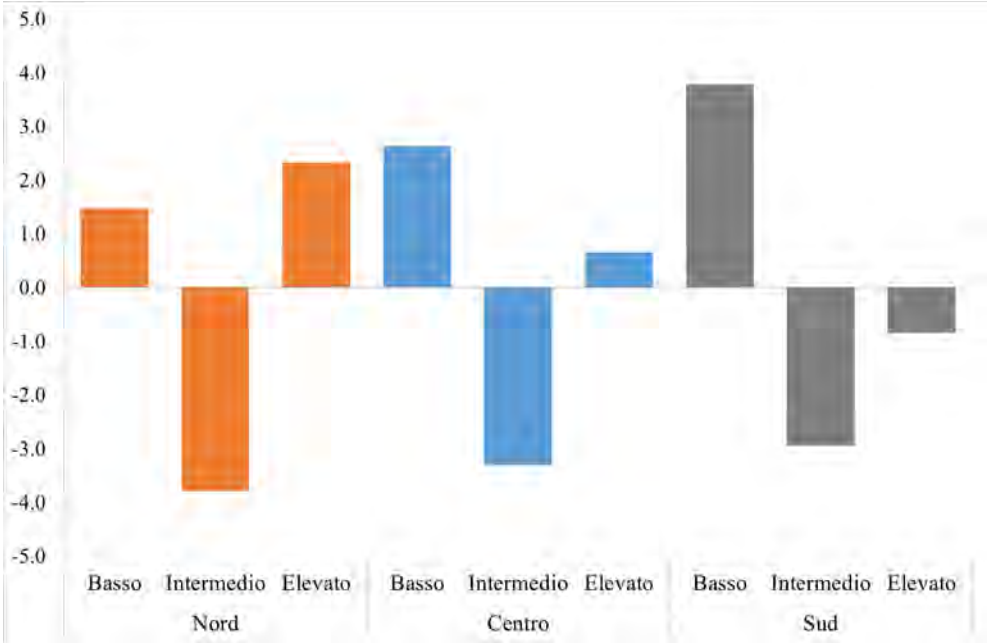
Figura 15 - Incidenza di occupati sovra-istruiti per classe di età (valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indicatori BES.

Se nel 2004 "solo" un giovane su 4 risultava sovra-istruito, nel 2018 il valore è salito al 43,3% per i 15-24enni e al 37,5% per i 25-34enni, contro valori sotto il 15% per le fasce di età oltre i 50 anni. Vero è che si tratta di una sovra-istruzione soltanto *statistica*, poiché il titolo di studio maggiormente posseduto è largamente influenzato dalla composizione per età degli occupati in quella professione. Dato il rapido aumento della scolarità in Italia, è abbastanza ovvio che i giovani che si sono inseriti recentemente in un'occupazione abbiano per lo più titoli di studio superiori alla gran maggioranza degli adulti e degli anziani che vi lavorano da tempo. Perciò, se i giovani si limitano

Figura 16 - Tendenze dell'occupazione giovanile (15-34) per livello di qualificazione e ripartizione territoriale 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



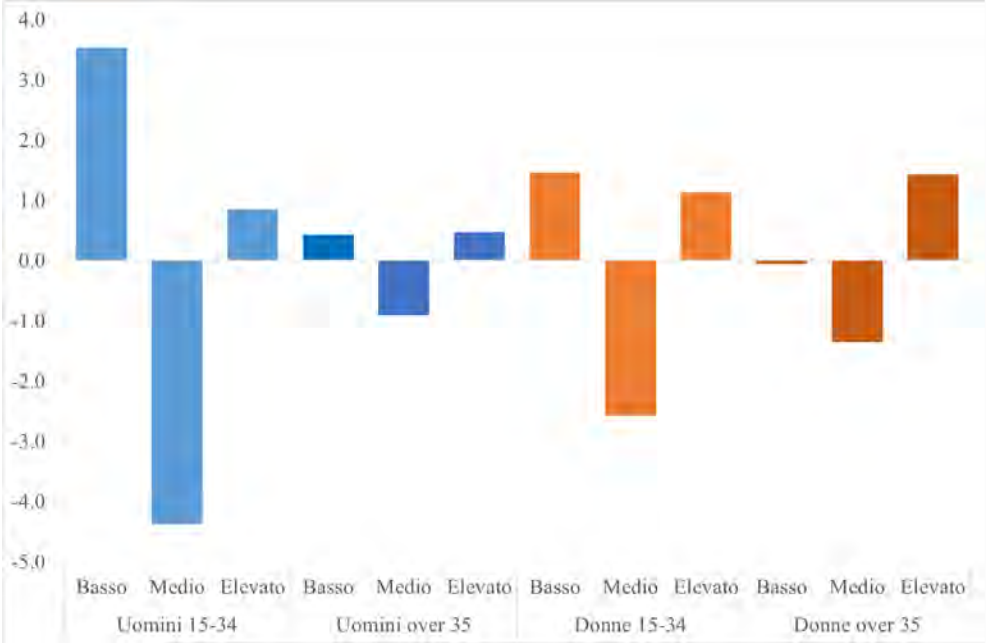
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

a sostituire gli anziani nelle stesse occupazioni il loro livello di sovra-istruzione automaticamente aumenta, anche senza che questo implichi essere realmente sovra-istruiti rispetto alla mansione che si svolge, cioè avere competenze in eccesso rispetto a quelle necessarie per svolgere i compiti richiesti. Anzi, è più che possibile che, nonostante una loro diffusa sovra-istruzione statistica, molti giovani italiani non posseggano le competenze adeguate per svolgere i loro compiti lavorativi con un buon livello di produttività.

Infatti, secondo l'OECD, i giovani italiani a tutti i livelli di istruzione si classificano agli ultimi posti tra i paesi sviluppati per quanto riguarda sia le competenze di *literacy*, cioè la capacità di comprendere il significato di un testo, sia quelle di *numeracy*, cioè le competenze matematiche. In particolare, secondo la *Survey of Adults Skills*[XIV], in Italia i giovani tra i 20-24 in percorsi di istruzione terziaria o già laureati realizzano un punteggio di 281,7 sulla *literacy*, contro un valore medio per i paesi OECD di 295,6. L'Italia si posiziona, nel quadro europeo, solo prima della Grecia e, nel quadro dei paesi OECD, solo prima di Israele, Cile e Turchia. Prime in classifica la Finlandia (321) e l'Olanda (319), mentre per la Spagna, appena sopra l'Italia, il punteggio è 287,6. Per quanto riguarda la *numeracy*, con un punteggio di 267,8 contro un punteggio medio dei paesi OECD di 278,9, l'Italia scende anche sotto la Grecia, posizionandosi ultima tra i paesi europei e quart'ultima tra i paesi OECD, sempre prima solo di Israele, Cile e Turchia. Punteggi molto bassi che mantengono la stessa classifica ottengono non solo i giovani tra i 16 e i 24 anni in percorsi di istruzione o con al più un'istruzione secondaria, ma, per le competenze di *literacy*, anche le persone tra i 25 e i 65 anni con

XIV OECD, *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris 2016; OECD, *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris 2017.

Figura 17 - Tendenze dell'occupazione dei cittadini italiani giovani e adulti per livello di qualificazione e genere 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

un'istruzione terziaria. Il quadro è molto simile per le competenze di *numeracy*, dove però gli adulti si posizionano sopra la Spagna. Quindi molti giovani lavoratori italiani possono essere sovra-istruiti solo per le credenziali formative, ma non per reali competenze e capacità.

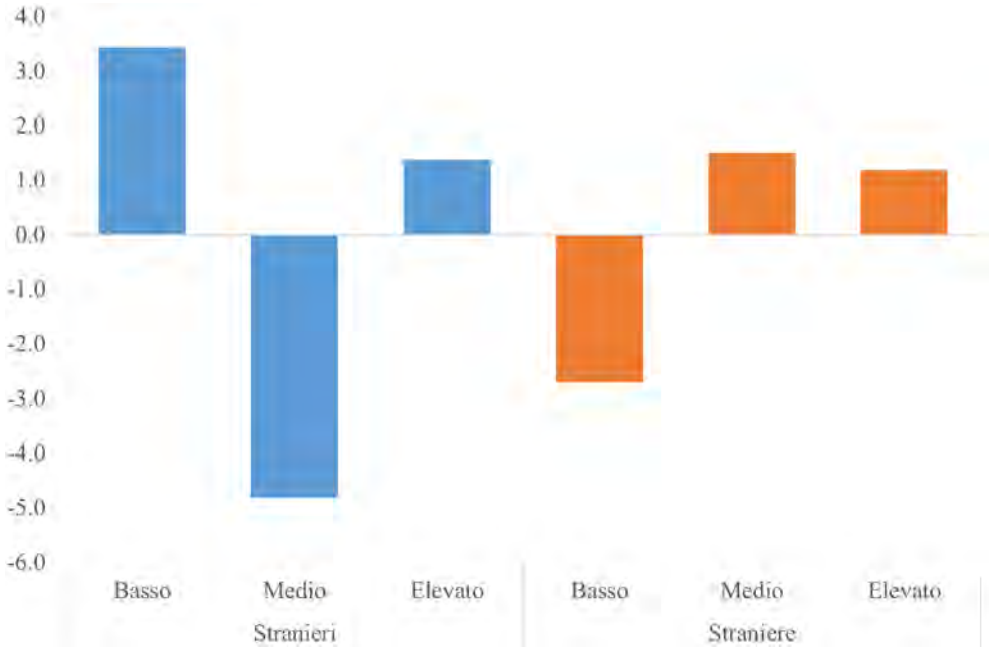
Anche per quanto riguarda le tendenze dell'occupazione giovanile, infine, le differenze territoriali sono enormi (figura 16). Infatti, nelle regioni settentrionali si è affermata una chiara tendenza alla polarizzazione a favore delle occupazioni più qualificate: il peso degli impieghi qualificati cresce tra i 15-34enni in misura significativa (+2,3 punti percentuali) e, soprattutto, in misura nettamente maggiore di quello delle occupazioni poco qualificate (+1,5). Nelle regioni del Centro, al contrario, la polarizzazione è a favore delle occupazioni a bassa qualificazione (+2,6 punti percentuali contro +0,7 delle occupazioni più qualificate) e, nelle regioni meridionali, il processo di dequalificazione è ancora più marcato di quanto messo in luce per l'occupazione complessiva. Dunque le possibilità di un lavoro altamente qualificato per i giovani non soltanto sono poche in Italia, ma sono anche concentrate nelle regioni settentrionali. Nelle regioni meridionali, al contrario, le poche opportunità di inserimento arrivano esclusivamente dall'area degli impieghi con scarsa qualificazione.

8. Le tendenze della polarizzazione per genere e cittadinanza

Le trasformazioni della struttura occupazionale interessano in modo diverso le diverse componenti della forza lavoro, con significative differenze di genere ed etniche. Nel Rapporto del 2018 si era messo in luce come larga parte della crescita dell'occupazione poco qualificata sia stata alimentata dai lavoratori stranieri (uomini e donne), mentre la (ridotta) crescita dell'occupazione qualificata sia stata alimenta principalmente dagli italiani e soprattutto dalle donne italiane. Per contro, la riduzione della fascia

intermedia ha interessato soprattutto gli uomini italiani. L'aggiornamento al 2018 non muta questo quadro che, tuttavia, risulta nell'insieme più favorevole ai lavoratori italiani, anche se con forti differenze di generazione e di genere.
Considerando i soli cittadini italiani, dal 2013 al 2018 la polarizzazione a favore dell'occupazione poco qualificata è molto più marcata per i ragazzi non solo nel confronto con i maschi adulti, ma anche nel confronto con le ragazze (figura 17). La variazione nella struttura delle opportunità per i giovani maschi appare quella più dequalificata in assoluto, con un aumento del peso delle occupazioni a bassa qualificazione di 3,5 punti percentuali (+96 mila occupati) e di soli 0,9 punti per quelle a elevata qualificazione. La riduzione delle opportunità tra gli impieghi a media qualificazione è conseguentemente molto forte (-4,5 con una riduzione di oltre 95 mila occupati). Per le giovani italiane, invece, la polarizzazione è comunque sbilanciata verso le occupazioni meno qualificate, ma il loro aumento è molto minore rispetto ai ragazzi (+1,5 punti percentuali) mentre cresce di più, rispetto ai ragazzi, il peso degli impieghi qualificati (+1,1).
Le differenze tra uomini e donne sono rilevanti anche tra gli adulti. Se per gli uomini over 34 l'occupazione cresce con un aumento quasi equivalente dell'occupazione meno qualificata e di quella più qualificata (+0,5 e +0,4 punti percentuali rispettivamente), cui corrisponde una simmetrica riduzione di 0,9 punti delle professioni a media qualificazione, per le donne adulte il processo di *upgrading* è netto. Aumentano, infatti, gli impieghi a elevata qualificazione (+1,4 punti percentuali, pari a +275 mila occupate) e la crescita è maggiore non solo di quanto si rileva per gli uomini adulti, ma anche per le ragazze. È una crescita speculare alla riduzione delle occupazioni a media qualificazione, perché le donne adulte sono l'unica componente per cui rimane stabile l'importanza delle occupazioni meno qualificate (che comunque crescono in valore assoluto). Dunque, negli anni della ripresa l'evoluzione della struttura occupa-

Figura 18 - Tendenze dell'occupazione dei cittadini italiani e stranieri per livello di qualificazione 2018/2013 (variazione in punti percentuali)



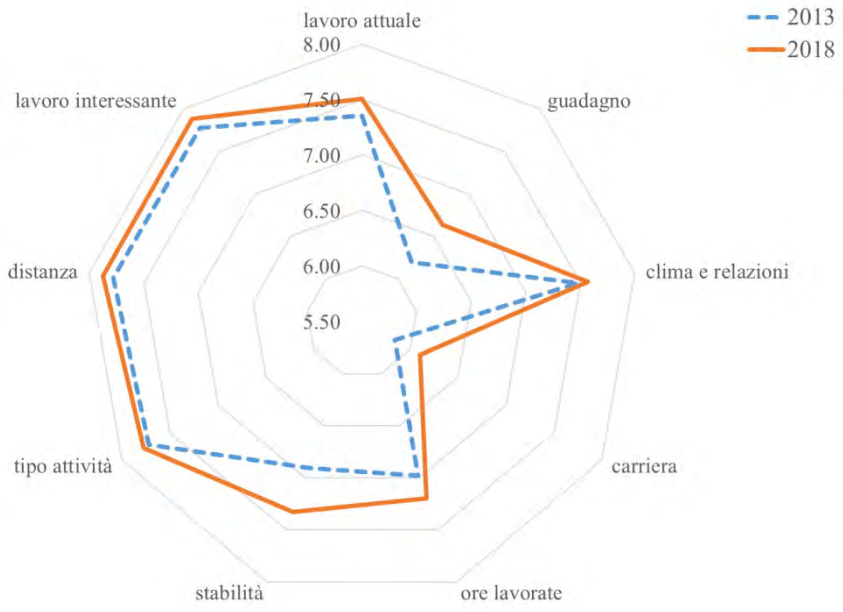
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

zionale per livelli di qualificazione è stata "positiva" solo per le donne italiane adulte, l'unico gruppo per cui il profilo di qualificazione è cresciuto.
Valutare l'evoluzione della struttura occupazionale dei lavoratori stranieri è più difficile data la massiccia concentrazione degli immigrati nelle posizioni a minore qualificazione e la presenza tra i cittadini stranieri sia di coloro che sono cittadini di paesi a elevata pressione migratoria, molto più probabilmente impiegati in lavori a bassa qualificazione, sia di cittadini provenienti da paesi a maggiore livello di sviluppo, più probabilmente inseriti in occupazioni a elevata qualificazione.
La struttura dell'occupazione dei quasi 2,5 milioni di stranieri che nel 2018 lavorano in Italia è estremamente dequalificata. Ciò vale soprattutto per le donne straniere che nell'80% dei casi svolgono un'occupazione elementare o un lavoro nell'area dei servizi commerciali o alla persona e che risultano impiegate in occupazioni non manuali qualificate in meno del 9% dei casi. Per gli uomini stranieri, comunque esclusi dal lavoro qualificato, la maggiore presenza nel lavoro operaio specializzato e qualificato accresce un poco il profilo di qualificazione complessivo. Vista la scarsissima presenza degli stranieri nel lavoro qualificato, variazioni anche minime possono avere un notevole rilievo. Premessa questa cautela, la figura 18 mostra che dal 2013 al 2018 per gli uomini stranieri la tendenza è quella di una polarizzazione molto marcata e fortemente sbilanciata verso le occupazioni poco qualificate (+3,4 punti percentuali). Cresce anche l'occupazione qualificata, sebbene in misura molto minore (+1,4), mentre forte è la riduzione dell'occupazione a qualificazione intermedia, che si riduce di quasi 5 punti percentuali. Per le donne straniere, invece, è evidente una tendenza alla crescita del livello di qualificazione grazie all'aumento non solo delle posizioni più qualificate (+1,2 punti), ma soprattutto di quelle a qualificazione intermedia (+1,5), a scapito dell'occupazione meno qualificata (-2,7 punti percentuali), dove comunque rimangono massicciamente concentrate. Per gli occupati stranieri, cresciuti di oltre il 12% tra il 2013 e il 2018, si profilano dunque maggiori opportunità di lavoro al di fuori dall'area del lavoro poco qualificato dove comunque restano sempre estremamente concentrati, soprattutto le donne.

9. Con la ripresa comunque cresce la soddisfazione per il lavoro svolto

Da alcuni anni l'indagine ISTAT sulle forze di lavoro rileva anche la dimensione soggettiva della soddisfazione per il lavoro svolto. Come un'ampia letteratura discute, questa dimensione non è influenzata solo dalle condizioni oggettive del lavoro, ma anche dalle aspettative del lavoratore e dal confronto che il lavoratore può fare con la condizione di altri lavoratori che ritiene simili per altri aspetti, dall'età al livello di istruzione alla condizione sociale. Si spiega così perché gli indici di soddisfazione del lavoro non siano quasi mai usati nelle analisi sul mercato del lavoro. Tuttavia anch'essi, pur con tutte le cautele necessarie, possono fornire delle informazioni utili sulla condizione degli occupati, soprattutto guardando alle tendenze nel corso del tempo. Ci si può chiedere, ad esempio, se il miglioramento della dinamica occupazionale a partire dal 2013 sia stato accompagnato da una crescita della soddisfazione per il lavoro svolto o se, al contrario, il recupero dei livelli occupazionali sia avvenuto senza alcun cambiamento nei livelli di soddisfazione.
Nel 2018 il grado di soddisfazione degli occupati per il lavoro svolto (figura 19), su

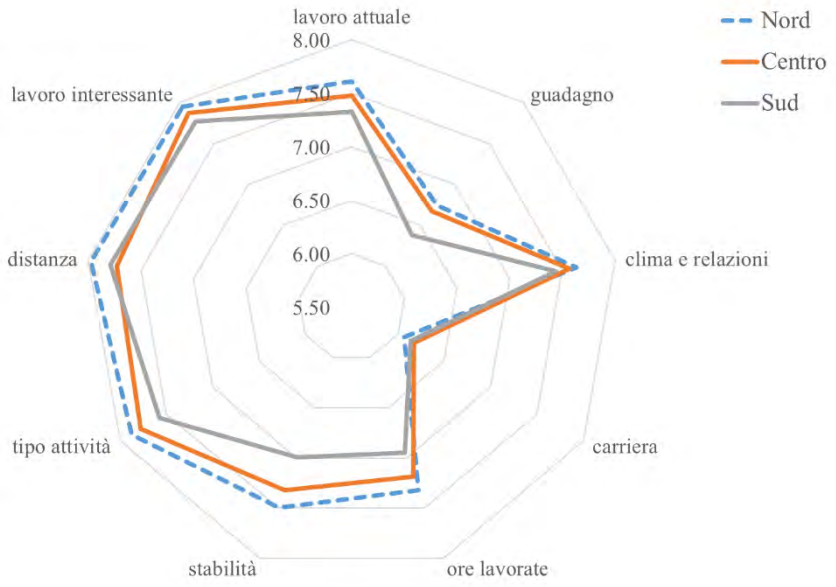
Figura 19 - Grado di soddisfazione degli occupati su diverse dimensioni del lavoro, punteggi medi



Per la dimensione "tipo attività" i dati si riferiscono al 2013 e al 2017.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

una scala da 0 a 10, risulta in Italia (7,51) nettamente superiore a quello registrato nel 2013 (7,36). L'aumento della soddisfazione interessa tutte le dimensioni considerate e, in particolare, la soddisfazione per il guadagno che, pur tra gli aspetti di minore soddisfazione, sale da 6,19 a 6,63 e la soddisfazione per la stabilità del proprio impiego - a metà classifica tra le dimensioni considerate - che da 6,90 sale a 7,33. Aumentano anche la soddisfazione per la carriera (da 5,84 a 6,1) – dimensione che comunque rimane la meno soddisfacente di tutte – e in, misura minore, la soddisfazione per le ore lavorate che passa da 6,98 a 7,20. Cresce, pur di poco, la più elevata soddisfazione per la distanza casa-lavoro, per il clima e le relazioni di lavoro e per il tipo di attività svolta. Il miglioramento appare importante, dunque, non solo perché interessa tutti gli aspetti di soddisfazione, ma anche perché è netto e maggiore proprio per quelle dimensioni che sono ritenute meno soddisfacenti e che più sono legate ad aspetti intrinseci del lavoro, quali guadagno, stabilità e carriera.
Le differenze territoriali sono ampiamente attese e anche se, come per molte rilevazioni sul grado di soddisfazione, si può ipotizzare che i punteggi ottenuti siano distorti verso l'alto, il confronto non viene inficiato dato che la distorsione agisce a tutti i livelli. Come mostra la figura 20, è evidente un netto gradiente territoriale: nel 2018 la soddisfazione per il lavoro svolto è massima nelle regioni settentrionali (7,61), intermedia di quelle centrali (7,48) e minima in quelle meridionali (7,33). La soddisfazione degli occupati delle regioni settentrionali è maggiore per tutte le dimensioni, con l'eccezione della soddisfazione per le opportunità di carriera, che in tutte le ripartizioni territoriali è l'aspetto di minore soddisfazione e che nelle regioni settentrionali registra un valore medio (6,06) inferiore a quello che si registra sia nelle regioni centrali (6,17) sia in quelle meridionali (6,14). La gerarchia delle dimensioni meno soddisfacenti è ovunque la stessa: in ultima posizione ci sono le opportunità di carriera, un poco sopra il guadagno e, a salire, le ore lavorate e la stabilità. Quanto agli aspetti di maggiore

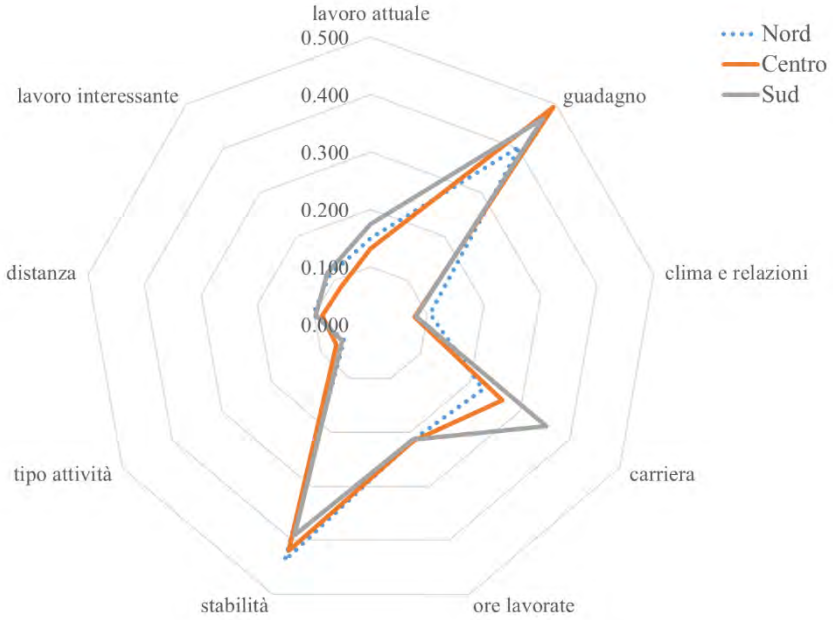
Figura 20 - Grado di soddisfazione degli occupati su diverse dimensioni del lavoro per area territoriale, 2018 (punteggi medi)



Per la dimensione "tipo attività" i dati si riferiscono al 2017.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

soddisfazione, vi sono minime differenze: se nelle regioni settentrionali e in quelle meridionali la dimensione di maggiore soddisfazione è la distanza dal lavoro e il tempo di percorrenza casa-lavoro, che risulta maggiore della soddisfazione per il tipo di attività svolta e per l'interesse per il proprio lavoro, in quelle meridionali e centrali la soddisfazione è maggiore per quanto riguarda il lavoro interessante e il tipo di attività, mentre un poco meno soddisfacente è la distanza casa-lavoro.
Le variazioni nel grado di soddisfazione registrate tra il 2013 e il 2018 evidenziano un miglioramento generalizzato (figura 21): la soddisfazione per il lavoro svolto cresce ovunque e cresce in misura maggiore nelle regioni meridionali (da 7,15 a 7,33) rispetto a quelle settentrionali (da 7,46 a 7,62) e centrali (da 7,35 a 7,48). La soddisfazione cresce ovunque proprio per gli aspetti più critici – stabilità, guadagno, ore lavorate e carriera – con una variazione molto simile in tutte e tre le aree territoriali.
Il grado di soddisfazione risente di non trascurabili effetti di composizione: è noto che le donne tendono a dichiarare livelli di soddisfazione più elevati degli uomini o che il livello di soddisfazione relativo ad alcune dimensioni (ad esempio carriera, retribuzione, interesse per il lavoro svolto) dipende dal tipo di occupazione nonché dal suo livello di qualificazione. La tabella 7 presenta il grado di soddisfazione per il lavoro svolto, definito in analogia con l'indicatore sintetico BES-ISTAT per uomini e donne, in corrispondenza dei diversi livelli di qualificazione. L'indicatore, pari alla media della soddisfazione per il guadagno, le relazioni di lavoro, il numero di ore lavorate, la stabilità del lavoro, la distanza casa lavoro e l'interesse per il lavoro svolto, mostra come, in generale, la soddisfazione cresca al crescere della qualificazione, sia per gli uomini sia per le donne, pur con alcune eccezioni. Gli occupati in professioni intellettuali e a elevata qualificazione sono i più soddisfatti in assoluto, in particolare le donne, più di chi svolge una professione dirigenziale. Gli operai semi-qualificati

Figura 21 - Grado di soddisfazione degli occupati su diverse dimensioni del lavoro per area territoriale, confronto 2018/2013 (variazione punteggi medi)



Per la dimensione "tipo attività" i dati si riferiscono al 2013 e al 2017.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

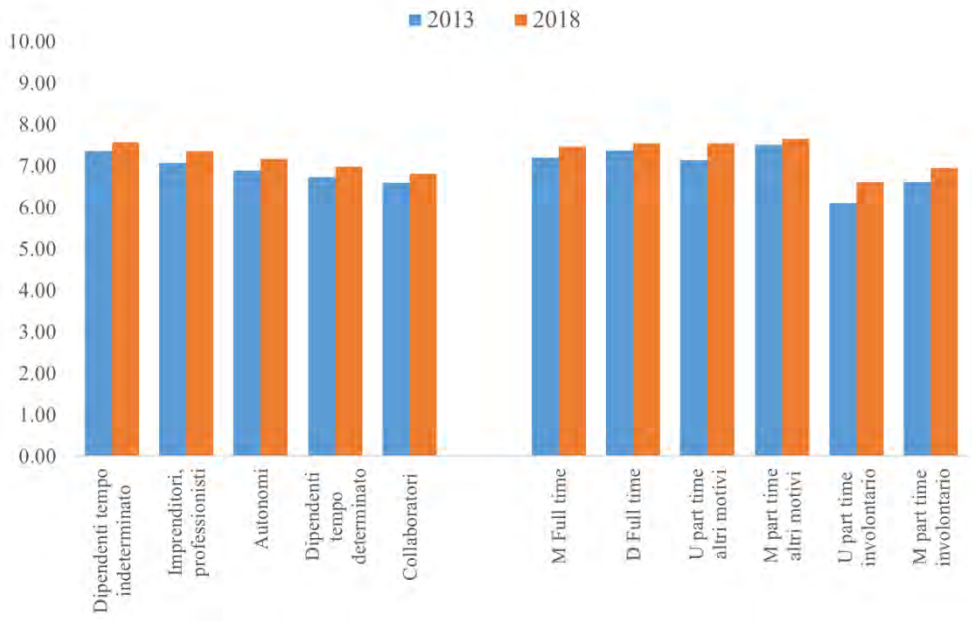
sono in media più soddisfatti di quelli specializzati, in particolare tra gli uomini, per i quali inoltre, a differenza delle donne, la soddisfazione è più elevata quando sono occupati in posizioni operaie rispetto a quando sono impiegati come addetti alle vendite o ai servizi. Le differenze tra uomini e donne, a questo livello di aggregazione, sono contenute e tuttavia le donne registrano un livello di soddisfazione in linea o superiore a quello degli uomini in corrispondenza delle occupazioni non manuali, mentre la soddisfazione delle donne è quasi sempre inferiore a quella degli uomini quando si considerano le occupazioni manuali. L'aumento della soddisfazione tra il 2013 e il 2018 interessa uomini e donne, a tutti i livelli di qualificazione, ma l'incremento è sistematicamente maggiore per gli uomini rispetto alle donne.

Tabella 7 - Grado di soddisfazione per il lavoro* svolto per livelli di qualificazione e genere

	Uomini		Donne	
	2013	2018	2013	2018
Dirigenti	7,35	7,61	7,39	7,60
Professioni intellettuali	7,38	7,57	7,52	7,68
Tecnici	7,32	7,55	7,46	7,57
Impiegati	7,28	7,52	7,35	7,56
Addetti vendite e servizi	7,07	7,29	7,17	7,35
Operai specializzati	6,98	7,33	7,01	7,26
Operai semi-qualificati	7,13	7,39	7,05	7,25
Occupazioni elementari	6,64	6,98	6,67	6,96

*media della soddisfazione per guadagno, relazioni, ore lavorate, stabilità, distanza, interesse.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Figura 22 - Grado di soddisfazione per il lavoro svolto* per posizione nella professione e impegno (punteggi medi)



*media della soddisfazione per guadagno, relazioni, ore lavorate, stabilità, distanza, interesse.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

La soddisfazione per il lavoro svolto varia anche e soprattutto in base alla posizione nella professione (figura 22). Sulla base dell'indicatore di soddisfazione sintetico costruito come media della soddisfazione sulle principali dimensioni di soddisfazione rilevate, risulta che i lavoratori a tempo indeterminato sono i più soddisfatti in assoluto (7,58 nel 2018), seguiti da imprenditori e liberi professionisti (7,35) e lavoratori autonomi (7,16). Meno soddisfatti sono invece i lavoratori a tempo determinato (6,99) e, ancor meno, coloro che lavorano con contratti di collaborazione (6,81). Rispetto al 2013, la soddisfazione aumenta per tutte le posizioni e, in particolare, cresce la soddisfazione dichiarata dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori e dai liberi professionisti, ma la gerarchia non muta. La distanza tra la soddisfazione dei dipendenti a tempo indeterminato e quella dei collaboratori rimane ampia, soprattutto se si considera che il lavoro in collaborazione ha un profilo di qualificazione elevato: oltre la metà dei collaboratori svolge una professione molto qualificata contro poco più di un terzo dei dipendenti a tempo indeterminato. Ma anche la soddisfazione dei lavoratori autonomi, il gruppo con la minore qualificazione, rimane più elevata. Si può avanzare l'ipotesi che la soddisfazione per il lavoro svolto sia in Italia molto influenzata dalla sicurezza, effettiva o percepita, della propria posizione lavorativa. Nel 2018 oltre il 95% dei lavoratori a tempo indeterminato, degli imprenditori e dei liberi professionisti ritiene improbabile perdere il lavoro[XV] o cessare l'attività nell'arco dei prossimi

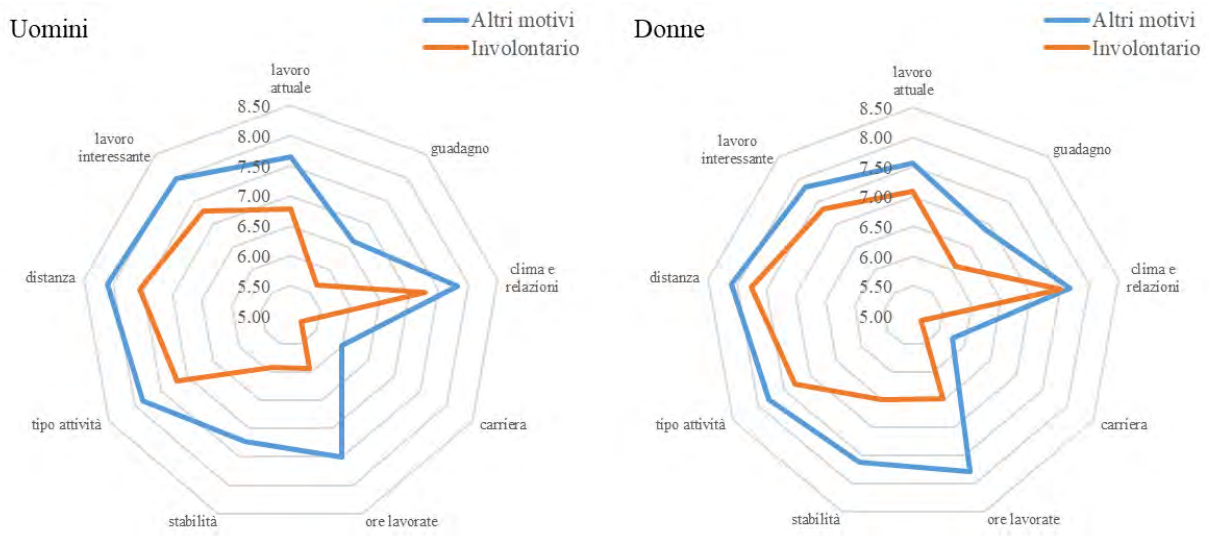
XV Carlo De Gregorio, Federica Pintaldi, *et al.*, *op. cit.*. Nel lavoro si stima che tra i lavoratori a tempo determinato che temono di perdere il lavoro ben l'81% sperimenta un'interruzione nella carriera lavorativa nei tre anni successivi mentre, tra coloro che non hanno timore di perdere il proprio impiego, il valore scende al 63,8%. Ma anche tra i lavoratori a tempo indeterminato che temono di perdere il lavoro quasi la metà sperimenta una qualche forma di interruzione nella carriera mentre tra

6 mesi. Il valore si assesta a poco meno del 94% per i lavoratori autonomi e precipita al 73% per i collaboratori e al 65% per i lavoratori con un contratto a tempo determinato. Come stima un gruppo di lavoro dell'ISTAT su un panel di individui osservati tra il 2014 e il 2017, costruito integrando informazioni statistiche e amministrative, l'insicurezza percepita è un buon predittore del rischio reale di perdere il lavoro e la soddisfazione rispetto a tutte le dimensioni considerate è tanto più bassa quanto più nei periodi successivi si sperimentano interruzioni nella carriera lavorativa. Le dimensioni soggettive e oggettive della qualità del lavoro sembrano dunque essere in stretta relazione e la percezione dell'insicurezza diminuisce la soddisfazione rispetto a tutti gli altri aspetti.

Anche l'impegno orario del lavoro sembra influenzare i livelli di soddisfazione (figura 23). I lavoratori meno soddisfatti sono quelli che lavorano a tempo parziale per non aver trovato un lavoro a tempo pieno (6,6 per gli uomini e 6,9 per le donne), con valori molto distanti da quelli dei lavoratori part time per altri motivi (7,54 per gli uomini e 7,65 per le donne), che sono anche più soddisfatti dei lavoratori full time, sia nel caso degli uomini (7,45) sia nel caso delle donne (7,54). La volontarietà della condizione dunque, come prevedibile, è associata a livelli più elevati di soddisfazione. Senza poter verificare se scegliere o subire un impegno orario ridotto influenzi la soddisfazione per tutte le dimensioni considerate, come il gruppo di lavoro ISTAT ha fatto per la stabilità grazie ai dati longitudinali, possiamo comunque confrontare la soddisfazione dei part timer involontari e di quelli per altri motivi su tutti gli aspetti indagati. Si tratta di occupati che hanno un profilo di qualificazione simile e le differenze dovrebbero interessare soprattutto alcuni aspetti specifici, in particolare l'orario di lavoro e la remunerazione. Come mostra la figura 23, per gli uomini in particolare, il part-time involontario non solo è molto meno soddisfacente sotto il profilo dell'orario di lavoro, della remunerazione e della stabilità, ma anche rispetto a tutte le altre dimensioni. Dunque, non si può escludere anche nel caso della volontarietà della posizione, che l'insoddisfazione per alcuni aspetti eserciti un effetto "trascinamento" dell'insoddisfazione verso tutte le dimensioni. Certo è, invece e più in generale, che la ripresa dell'occupazione è associata a una crescita della soddisfazione per il lavoro svolto, a indicare se non un reale miglioramento delle condizioni di lavoro un miglioramento della percezione del "clima" del mercato del lavoro.

quelli che non hanno timori il valore non arriva a un quarto.

Figura 23 - Grado di soddisfazione degli occupati part time su diverse dimensioni del lavoro, 2018 (punteggi medi)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Bibliografia

Barbieri Paolo, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in «Lavoro e diritto Rivista trimestrale», n. 1, 2019, pp. 5-27.

Barbieri Paolo, Cutuli Giorgio, Guetto Raffaele e Scherer Stefani, *Part time employment as a way to increase women's employment: (Where) does it work?*, in «International Journal of Comparative Sociology», 60 (4), p. 249-268, June 2019.

Basso Gaetano, *The evolution of the occupational structure in Italy in the last decade*, «Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)», n. 478, Banca d'Italia, gennaio 2019.

De Gregorio Carlo, Pintaldi Federica *et al.*, *Income and job trajectories of Italian employees: an analysis of longitudinal indicators obtained through the micro integration of LFS and statistical registers*, paper presentato «Group of Experts on Measuring Quality of Employment», Geneva, Switzerland, 6-8 November 2019.

ISTAT, *Il mercato del lavoro*, Statistiche flash, settembre 2019

Kurer Thomas, Gallego Aina, *Distributional consequences of technological change: Worker-level evidence*, in «Research & Politics», 6 (1), 2019, p. 1-9.

OECD, *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris 2016

OECD, *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris 2017.

OECD, *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris 2017.

UNIONCAMERE - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2019-2023)*, UNIONCAMERE 2019.

Capitolo 2

Occupazione e forme contrattuali

Capitolo 2
Occupazione e forme contrattuali

Marina Barbini, Fedele De Novellis
REF Ricerche

Andamenti in aggregato

L'economia italiana è attraversata oramai da due anni da una fase di stagnazione. La revisione delle statistiche di contabilità nazionale da parte dell'Istat ha infatti retrodatato l'inizio della fase di rallentamento dell'economia al primo trimestre del 2018, per cui avremmo alle nostre spalle ben sei trimestri di crescita vicina a zero; a questo si deve aggiungere che, sulla base degli indicatori disponibili, l'intera seconda metà del 2019 non evidenzia segnali di rafforzamento.

Questa evoluzione della congiuntura non si è riflessa negli indicatori del mercato del lavoro, che almeno nella prima metà del 2019 hanno mostrato un'intonazione ancora positiva. Ciò può essere dovuto a ritardi fisiologici nei tempi di reazione del mercato del lavoro alla congiuntura, oppure a una valutazione delle imprese intesa a mantenere gli organici aziendali scommettendo su un'ipotesi di transitorietà della stagnazione.

Secondo i dati destagionalizzati della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, la lunga fase di crescita vivace dei livelli occupazionali iniziata nel 2014 ha comunque decelerato nella primavera del 2019, quando è stato toccato il valore massimo con 23.4 milioni di occupati. Guardando alle tipologie contrattuali, la crescita si è concentrata sui dipendenti a tempo indeterminato, in particolare a tempo parziale, a fronte della relativa stabilità di quelli a termine e degli indipendenti.

Il *part-time*, che si era leggermente ridimensionato tra la fine del 2017 e il 2018 quando la crescita era stata trainata dal tempo pieno, ha ripreso forza negli ultimi trimestri tornando ad essere la principale componente in aumento nel secondo trimestre 2019. Come già si era osservato durante gli anni della lunga crisi economica, la crescita degli occupati *part-time* è peraltro dovuta soltanto al *part-time* di tipo involontario, cioè quello svolto in mancanza di occasioni di lavoro a tempo pieno, aumentato di quasi 300 mila persone in un anno e mezzo.

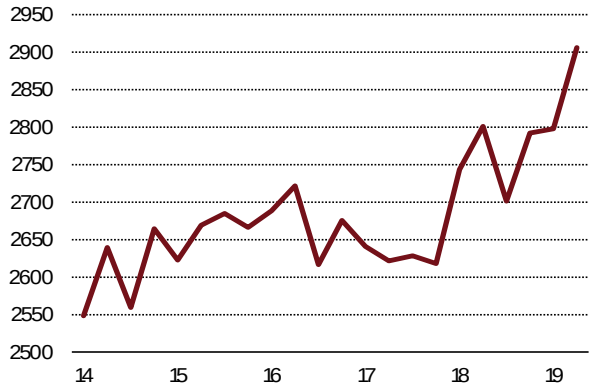
Ci sono vari fattori che concorrono a spiegare la crescita del lavoro a orario ridotto. Con riferimento alle dinamiche più recenti, la spiegazione principale va ricercata nel fatto che le imprese tendono a usare il *part-time* come strumento per fronteggiare il ciclo economico sfavorevole, soprattutto nelle prime fasi della frenata. Considerando la dinamica di lungo periodo, gli ulteriori fattori da tenere in considerazione sono la progressiva terziarizzazione del mercato del lavoro – soprattutto nei comparti a basso valore aggiunto – nonché la ricomposizione verso le professioni dei servizi e non qualificate, dove il *part-time* è più diffuso.

Tabella 1 - Struttura dell'occupazione

	14	18	19	19/14	19/18	19/14	19/18
				Var.ass.		var %	
Occupati tot.	22446	23476	23554	1108	78	4.9	0.3
Dip. Permanenti	14565	14941	15053	488	112	3.4	0.7
full time	11989	12275	12290	301	15	2.5	0.1
part time	2576	2666	2762	186	96	7.2	3.6
Dip a termine	2364	3142	3127	763	-15	32.3	-0.5
full time	1665	2166	2168	503	2	30.2	0.1
part time	699	976	959	260	-17	37.2	-1.7
Indipendenti	5518	5393	5374	-144	-19	-2.6	-0.4

Fonte: Dati Istat, Rcfl; II trimestre

Grafico 1 - *Part time* involontari



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, migliaia.

Evoluzione della normativa

Nel corso degli ultimi anni vi sono stati diversi interventi normativi che hanno modificato la legislazione in materia di lavoro portando a cambiamenti nelle preferenze delle imprese in tema di tipologie contrattuali.
La tavola seguente riporta i principali provvedimenti degli ultimi anni.

Tabella 2 - I Principali provvedimenti in materia di lavoro degli ultimi anni

Provvedimento	Cosa stabilisce	Quando entra in vigore
L. n. 78/2014	Riforma del contratto a tempo determinato. Assenza della causale per l'instaurazione del contratto; possibilità di rinnovo per 5 volte in 3 anni.	marzo 2014
L. n. 183/2014	Introduzione del contratto a tutele crescenti e abolizione del diritto alla reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo	marzo 2015
L. n. 190/2014	Esonero contributivo per tre anni in caso di assunzione di lavoratori a tempo indeterminato o di trsformazione di rapporti a termine	gennaio 2015
L. n. 208/2015	Esonero contributivo (di entità ridotta) per due anni in caso di assunzione di lavoratori a tempo indeterminato o di trsformazione di rapporti a termine	gennaio 2016
D.L. n. 81/2015	Abolizione dei contratti di collaborazione a progetto	giugno 2015
D.L. n. 25/2017	Abolizione dei Voucher	marzo 2017
L. n. 205/2017	Esonero contributivo strutturale per le assunzioni e trasformazioni con contratto a tempo indeterminato di tutti i giovani fino a 34 anni. Prorogato per gli anni 2019 e 2020.	gennaio 2018
L. n. 96/2018	Nuove restrizioni per i contratti a tempo det. e in somministrazione (obbligo di indicare la causale dopo i primi 12 mesi; durata massima del contratto abbassata da 36 a 24 mesi; riduzione del n. di proroghe)	novembre 2018

Dal lato della regolamentazione delle forme contrattuali, una delle prime misure adottate è stata la **riforma del contratto a tempo determinato** (Legge n. 78/2014, conosciuta anche come riforma Poletti), la quale ha comportato una forte liberalizzazione dello stesso, eliminando l'onere della causale, aumentando il numero di proroghe e rinnovi ed estendendo la durata massima del contratto a termine a 36 mesi.
Nel marzo 2015 è stato introdotto, nell'ambito delle riforme del mercato del lavoro volute dal Jobs Act (Legge n. 183/2014), il cosiddetto **contratto a tutele crescenti** che ha sostituito il tradizionale contratto a tempo indeterminato, comportando inoltre il superamento della precedente normativa in materia di tutele del lavoratore ingiustamente licenziato.
Tra i provvedimenti legislativi di attuazione del Jobs Act vi è stato anche il decreto legislativo n. 81/2015 che ha abrogato i **contratti di collaborazione a progetto** e ha più esattamente definito la distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.
Negli ultimi anni sono stati presi diversi provvedimenti, di durata limitata, volti a incentivare le assunzioni da parte delle imprese. La legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un incentivo economico per l'assunzione di personale dipendente a tempo indeterminato e per la trasformazione di rapporti a termine (Legge n.190/2014). Gli sgravi contributivi sono stati poi confermati dalla legge di stabilità per il 2016 che però ne ha praticamente dimezzato importo e durata.
Lo scopo principale di questi interventi normativi (gli sgravi contributivi da un lato e il contratto a tutele crescenti dall'altro) era quello di incentivare o comunque favorire le assunzioni con contratto a tempo indeterminato, riducendone il costo per i primi tre anni e rendendo certo il costo di una risoluzione per licenziamento.
Nel 2017 non è stato previsto alcun incentivo, mentre a partire da gennaio 2018 sono diventate operative nuove agevolazioni per le assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato di giovani fino a 35 anni, come previsto dalla legge n. 205/2017, con-

fermate successivamente anche per il 2019.
Tra i provvedimenti adottati in materia di lavoro si deve ricordare poi l'abolizione del lavoro accessorio decisa a marzo del 2017, con l'emanazione del D.l. n. 25/2017.
L'ultimo importante intervento è stato il decreto Dignità (convertito in legge ad agosto) che, con lo scopo principale di contrastare la crescente precarizzazione del lavoro, ha introdotto una serie di restrizioni sui contratti a tempo determinato, tra le quali in particolare la riduzione della durata massima da 36 a 24 mesi; la reintroduzione della causale dopo i primi 12 mesi; la riduzione delle proroghe ammissibili da 5 a 4; e costi contributivi aggiuntivi dello 0.5 per cento in ogni caso di rinnovo. In questo modo si è quindi rivisto il sistema di flessibilità che era stato concesso dalla riforma Poletti. Anche l'istituto della somministrazione è stato profondamente modificato da questa legge estendendo al rapporto tra l'agenzia per il lavoro e il lavoratore la disciplina del contratto a tempo determinato. Come in seguito specificatamente chiarito[1], non scatta invece alcuna limitazione se la missione di lavoro riguarda lavoratori assunti a tempo indeterminato dal somministratore: in detta situazione, gli stessi possono essere inviati in missione sia a tempo indeterminato che a termine presso gli utilizzatori senza obbligo di causale o limiti di durata.
Intervenendo in maniera rilevante sulla disciplina del lavoro a tempo determinato, il decreto Dignità ha prodotto effetti tangibili soprattutto nel breve termine. Come vedremo, per adattare le proprie esigenze occupazionali alle nuove norme le imprese, nel periodo a cavallo tra il 2018 e il 2019, hanno reagito adottando diverse strategie tra le quali: un maggior ricorso al lavoro intermittente; la preferenza per il turnover tra lavoratori a termine, anziché per i rinnovi di contratti con i medesimi lavoratori; l'incremento delle durate medie previste, per ridurre la necessità di ricorrere alle proroghe; un più attento utilizzo di rapporti di lavoro identificabili come "stagionali" (esclusi dall'obbligo di causale); e soprattutto un'accelerazione delle trasformazioni dei contratti da tempo determinato a indeterminato per evitare il superamento dei 24 mesi, l'apposizione di causali, e i costi aggiuntivi.

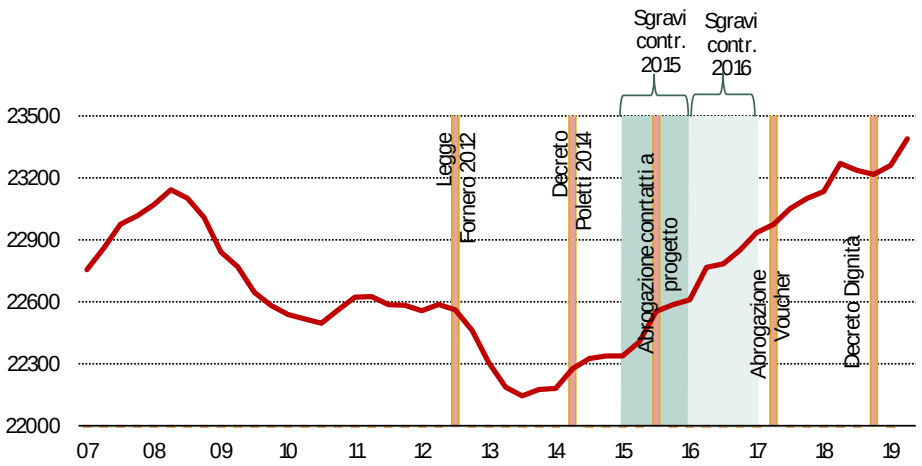
Andamento dell'occupazione secondo le diverse forme contrattuali

I dati relativi all'andamento dell'occupazione devono quindi essere letti anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nella normativa. I grafici seguenti illustrano l'andamento del numero totale di occupati, distinguendo la componente dei lavoratori dipendenti con contratto a temine, quella con contratto a tempo indeterminato e i lavoratori autonomi. Le aree evidenziano i periodi di validità degli sgravi contributivi del 2015 e del 2016, e le linee segnano le date dei principali cambiamenti nella normativa.
Con riferimento al periodo 2008-2018, il ritorno dell'occupazione ai livelli pre-crisi è stato dovuto esclusivamente al lavoro dipendente, che in dieci anni è aumentato di 682 mila unità (+4 per cento), a fronte di un calo di oltre mezzo milione di lavoratori autonomi, la cui quota sul totale occupati è scesa progressivamente (dal 25.5 per cento nel 2008 al 22.9 per cento nel 2018). Il forte aumento del lavoro alle dipendenze nel confronto con i livelli pre-crisi è attribuibile essenzialmente al tempo determinato che, ad eccezione degli anni a più intensa flessione nei livelli di attività (2009 e 2013), è

1. Circolare del Lavoro n.17/2018.

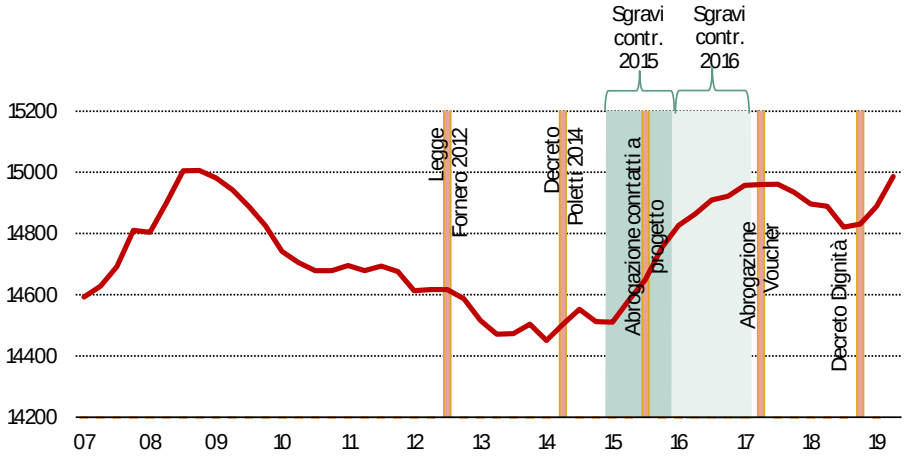
sempre aumentato.
Tra il 2014 e il 2017, l'occupazione dipendente a tempo indeterminato ha però progressivamente recuperato le perdite subite durante la crisi, grazie soprattutto al picco di crescita del 2016, a sua volta stimolato dagli incentivi allora in vigore. Nella media dello scorso anno si è registrato un leggero arretramento (-108 mila, -0.7 per cento), con segnali di recupero visibili a partire dai mesi finali dell'anno, poi proseguiti nel corso del 2019.
Dalla fine del 2018 i dipendenti permanenti hanno ripreso infatti ad aumentare. Nel secondo trimestre dell'anno in corso la variazione positiva dell'occupazione dipendente (+0.5 per cento nel confronto tendenziale) è unicamente da attribuire ai contratti stabili (+0.7 per cento), mentre il lavoro a termine ha subito una contrazione dello 0.5 per cento. La quota di occupati a tempo determinato sul totale dei dipendenti, che a metà del 2018 aveva sforato la soglia del 17 per cento, si è un minimo ridimensionata negli ultimi mesi scendendo al 16.9 per cento, per effetto, oltre che del rallentamento ciclico, anche della normativa specifica varata un anno fa.
Si può così parlare di un parziale avvicendamento delle forme contrattuali: se il 2018 era stato l'anno del boom dei contratti a termine (fortemente incentivati dalle liberalizzazioni concesse dalla riforma Poletti), nel 2019 la tendenza diventa maggiormente a favore del tempo indeterminato.

Grafico 2 - Totale occupati



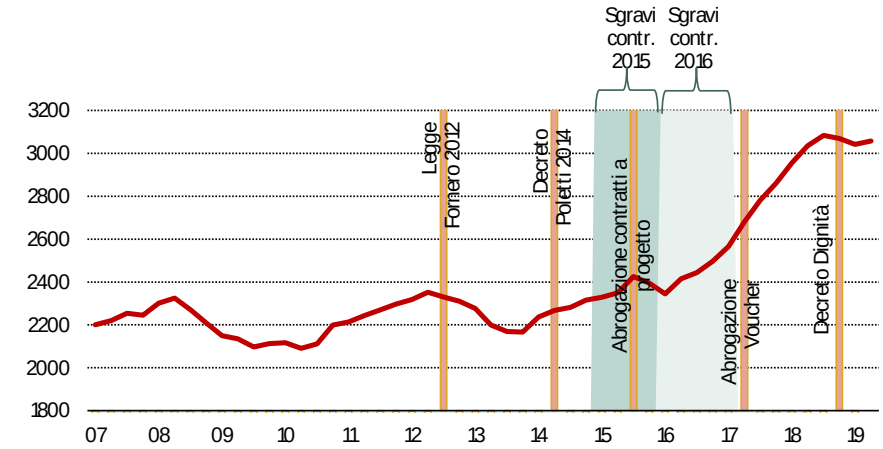
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, (Rcf1), migliaia.

Grafico 3 - Occupati dipendenti permanenti



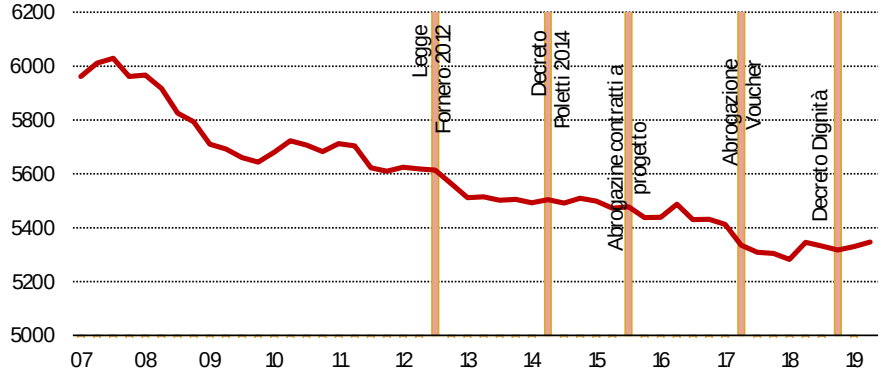
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, (Rcf1), migliaia.

Grafico 4 - Occupati dipendenti temporanei



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, (Rcf1), migliaia.

Grafico 5 - Occupati autonomi



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, (Rcf1), migliaia.

La recente decelerazione dell'occupazione a termine è stata trasversale sia per area geografica che a livello settoriale.
A livello territoriale, tuttavia, si osservano dinamiche non omogenee. Tra il primo semestre 2019 e lo stesso periodo del 2018 gli occupati a tempo determinato risultano in effetti in calo al Nord; viceversa al Centro-sud sono aumentati, sebbene con minore intensità rispetto ai due anni precedenti. Nel Mezzogiorno, in particolare, i lavoratori a termine sono cresciuti di 32 mila unità, risultando peraltro l'unica tipologia contrattuale a mostrare una variazione positiva. Nel periodo in esame l'occupazione a tempo indeterminato si è infatti ridotta nell'area dello 0.9 per cento, mentre il contrario si è osservato al Nord dove la stessa è aumentata dell'1.4 per cento, nonostante il rallentamento dell'attività economica che peraltro in prima battuta ha interessato maggiormente l'industria. Probabilmente nelle regioni meridionali i contratti di lavoro temporanei continuano ad essere considerati dalle imprese maggiormente convenienti, nonostante la presenza di incentivi sul tempo indeterminato e l'operare del decreto Dignità, forse anche per la maggior diffusione del lavoro stagionale (che per legge è escluso dall'obbligo di indicare una causale) o comunque di rapporti di lavoro di breve o brevissima durata. Soprattutto, al Sud esiste evidentemente uno spazio incomprimibile di lavoro cui le imprese ritengono opportuno far fronte con contratti flessibili.
Considerando i principali settori economici, si osserva che a differenza degli anni 2017 e 2018, quando la componente del lavoro a tempo determinato aveva registrato una crescita significativa diffusa, i tassi di crescita tendenziali calcolati nella prima metà del 2019 si sono notevolmente ridimensionati, soprattutto nell'industria manifatturiera e nelle costruzioni dove la variazione è stata di segno negativo. Un certo rallentamento comunque è evidente anche nei servizi, in quei settori che si caratterizzano per una elevata presenza di lavoratori temporanei, come quello alberghiero e della ristorazione e quello denominato "altri servizi" dove rientra tra gli altri il settore dei servizi alla persona.

Tabella 3 - Occupati per area e tipologia di contratto

	14	18	19	19/14	19/18	19/14	19/18
	valori assoluti			Var.ass.		var %	
Occupati tot.	22171	23175	23286	1114	111	5.0	0.5
Nord	11563	12056	12184	621	128	5.4	1.1
Centro	4781	4960	4970	189	9	4.0	0.2
Sud	5828	6159	6132	304	-27	5.2	-0.4
Dip. Tempo Indet.	14461	14909	14978	517	68	3.6	0.5
Nord	7808	8029	8142	335	114	4.3	1.4
Centro	3092	3218	3204	112	-14	3.6	-0.4
Sud	3561	3663	3631	70	-31	2.0	-0.9
Dip.Tempo Det.	2198	2952	2978	779	26	35.5	0.9
Nord	1019	1388	1376	357	-12	35.0	-0.9
Centro	466	610	616	150	6	32.3	1.0
Sud	714	953	986	272	32	38.1	3.4
Indipendenti	5512	5313	5330	-182	16	-3.3	0.3
Nord	2736	2639	2665	-70	27	-2.6	1.0
Centro	1223	1132	1150	-73	18	-6.0	1.6
Sud	1553	1543	1515	-38	-28	-2.5	-1.8

Fonte: Dati Istat, 15 anni e +; I semestre di ogni anno.

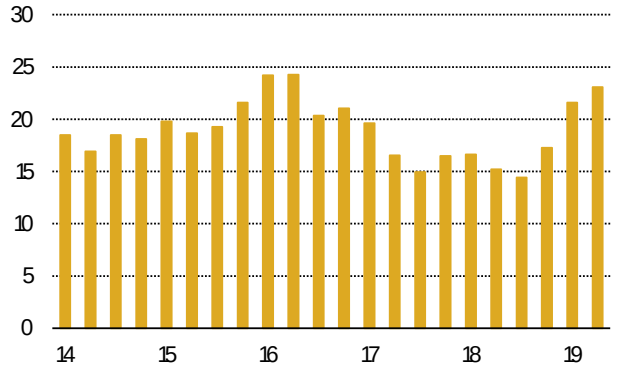
Tabella 4 - Occupati per settore e tipologia di contratto

	14	18	19	19/14	19/18	19/14	19/18
	valori assoluti			Var.ass.		var %	
Occupati tot.	22171	23175	23286	1114	111	5.0	0.5
Agricoltura	763	858	866	103	7	13.5	0.9
Industria in s.s.	4490	4641	4710	220	68	4.9	1.5
Costruzioni	1483	1379	1327	-157	-53	-10.6	-3.8
Servizi	15435	16296	16384	948	87	6.1	0.5
Comm., alberghi e risto.	4455	4728	4724	269	-3	6.0	-0.1
Altre att.servizi	10980	11569	11659	679	91	6.2	0.8
Dip. Tempo Indet.	14461	14909	14978	517	68	3.6	0.5
Agricoltura	165	175	170	5	-5	3.3	-2.9
Industria in s.s.	3572	3597	3671	99	74	2.8	2.1
Costruzioni	740	672	649	-90	-23	-12.2	-3.4
Servizi	9985	10465	10487	503	22	5.0	0.2
Comm., alberghi e risto.	2206	2405	2402	195	-3	8.9	-0.1
Altre att.servizi	7778	8060	8085	307	25	3.9	0.3
Dip. Tempo Det.	2198	2952	2978	779	26	35.5	0.9
Agricoltura	207	275	276	69	1	33.3	0.2
Industria in s.s.	361	560	553	192	-7	53.1	-1.3
Costruzioni	122	161	151	29	-10	23.6	-6.4
Servizi	1508	1956	1998	490	43	32.5	2.2
Comm., alberghi e risto.	534	720	740	206	21	38.6	2.9
Altre att.servizi	974	1236	1258	284	22	29.1	1.8
Indipendenti	5512	5313	5330	-182	16	-3.3	0.3
Agricoltura	391	408	420	28	12	7.3	2.9
Industria in s.s.	556	484	485	-71	1	-12.7	0.2
Costruzioni	622	546	527	-95	-19	-15.3	-3.5
Servizi	3942	3876	3898	-44	23	-1.1	0.6
Comm., alberghi e risto.	1715	1604	1583	-132	-21	-7.7	-1.3
Altre att.servizi	2228	2272	2316	88	44	3.9	1.9

Fonte: Dati Istat, 15 anni e +; I semestre di ogni anno.

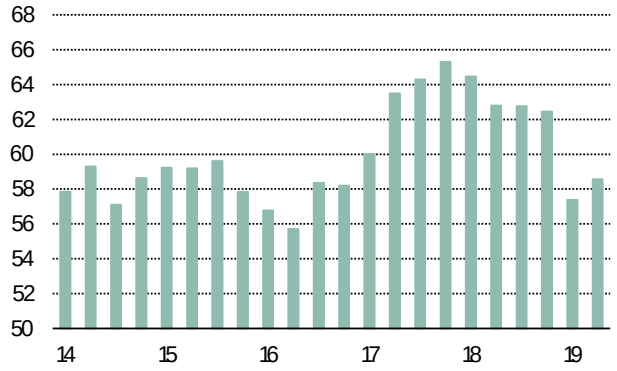
Le dinamiche per tipologia di contratto all'interno dell'occupazione dipendente sono state notevolmente influenzate dai passaggi da una forma contrattuale all'altra; questo tipo di fenomeno contribuisce in modo complementare ad accrescere il numero di occupati a tempo indeterminato e a diminuire quelli a termine.
Gli stessi dati Istat sulle transizioni da una condizione occupazionale all'altra a 12 mesi di distanza evidenziano che tra i dipendenti a termine, da un lato si è ridotta la permanenza nell'occupazione, dall'altro sono aumentate in misura cospicua le transizioni verso il lavoro dipendente a tempo indeterminato. In un anno la probabilità di rimanere occupato per chi aveva iniziato un rapporto di lavoro a termine è infatti passata dal 62.8 al 58.6 per cento, mentre quella di transitare verso l'occupazione a tempo indeterminato è salita dal 15 al 23 per cento. Parallelamente si è ridotta la probabilità di transitare verso la disoccupazione o l'inattività.

Grafico 6 - Trasformazioni nel corso di un anno dall'occupazione a termine verso il tempo indeterminato



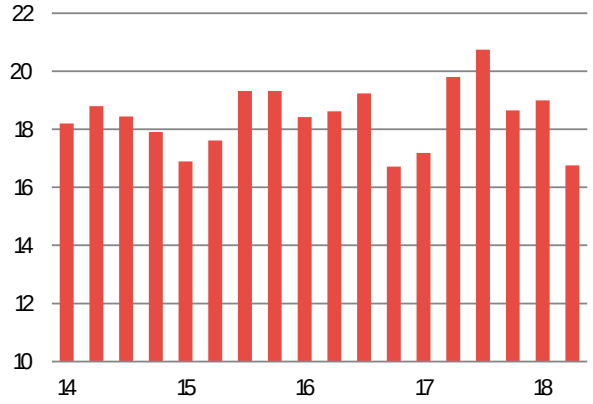
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, valori %.

Grafico 7 - Tasso di permanenza nell'occupazione dipendente a termine



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, valori %.

Grafico 8 - Tasso di transizione dall'occupazione dipendente a termine verso la disoccupazione o l'inattività



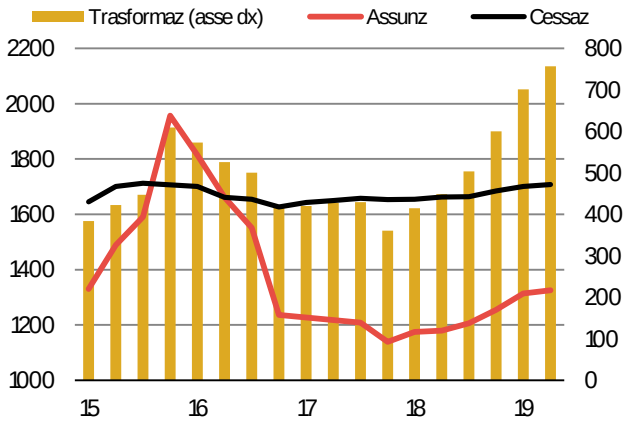
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat, valori %.

Gli effetti del Decreto Dignità

Questo quadro generale dell'evoluzione della struttura occupazionale può essere ulteriormente esplorato e dettagliato analizzando i dati amministrativi Inps sui flussi di assunzione, cessazione e trasformazione dei contratti di lavoro.

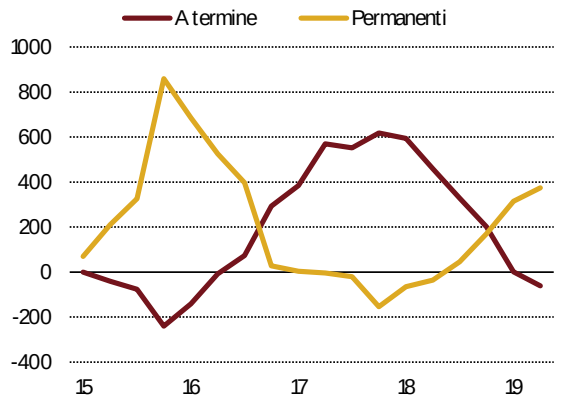
Secondo i dati dell'Osservatorio sul precariato nel 2018 la *performance* del tempo indeterminato è stata decisamente positiva, in termini di flussi: le assunzioni sono aumentate del 10 per cento, le trasformazioni del 67 per cento, le cessazioni sono rimaste costanti e quindi il saldo, a fine anno, è risultato molto positivo (+170 mila, pari a circa la metà del saldo complessivo), mentre quello a consuntivo del 2017 era stato nettamente negativo (-154 mila). La dinamica positiva del 2018 è poi proseguita nel corso del 2019, sia con la crescita delle assunzioni (+8 per cento su base annua) che delle trasformazioni (+48 per cento) e quindi con ulteriori effetti positivi sui saldi annualizzati. Viceversa, nel 2018 la dinamica dei rapporti di lavoro a termine si è raffreddata rispetto agli indici di crescita del 2017 (le assunzioni a termine hanno nel complesso registrato una crescita contenuta, del 6 per cento, mentre l'anno prima era stata del 28 per cento) e risulta ulteriormente compressa nei primi otto mesi del 2019 (quando il flusso di assunzioni si è ridotto dell'8 per cento). Tra gennaio e agosto l'effetto congiunto di assunzioni, cessazioni e trasformazioni ha determinato una variazione delle posizioni a termine nettamente peggiore di quella del corrispondente periodo del 2018 (+477 mila contro +735 mila).

Grafico 9 - Contratti a tempo indeterminato



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps; medie mobili di 4 termini; migliaia.

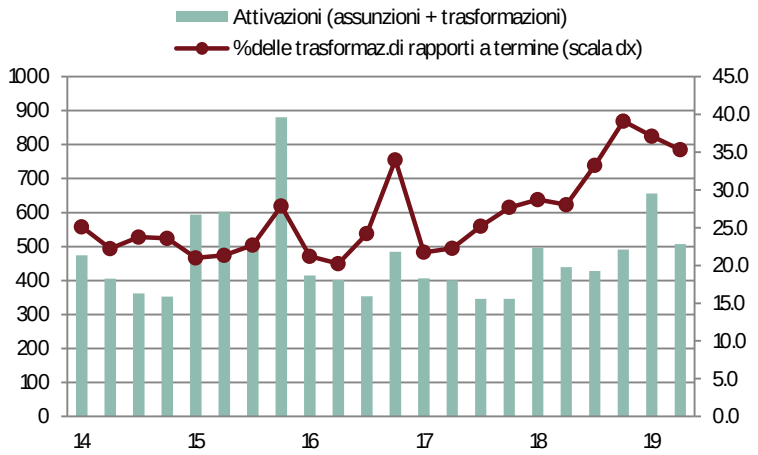
Grafico 10 - Saldo per tipo di contatto



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps; mm 4 term; migliaia.

Come ben evidenziato dai grafici allegati, la crescita dei contratti a tempo indeterminato è largamente imputabile all'eccezionale crescita delle trasformazioni. Negli ultimi dieci anni le trasformazioni da contratti a termine verso l'indeterminato hanno oscillato tra le 300 mila e le 400 mila l'anno, con due importanti eccezioni: il 2015, quando anche per effetto dei generosi esoneri contributivi se ne sono verificate circa 610 mila, e il 2018, quando si è raggiunto un numero simile. I primi otto mesi del 2019 mostrano un'ulteriore crescita, con 530 mila trasformazioni già effettuate.
Un altro riscontro empirico riguarda la quota di trasformazioni sul totale delle attivazioni[2] di contratti a tempo indeterminato che tra il 2008 e il 2017 ha oscillato tra il 20 e il 30 per cento, ma negli ultimi tre trimestri si è avvicinata al 40 per cento.

Grafico 11 - Attivaazioni a tempo indeterminato e quota delle trasformazioni da tempo determinato



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps, Osservatorio sul precariato.

2. Le attivazioni a tempo indeterminato, vale a dire gli "ingressi" in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato includono le assunzioni e le trasformazioni da rapporto a termine a rapporto a tempo indeterminato.

La spinta all'incremento delle trasformazioni a tempo indeterminato a partire dall'inizio del 2018 è attribuibile a diversi fattori. Nel corso dell'anno il trend crescente delle trasformazioni dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato si è avviato dal primo trimestre riflettendo inizialmente, oltre che l'impatto dei nuovi incentivi per i giovani fino a 34 anni, anche l'incremento fisiologico dovuto al forte allargamento della platea di contratti a tempo determinato[3] avvenuto nel 2017. Nel quarto trimestre 2018 e nella prima parte dell'anno in corso l'ulteriore robusta spinta alle trasformazioni è riconducibile agli effetti del decreto Dignità, che ha in vari modi disincentivato il ricorso ai contratti a termine. L'accelerazione delle trasformazioni è stata utilizzata per evitare sia il superamento dei 24 mesi, sia l'apposizione di causali in caso di proroghe oltre i 12 mesi o di rinnovi, e i maggiori costi contributivi connessi. Le imprese così facendo hanno probabilmente anticipato delle trasformazioni che sarebbero avvenute più avanti se fosse rimasta in vigore la vecchia normativa. Questo effetto "anticipo", tuttavia, è destinato ad esaurirsi nel medio-lungo periodo; in effetti, già nel secondo trimestre 2019 la variazione tendenziale delle trasformazioni si è riportata sui valori del secondo trimestre 2018.
Per qualificare l'intensità e le caratteristiche dell'adattamento delle imprese al decreto Dignità, nell'ultimo Rapporto Inps[4] è stata condotta un'analisi longitudinale di quanto accaduto in un periodo di analoga durata (quattro mesi) per due diverse coorti di lavoratori a tempo determinato, rispettivamente occupati al 31 ottobre 2017 e al 31 ottobre 2018, essendo quest'ultima interessata dall'entrata in vigore del decreto Dignità. Il confronto tra gli andamenti delle due coorti nel quadrimestre successivo evidenzia significative differenze: per la coorte 2017 la variazione delle posizioni a tempo indeterminato è stata negativa (-0.5 per cento) e così pure quella delle posizioni a tempo determinato (-3.1 per cento); per la coorte 2018 la variazione delle posizioni a tempo indeterminato è stata positiva (+1.7 per cento, grazie essenzialmente al raddoppio del numero di trasformazioni, passate da 132 mila per la corte 2017 a 278 mila per la corte 2018) mentre quella delle posizioni a tempo determinato è stata accentuatamente negativa (-16.8 per cento) per effetto, oltre che dell'incremento delle trasformazioni, anche di una dinamica negativa del *turnover* (i lavoratori a termine entrati sono stati 550 mila contro 576 mila cessati con un saldo negativo di 26 mila unità; per la coorte 2017, invece, i cessati erano stati 499 mila e gli entrati 574 mila). Complessivamente la variazione degli organici aziendali per la coorte 2018 è stata leggermente più negativa (-2.1 per cento, pari a -186 mila occupati) rispetto a quella osservata per la coorte 2017 (-1.1 per cento, pari a circa -94 mila). Questa analisi evidenzia che il primo impatto del decreto Dignità ha determinando consistenti effetti di sostituzione tra lavoro a termine (in calo) e lavoro a tempo indeterminato (in crescita, trainato dalle trasformazioni), di dimensioni ben superiori a quelle fisiologiche.
In definitiva l'introduzione del decreto dignità sembra avere sortito gli effetti sperati. L'irrigidimento determinato dalla nuova normativa ha avuto considerevoli effetti anche sul lavoro in somministrazione, visto che la legge ha esteso al rapporto tra l'agenzia e il lavoratore la disciplina del contratto a tempo determinato, mentre non scatta

3. Mediamente le trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato avvengono a circa undici/dodici mesi dall'assunzione.
4. Inps, XVIII Rapporto annuale, luglio 2019

Tabella 5- Rapporti di lavoro - assunzioni, trasformazioni e saldi per anno e per contratto (valori assoluti, in migliaia)

	2015	2016	2017	2018	2018 (gen-ago)	2019 (gen-ago)	18/17	19/18	18/17	19/18
	TEMPO INDETERMINATO						Var.assolute		Var. %	
Assunzioni	1956	1236	1139	1255	828	891	51	63	6.5	7.6
Trasformazioni	610	419	360	600	359	531	125	171	53.6	47.7
Cessazioni	1706	1627	1653	1685	1046	1056	11	9	1.1	0.9
Saldo	860	28	-154	170	141	366				
	TEMPO DETERMINATO									
Assunzioni	2358	2585	3223	3459	2315	2125	224	-190	10.7	-8.2
Trasformazioni	524	339	288	535	317	480	132	163	71.6	51.3
Cessazioni	2028	2051	2552	2904	1742	1624	269	-118	18.3	-6.8
Saldo	-194	195	384	20	256	21				
	APPRENDISTATO									
Assunzioni	176	234	286	324	209	221	26	12	13.9	5.7
Trasformazioni	85	81	73	65	42	51	-7	9	-14.2	20.5
Cessazioni	142	128	155	180	112	121	18	9	19.5	8.1
Saldo	-51	26	58	79	55	50				
	STAGIONALE									
Assunzioni	539	522	615	660	526	586	31	61	6.3	11.6
Trasformazioni	8	5	4	6	3	5	1	2	27.3	53.7
Cessazioni	536	513	604	652	284	310	29	25	11.2	8.9
Saldo	-6	4	7	2	238	272				
	SOMMINISTRATO									
Assunzioni	967	1018	1233	1241	901	640	101	-261	12.6	-29.0
Trasformazioni	9	4	1	9	3	8	2	5	256.4	185.1
Cessazioni	958	981	1187	1192	794	591	116	-203	17.1	-25.6
Saldo*	9	38	46	49	107	49				
	INTERMITTENTE									
Assunzioni	259	263	568	620	406	441	34	36	9.1	8.8
Trasformazioni	6	4	6	10	6	10	2	4	57.7	73.9
Cessazioni	265	238	448	574	330	361	98	31	42.1	9.5
Saldo*	-12	21	114	36	76	80				
	TOTALE									
Assunzioni	6256	5858	7065	7559	5184	4905	465	-280	9.9	-5.4
Trasformazioni	610	419	360	600	359	531	125	171	53.6	47.7
Cessazioni	5635	5537	6599	7187	4308	4062	541	-246	14.3	-5.7
Saldo	620	322	465	372	876	842				

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps, Osservatorio sul precariato

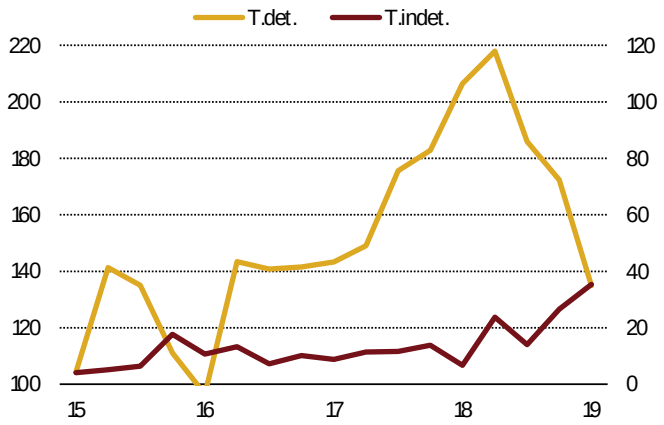
alcuna limitazione se la missione di lavoro riguarda lavoratori assunti a tempo indeterminato dal somministratore.

Le assunzioni in somministrazione erano cresciute ininterrottamente dal 2013 al 2017, in parte perché si tratta di una tipologia di lavoro fortemente pro-ciclica e in parte anche come conseguenza dell'abolizione dei voucher avvenuta a marzo 2017. Nel corso del 2018 il flusso di assunzioni ha subito una battuta d'arresto, e nella prima parte del 2019 si è registrata un'inversione di tendenza con una riduzione di circa 260 mila assunzioni rispetto allo stesso periodo del 2018. Parallelamente si è osservato un trend nettamente crescente per quanto riguarda le trasformazioni da rapporti di lavoro in somministrazione verso il tempo indeterminato, probabilmente effettuate dall'agenzia di somministrazione stessa.

Utilizzando i microdati della rilevazione Istat sulle forze di lavoro che permettono di

individuare gli occupati in somministrazione (misurati in termini di teste), distinti in base al tipo di contratto (a termine o indeterminato), si osserva che all'inizio dell'anno questi risultavano essere circa 170 mila, in calo del 20 per cento su base annua: una contrazione interamente dovuta alla componente a termine (-71 mila unità), dato che i lavoratori interinali a tempo indeterminato sono invece cresciuti (+28 mila unità nello stesso periodo).
Ad ogni modo, gli effetti della nuova regolazione sul tempo determinato potranno essere valutati compiutamente nei prossimi mesi, una volta che agenzie somministratrici e imprese utilizzatrici avranno completato l'adattamento al nuovo ambiente istituzionale.
Per concludere, di fronte alle novità introdotte dal decreto Dignità, la prima reazione delle imprese è stata orientata ad una veloce "sanatoria" delle posizioni a termine presumibilmente già destinate alla trasformazione, anticipando quindi scelte che avrebbero avuto esito simile ma in tempi dilatati. L'esigenza di evitare sia il superamento dei 24 mesi sia, soprattutto, il ricorso a proroghe o rinnovi (con il connesso aggravio di costi e di rischi connessi all'apposizione della causale) ha vinto su ogni altra considerazione. Parallelamente il ricorso a nuovi contratti a tempo determinato si è fatto più cauto.

Grafico 12 - Occupati in somministrazione



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat (Rcfl), migliaia.

Bibliografia

Inps, XVIII Rapporto annuale, luglio 2019
Istat, Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese
Veneto Lavoro, Crescita delle trasformazioni, riduzione dei contratti a tempo determinato e "adattamento" delle imprese al decreto Dignità, Agosto 2019

Capitolo 3

La nuova centralità del lavoro autonomo

Capitolo 3
La nuova centralità del lavoro autonomo.

Edoardo Ales
Università di Napoli "Parthenope"

Iacopo Senatori
Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia

Extended abstract
Il capitolo esamina le più recenti tendenze del lavoro autonomo in Italia, affiancando all'analisi fenomenologica l'approfondimento delle questioni giuridiche emergenti, sia in chiave interpretativa sia in una prospettiva *de iure condendo*.
Il presupposto dell'analisi è costituito dalla progressiva emersione di molteplici modelli di organizzazione del lavoro connotati dall'autonomia esecutiva del prestatore, articolata in diversi gradi di intensità ("autonomizzazione"). Siffatta tendenza accomuna prestazioni lavorative regolate anche da contratti di lavoro subordinato, sollecitando ad interrogarsi sulla perdurante efficacia dell'etero-direzione quale nesso tra lavoro e tutele giuslavoristiche.
Ad alimentare il medesimo interrogativo concorre la crescente complessità interna all'area del lavoro autonomo. Una complessità che si inserisce in tendenze di più vasta scala, che intercettano fenomeni quali la trasformazione tecnologica e la frammentazione dei modelli tradizionali d'impresa. Oggi, l'area del lavoro autonomo spazia indistintamente nella gamma di situazioni che ricomprende i lavori della c.d. *gig economy* e le libere professioni ma anche il lavoro autonomo di nuova generazione, nel quale il prestatore di servizi finali agisce in un regime di sostanziale mono-committenza: situazioni che rinviano a differenti archetipi sociali e a molteplici schemi di organizzazione e di integrazione tra lavoro e impresa, e che esprimono interessi e bisogni di tutela non omogenei.
La ricerca prenderà quindi le mosse da una fotografia del fenomeno per come esso si configura nel mercato del lavoro italiano, allo scopo di effettuare un censimento delle varie forme di lavoro autonomo e classificarle rispetto alle loro diverse caratteristiche sociologiche e tecnico-funzionali e ai bisogni di tutela che le contraddistinguono.
L'indagine successiva adotterà una metodologia giuridica, e ruoterà intorno al tema dello scollamento tra i modelli di lavoro contemporanei e i consolidati parametri di interpretazione, qualificazione e allocazione delle tutele giuslavoristiche. Al fine di fare piena luce sulla rilevanza sistemica del problema, e di considerare possibili soluzioni, la ricognizione relativa al sistema italiano sarà affiancata da una comparazione con le più significative esperienze, specie giurisprudenziali, osservate in altri ordinamenti.
Verranno, inoltre, analizzati i più recenti interventi del legislatore italiano, aventi ad oggetto la disciplina del lavoro autonomo e la imputazione delle tutele in funzione delle modalità di organizzazione della prestazione, proponendo valutazioni in ordine alla loro efficienza (anche alla luce delle prime applicazioni giurisprudenziali) e alla rispondenza agli obiettivi dichiarati.
Si esaminerà inoltre il problema della rappresentanza collettiva del lavoro autonomo, che si presenta in una duplice prospettiva, sociologica e giuridica. Si effettuerà una

ricognizione delle esperienze spontanee di aggregazione di interessi e mobilitazione dei lavoratori autonomi, manifestatesi in modo particolare nel panorama del lavoro *on-demand* via *app*, e ci si interrogherà sulle eventuali modalità in cui tali esperienze possano essere poste in relazione con le forme di rappresentanza più tradizionali, alla luce delle diverse modalità e strategie di espressione degli interessi collettivi e di azione rivendicativa che le contraddistinguono. Ci si soffermerà, infine, sull'entità degli ostacoli giuridici all'accesso ai diritti di contrattazione e azione collettiva dei lavoratori autonomi, e su come questi possano essere superati ricorrendo ad una applicazione aggiornata della teoria dei diritti fondamentali.

1. Il lavoro autonomo: un universo di crescente complessità.

Il lavoro autonomo, storicamente situato in un settore tanto autorevole quanto scarsamente frequentato della riflessione giuslavoristica[1], e destinatario di un'attenzione saltuaria da parte dei regolatori[2], ha acquisito negli ultimi anni una crescente importanza sia sul versante scientifico sia su quello legislativo. Simile tendenza può essere ascritta al concorso di numerosi fenomeni, tra i quali merita evidenziarne almeno due: uno di natura tecnica e l'altro di natura economico-sociale.

Il primo attiene al proliferare di nuove forme di lavoro[3], sorte in corrispondenza dello sviluppo di tecnologie informatiche e digitali avanzate che rendono possibile stabilire nuove modalità di coordinamento operativo tra il lavoratore e l'organizzazione produttiva. Le problematiche che ne derivano chiamano in causa la *vexata quaestio* della qualificazione del rapporto di lavoro, di costante attualità in un contesto nel quale, non solo in Italia, la distribuzione delle tutele ancora risponde in prevalenza alla logica binaria subordinazione/autonomia. Una logica giusta secondo la quale ai lavoratori appartenenti alla prima categoria trova applicazione il diritto del lavoro nella sua interezza, mentre i lavoratori autonomi rimangono confinati alla disciplina (assai scarna di garanzie) dettata dal codice civile per i contratti d'opera, anche nel caso in cui questi ultimi siano legati da una stretta dipendenza, economica o funzionale, all'impresa committente, al massimo beneficiando, in simili circostanze, dei limitati correttivi previsti dalla legge a favore dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 409 c.p.c. I modelli di *business* e di organizzazione del lavoro scaturiti dalla trasformazione digitale (che si tratti dell'intelligenza artificiale o del c.d. «capitalismo delle piattaforme»[4]), infatti, possono determinare l'uscita di ampi segmenti della forza lavoro dal *radar* della subordinazione, ovvero facilitare la sostituibilità tra prestazioni - e contratti - di lavoro subordinato e autonomo ai fini dell'acquisizione di un medesimo servizio, arrecando indubbi vantaggi all'impresa acquirente. Si spiega così,

1. Per tutti, Perulli, A., *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Giuffrè, Milano, 1996; Ferraro, G. *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, e Pedrazzoli, M., *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, entrambi in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 79, 1998, Franco Angeli, Milano, rispettivamente e 439 e 509. Più recentemente Martelloni, F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bononia University Press, Bologna, 2012; Razzolini, O., *Piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, Giappichelli, Torino, 2013.

2. Attenzione per lo più indirizzatasi, con alterne fortune, sull'obiettivo di delimitare giuridicamente la "zona grigia" della c.d. parasubordinazione (su cui cfr. Santoro Passarelli, G., *Il lavoro parasubordinato*, Franco Angeli, Milano, 1979) ed assicurare una dote minima di tutele contrattuali e previdenziali ai lavoratori ivi collocati.

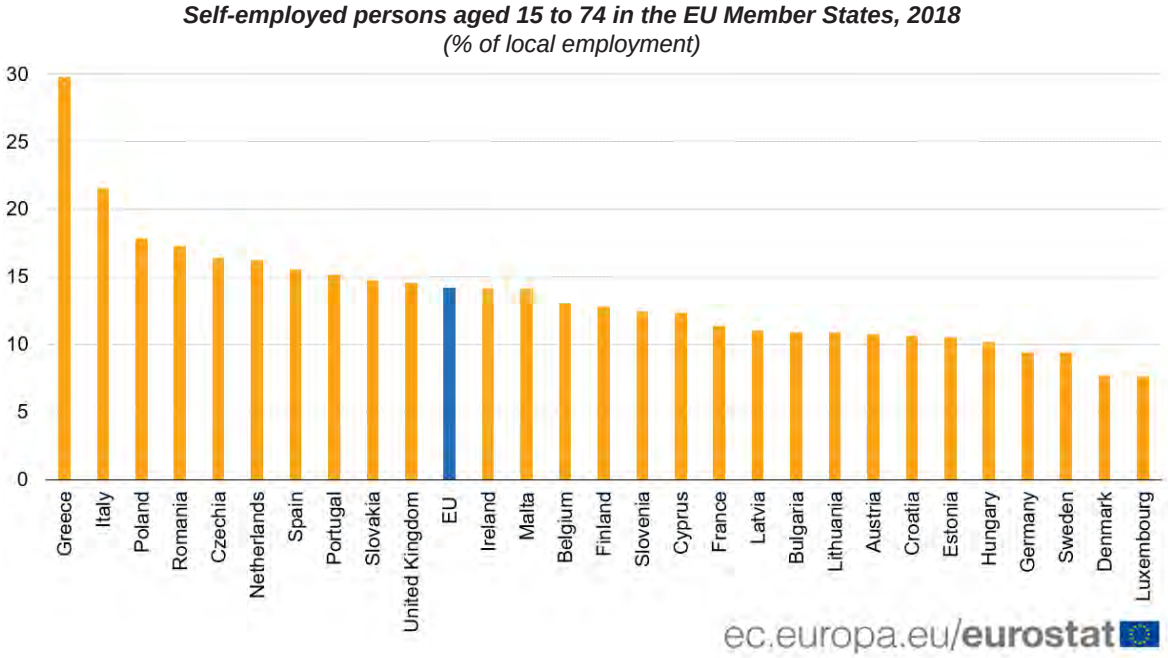
3. Cfr. International Labour Office, *Work for a Brighter Future. Global Commission on the Future of Work*, Geneva, ILO, 2019.

4. Cfr. Srnicek, N., *Platform Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 2016; Prassl, J., *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford University Press, 2018.

in una prospettiva comparata, l'analoga enfasi con cui gli interpreti e i *policy maker* di numerosi ordinamenti giuridici sono tornati ad interrogarsi – per dirla in termini anglosassoni - sull'*employment status* e sulle nozioni di *worker* ed *employee*[5], sulla loro utilità pratica e sistematica e sulla necessità di adattarne i contenuti all'evoluzione del relativo sostrato fattuale.

Il secondo fenomeno, concettualmente distinto dal primo ma materialmente sovrapponibile ad esso in quanto incidente, almeno in parte, sul medesimo segmento della forza-lavoro, riguarda invece la progressiva metamorfosi dell'ideal-tipo del lavoratore autonomo. L'immagine di quest'ultimo tende sempre meno a coincidere con quella del libero professionista o del prestatore d'opera o di servizi, di elevato *status* sociale e/o reddituale, capace di operare nel mercato attraverso il diritto comune dei contratti in quanto garantito da un potere negoziale quantomeno pari a quello dei propri clienti. Ciò in quanto, da un lato, anche nei settori tradizionalmente ritenuti immuni dai bisogni di tutela cui è preposto il diritto del lavoro si presentano con frequenza situazioni di sbilanciamento contrattuale che trovano professionisti, lavoratori in proprio e piccoli imprenditori in posizione soccombente; dall'altro lato poiché intorno al "nucleo duro" del lavoro autonomo tradizionale prolifera ormai una moltitudine di relazioni contrattuali eterogenee che si svolgono nella cornice formale dell'autonomia, replicando tuttavia situazioni di soggezione economica tipiche del lavoro dipen-

Lavoratori autonomi negli Stati dell'Unione Europea, 2018



Fonte: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190430-1, consultato il 25 ottobre 2019).

5. Cfr. il volume monografico della Rivista *Italian Labour Law e-Journal*, 1, 2019, *Who is an Employee?*, Bologna, https://illej.unibo.it. Sul fronte legislativo cfr. da ultimo il provvedimento dell'Assemblea legislativa della California *AB-5 Worker status: employees and independent contractors*, promulgato il 18 settembre 2019, consultabile su: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5 (consultato il 30 ottobre 2019). Per un primo commento al testo legislativo cfr. Aloisi, A., De Stefano, V., *La culla dell'innovazione si intesta la svolta sociale per* gig-worker *e non solo*, «Il Mulino», Bologna, 12 settembre 2019, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4861 (consultato il 30 ottobre 2019).

dente, come nel caso emblematico delle c.d. "partite IVA".
L'universo del lavoro autonomo si fa dunque via via più complesso, ed è attraversato da istanze di tutela assai diversificate. E' per questa via che il lavoro autonomo si propone come tema centrale del mercato del lavoro contemporaneo.

1.1. La condizione occupazionale dei lavoratori autonomi: quadro statistico.
Le indagini statistiche contribuiscono a ricostruire l'entità e la morfologia di tale, per certi aspetti inedita, condizione di centralità politica e scientifica del lavoro autonomo. Come mostra il grafico sopra riportato, riferito a dati Eurostat del 2018, l'Italia presenta il secondo tasso di incidenza di lavoratori autonomi sul totale degli occupati tra i paesi dell'UE, pari a circa il 22%: un valore secondo solo a quello della Grecia, vicina al 30%, e assai distante da una media europea che si attesta poco al di sotto del 15%. In termini assoluti, i lavoratori autonomi in Italia sono poco più di cinque milioni su ventitré milioni di occupati complessivi.
Un accurato studio recentemente condotto dall'Istat conferma tale tendenza, fotografando altresì la multiformità del lavoro autonomo, nel cui aggregato statistico «è possibile rintracciare un ventaglio ampio di profili professionali e culture del lavoro ordinabili lungo un *continuum* che va dal livello massimo di autonomia degli imprenditori al livello molto scarso dei collaboratori (specie se mono-committenti) e di altre figure che, seppur formalmente autonome, possono invece presentare caratteristiche di subordinazione»[6]. L'Istat distingue al riguardo tre macro-categorie: i lavoratori autonomi con dipendenti (imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio), gli autonomi "puri", privi di dipendenti e caratterizzati da una particolare autonomia organizzativa, e i parzialmente autonomi. Il raggruppamento intermedio è quello più numeroso, con più di tre milioni di unità, seguito da quello dei datori di lavoro con un milione e quattrocentomila individui, mentre i lavoratori parzialmente autonomi ammontano a trecentotrentottomila, pari al 9,3% degli autonomi senza dipendenti.
Quest'ultimo dato, che chiaramente identifica la più vistosa "crepa" nella concezione di senso comune del lavoro autonomo, può apparire quantitativamente marginale. Occorre tuttavia rilevare che esso è il frutto di una definizione restrittiva, non pienamente allineata ai canoni di qualificazione giuridica del rapporto di lavoro. In particolare, l'insieme dei lavoratori parzialmente autonomi è costituito da due componenti: da un alto i *dependent self-employed* (DSE), definiti da una combinazione di parametri economici (la monocommittenza, ovvero l'avere percepito il 75% del proprio reddito degli ultimi 12 mesi da un unico cliente) e funzionali (la determinazione, da parte dello stesso committente, degli orari di svolgimento dell'attività); dall'altro i lavoratori che, pur presentando solo uno dei due parametri anzidetti, tuttavia contemporaneamente registrano almeno altri tre indizi di subordinazione tra i seguenti: il dover lavorare presso il cliente, l'impossibilità di assumere dipendenti, l'impiego di strumenti di lavoro di proprietà del cliente e l'aver scelto di essere indipendenti in seguito a una richiesta di un precedente datore di lavoro. Tra le due componenti, quella maggioritaria sono i DSE, che ammontano a duecentodiciottomila, equivalenti ai due terzi circa dei lavoratori parzialmente autonomi e al 6% del totale degli autonomi senza dipendenti.
La definizione di "lavoratori parzialmente autonomi" elaborata dall'Istat parrebbe, a

6. Cfr. Istat, *I lavoratori indipendenti*, *Focus*, II trimestre 2017, 5 novembre 2018, 3, www.istat.it. Tutti i dati illustrati nella presente sezione provengono da tale documento dove non diversamente specificato.

rigore, escludere talune situazioni di confine ascrivibili alla nozione giuridica di lavoro parasubordinato in vigore nel nostro Paese (su cui cfr. *infra*), e qualificabili vuoi come collaborazioni coordinate e continuative genuine ai sensi dell'art. 409 c.p.c., come novellato dall'art. 15, l. n. 81/17, vuoi come collaborazioni etero-organizzate *ex* art. 2, d. lgs. n. 81/15. Queste ultime tipologie, infatti, sono ricondotte dalla legge a elementi definitori fondati esclusivamente sulle caratteristiche funzionali della prestazione, quali il tipo e l'intensità del suo coordinamento con l'organizzazione produttiva committente. Elementi che, diversamente da quelli utilizzati dall'Istat, da un lato non si appuntano esclusivamente sulla determinazione dell'orario di lavoro bensì abbracciano anche altri fattori organizzativi, e dall'altro non prendono in considerazione gli indicatori di dipendenza economica. Da un altro punto di vista, l'alienità dei mezzi produttivi, il lavorare presso i locali di pertinenza dell'azienda e l'eterodeterminazione degli orari costituiscono solo alcuni, ma non tutti, indici qualificatori a cui la giurisprudenza ricorre per distinguere il lavoro subordinato dal lavoro autonomo[7]. Senza contare che la giurisprudenza non è solita quantificare *a priori* la numerosità degli indici che devono ricorrere per far dubitare del carattere genuinamente autonomo del rapporto, essendo le sue valutazioni frutto di ponderazioni rigorosamente casistiche. Ragion per cui finanche gli occupati tramite piattaforme digitali, come i *riders* addetti a servizi di consegna a domicilio, assurti alle cronache quali esponenti paradigmatici della divaricazione tra categorie giuridiche formali di classificazione del lavoro e bisogni sostanziali di tutela, potrebbero in talune circostanze non risultare pienamente riconducibili alla nozione di "lavoratori parzialmente autonomi" utilizzata a fini statistici, e ancor meno a quella di DSE.

Cionondimeno, la suddetta definizione si presta ad identificare una fascia di lavoratori (formalmente) autonomi interessati da condizioni di particolare vulnerabilità. Molteplici sono gli indicatori evidenziati dall'Istat al riguardo. Il 40,5% dei lavoratori parzialmente autonomi dichiara di avere subìto, più che scelto volontariamente, la propria collocazione, a fronte di una media del 13,6% in tutta l'area del lavoro indipendente (il 93,5% dei datori di lavoro e l'85% degli autonomi "puri" affermano infatti di avere avviato senza costrizioni il proprio percorso professionale). Tra le ragioni che hanno indotto i lavoratori parzialmente autonomi ad intraprendere tale carriera rivestono un peso prevalente l'assenza di alternative (29,2%) e le pressioni di un datore di lavoro o committente (8,9%). Inoltre, i lavoratori parzialmente autonomi che si dichiarano poco o per nulla soddisfatti della propria condizione occupazionale sono il 7,1% (dato che sale all'8,3% per i DSE), cifra sensibilmente distante dal 3,6% dei datori di lavoro e dal 4,1% dei dipendenti. L'Istat segnala poi un'analogia tra i lavoratori parzialmente autonomi e i lavoratori dipendenti a termine per quanto attiene alla precaria percezione del proprio futuro professionale: il 12% dei dipendenti a termine e il 16,5% dei parzialmente autonomi (il 18,5% tra i DSE) si dichiarano in cerca di un'altra occupazione, mentre la media sul totale degli occupati si attesta ad un più contenuto 4,2%.

Numerosi dati, relativi in particolare alla condizione dei DSE, avvertono della presenza di distorsioni e opacità nel mercato del lavoro autonomo. In primo luogo, una

7. Cfr. Ichino, P., *Il contratto di lavoro. 1. Fonti e principi generali, autonomia individuale e collettiva, disciplina del mercato, tipi legali, decentramento produttivo, differenziazione dei trattamenti e inquadramento*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Cicu, A., Messineo, F.; continuato da Mengoni, L., Giuffrè, Milano, 2000.

percentuale assai elevata di DSE lamenta gli scarsi margini di autonomia nell'organizzazione e nell'esecuzione del proprio lavoro. Il 45,8% di essi dichiara di non poter influenzare né i contenuti né l'ordine di svolgimento delle proprie mansioni: un dato di poco inferiore a quello dei lavoratori dipendenti, che si attesta al 46,7%. Se non sorprende che la maggioranza di tale gruppo sia composta da collaboratori (il 52,6%), risultano comunque significative all'interno del segmento (caratterizzato, si rammenta, da una combinazione di elevata dipendenza economica e funzionale dal committente) le quote di liberi professionisti (il 26,8%) e di lavoratori in proprio (il 18%), al punto da suscitare il dubbio che nelle citate percentuali si annidino situazioni di erronea o abusiva qualificazione del rapporto di lavoro. Vi è inoltre una certa disomogeneità tra i DSE e le altre categorie di lavoratori autonomi per quanto attiene al settore di impiego: se appare normale che la maggior parte dei lavoratori autonomi trovi uno sbocco occupazionale nei servizi, i primi sono presenti in tale settore nella misura dell'87,5% (sull'89% totale dei lavoratori parzialmente autonomi), contro il 74,5% degli autonomi puri e il 65,9% dei datori di lavoro.
Inoltre, i DSE risultano in media più qualificati rispetto agli altri lavoratori autonomi, sia con riferimento al titolo di studio posseduto (l'80,3% dispone di un diploma o di una laurea, a fronte del 66,9% della media della categoria), sia riguardo al livello di professionalità delle posizioni ricoperte (il 55% è occupato in professioni qualificate e tecniche, contro il 45,8% del totale degli indipendenti). Questo dato si associa a quello relativo alla classe di età, che mostra come i lavoratori giovani, ossia coloro che sono compresi nella fascia di età dai 15 ai 34 anni, costituiscano il 40,5% dei DSE, ma solo il 15,7% del totale dei lavoratori autonomi.
Le rilevazioni appena riportate convergono dunque verso una ipotesi conclusiva: quella che il lavoro parzialmente autonomo, specie nella sua variante concettualmente più prossima alla subordinazione (per l'appunto i DSE), costituisca oggi un canale di ingresso "privilegiato" al mercato del lavoro, che si avvantaggia della condizione di vulnerabilità delle persone in cerca di impiego (come evidenziano i dati citati in precedenza relativi alla carenza di alternative occupazionali) e dello scollamento tra la realtà sociale e produttiva contemporanea e le tecniche giuridiche di qualificazione dei rapporti di lavoro e di attribuzione delle tutele. Simile ipotesi deve tuttavia essere verificata alla luce dei dati di flusso, che mostrano nell'intervallo 2008-2017 un calo dell'occupazione autonoma del 10,7% a fronte di un aumento dell'occupazione dipendente del 2,7%.
Un'altra impressione che si evince dalle indagini statistiche è che nemmeno ai settori più strutturati del lavoro autonomo siano estranei certi profili di vulnerabilità. Gli autonomi "puri", ad esempio, presentano alcune caratteristiche funzionali del rapporto da cui si evince una dipendenza dal committente non dissimile da quella che caratterizza i lavoratori parzialmente autonomi. Il 27,4 di essi, infatti, lavora presso la sede del proprio committente, il 5,4% non possiede gli strumenti utilizzati per lavorare e il 4,5% ha intrapreso tale carriera a seguito della richiesta di un precedente datore di lavoro o committente. Inoltre, il 7% di essi, ovvero una quota pressoché identica a quella dei lavoratori parzialmente autonomi, si dichiara poco o per nulla insoddisfatta del proprio impiego. D'altro canto, anche il segmento più forte, quello dei lavoratori autonomi con propri dipendenti, denuncia aspetti di sofferenza, principalmente di carattere economico. Il 44,5% (dato che si estende al 53,5% per gli autonomi "puri" senza dipendenti) dichiara difficoltà economiche, le cui cause sono distribuite tra mancati o

ritardati pagamenti (22,4%, contro il 19,9% degli autonomi "puri") e l'assenza di clienti o la carenza di lavoro (il 14,9% contro il 24,1% degli autonomi "puri"). Un secondo profilo critico è rappresentato dall'eccessivo carico burocratico e amministrativo, evidenziato dal 35,4% dei datori di lavoro e dal 22,3% degli autonomi "puri". Invece, detti lavoratori non sembrano esprimere specifiche aspettative o bisogni di natura previdenziale: significativamente, l'assenza di tutele in caso di malattia è considerata un problema solo dal 2% dei datori di lavoro e dal 5,5% degli autonomi "puri", mentre il dato si eleva al 13,6% per i parzialmente autonomi.
La rappresentazione del mercato del lavoro autonomo fornita dall'Istat disegna dunque uno scenario di crescente complessità, in cui convivono condizioni occupazionali eterogenee da cui discendono interessi e bisogni differenziati, pur in presenza di alcune criticità e fasce di sofferenza comuni ai vari segmenti.
A complemento di questo quadro, può essere interessante raffrontare l'andamento italiano con i dati emergenti da un mercato del lavoro caratterizzato da dinamiche sociali e giuridico-istituzionali affatto diverse come quello degli USA. Secondo un'indagine dell'*US Bureau of Labor Statistics* pubblicata nel 2018 su dati 2017[8], gli *independent contractors* (categoria assimilabile al nostro lavoro autonomo ma non perfettamente corrispondente ad esso)[9] ammontano al 6,9% degli occupati statunitensi: un valore assai inferiore a quello registrato in Italia e finanche alla media UE. Come in Italia, anche negli USA si è assistito nell'ultimo decennio ad un calo della presenza di lavoratori autonomi nel mercato, anche se in misura meno drastica. Il dato del 2005 era infatti pari al 7,4%. Solo il 3,2% degli *independent contractors* sono classificati anche come *contingent workers*, ovvero lavoratori privi di aspettative (fattuali o contrattuali) di continuazione del proprio impiego oltre l'anno. Non sorprende, dunque, che i lavoratori autonomi negli USA mostrino un elevato gradimento della propria condizione occupazionale, preferita ad un impiego tradizionale dal 79% della popolazione censita.
Quanto ai profili demografici della popolazione, il lavoro autonomo è particolarmente diffuso negli USA tra i maschi bianchi di età matura (più di un terzo ha più di 55 anni, contro 1 su 4 degli occupati in impieghi tradizionali), in controtendenza rispetto ai dati italiani relativi al segmento dei DSE precedentemente discussi. Il 75% dei lavoratori autonomi dispone di una copertura assicurativa sanitaria: dato non trascurabile ma inferiore a quello degli occupati in impieghi tradizionali, che risultano coperti per l'84%.

1.2. Nuovi paradigmi organizzativi e «autonomizzazione» del lavoro.

In parallelo alle vicende del mercato del lavoro autonomo, si sviluppa una distinta tendenza innovativa che interessa gli aspetti sostanziali dell'autonomia, ossia quelli riguardanti l'esecuzione della prestazione di lavoro e l'organizzazione delle relative modalità. All'inverso del fenomeno descritto nel paragrafo precedente, tuttavia, qui è la subordinazione che, pur senza mettere in discussione la qualificazione giuridico-formale del rapporto di lavoro, si contamina con contenuti tradizionalmente propri dell'autonomia.

8. Cfr. *Bureau of Labor Statistics - US Department of Labor, Contingent and Alternative Employment Arrangements - May 2017*, 7 June 2018.
9. Sono classificati come *independent contractors «Workers who are identified as independent contractors, independent consultants, or freelance workers, regardless of whether they are self-employed or wage and salary workers": Bureau of Labor Statistics - US Department of Labor, Contingent and Alternative Employment Arrangements, cit. 2.*

Anche in questo caso, il principale vettore di cambiamento è costituito dall'evoluzione tecnologica. Il contesto è quello di «Industria 4.0», che si manifesta concretamente in forme molteplici, talune delle quali ancora solo potenziali o ipotetiche, ma tuttavia suscettibili di concretizzarsi alla velocità sostenuta tipica del mondo contemporaneo.
L'ausilio della scienza organizzativa è fondamentale per comprendere la relazione tra i cambiamenti nel modo di lavorare «abilitati»[10] dalle nuove tecnologie e lo sviluppo del concetto di autonomia. Il carattere distintivo dell'Industria 4.0 è, secondo una delle possibili definizioni, «la costruzione e l'adozione di sistemi *cyber*-fisici, ovvero composizioni di macchine, oggetti materiali e virtuali, dispositivi di comunicazione, che tendono a essere integrati. Questa composizione è governata da un sistema che controlla la raccolta e il trattamento della massa di dati in ogni fase del processo di produzione. Nelle versioni più ambiziose, la composizione include anche la cosiddetta *Internet of things*, ovvero il complesso dei dispositivi digitali ad accesso remoto, integrati nel più vasto insieme degli oggetti prodotti»[11]. La sua essenza risiede dunque nella capacità di sfruttare le enormi opportunità di comunicazione remota tra le componenti dell'organizzazione produttiva (macchine e lavoratori), rese possibili dalle tecnologie digitali, al fine di potenziare il coordinamento dei suddetti fattori e svincolarlo dalla necessità di una relazione di prossimità fisica tra gli stessi[12].
Così definita, l'Industria 4.0 postula, quantomeno in alcuni settori e contesti, la presenza di un "ideal-tipo" di lavoratore polivalente, capace (come singolo oppure all'interno di *team*) di reagire in modo proattivo e adattabile agli impulsi dell'organizzazione digitalizzata e di gestire le fasi di lavoro ed i relativi imprevisti esercitando scelte discrezionali, senza attendere le puntuali direttive del datore, al punto da spingersi ad individuare e codificare spontaneamente soluzioni nuove a problemi non programmati[13].
La nozione giuridica di subordinazione risulta in questo quadro attenuata, in quanto la tipica eterodirezione "sfuma" in un più blando coordinamento, che il datore di lavoro realizza mediante l'assegnazione di direttive generali e attraverso l'individuazione di obiettivi, talvolta avvalendosi del contributo dello stesso lavoratore[14]. Entrano dunque in crisi l'attitudine del tradizionale concetto di mansione ad identificare l'oggetto del contratto di lavoro, e quello di diligenza a fungere da principale parametro di valutazione dell'adempimento[15]. Secondo il nuovo paradigma tecnologico, l'obbligazione del lavoratore tende sempre più a coincidere con la messa a di-

10. L'espressione «tecnologie abilitanti», usata tra gli altri da Gasparre, A., *Digitalizzazione e cambiamento organizzativo*, in Salento, A. (a cura di), *Industria 4.0 oltre il determinismo tecnologico. Ebook of the research program "The organization workshop"*, TAO *Digital Library*, Bologna, 2018, 53 e *passim*, illustra icasticamente la relazione tra il progresso tecnico e l'innovazione organizzativa e produttiva.
11. Cfr. Salento, A., *Industria 4.0 e determinismo tecnologico*, in Salento, A. (a cura di), *op. cit.*, 8 (6).
12. Cfr. Fabbri, T., *Digital Work: An Organizational Perspective*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 29.
13. Id.
14. Cfr. Ales, E., *Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *op. cit.*, 11.
15. Cfr. Ales, E., *Is Performance Appraisal Compatible with the Employment Relationship? A Conclusive Plea in Favour of an Achievement-oriented Approach to Work Organisation*, in Ales, E., Addabbo,T., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I. (eds.), *Performance Appraisal in Modern Employment Relations. An Interdisciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, Cham, in corso di pubblicazione.

sposizione della sua professionalità[16]: un concetto più ampio e volatile, specialmente laddove finisca per incorporare nell'oggetto principale della prestazione le cosiddette «competenze trasversali», o *soft skills* (comunicazione, *leadership*, lavoro di squadra, *problem solving*). Un concetto, inoltre, che in virtù delle anzidette caratteristiche entra in collisione con il vigente sistema degli inquadramenti professionali, chiamando in causa sia la capacità della contrattazione collettiva di formalizzare i diversi profili e le rispettive descrizioni in modo coerente con la realtà degli assetti organizzativi, sia la responsabilità della legge a disciplinare il potere di modifica unilaterale delle mansioni (*jus variandi*) in modo che la irrinunciabile tutela dei diritti dei lavoratori non si ponga in contraddizione con l'efficienza dei processi produttivi, inibendo la necessaria flessibilità organizzativa[17].

Dall'altro lato, nella "fabbrica intelligente" dell'Industria 4.0 acquistano un diverso significato anche i due elementi che, secondo l'impostazione classica, concorrono in modo fondamentale a definire le coordinate della prestazione (e dell'obbligazione) lavorativa: il tempo e il luogo. Le nuove tecnologie permettono infatti di prescindere dall'elemento spazio-temporale in un numero sempre maggiore di ipotesi, non solo a beneficio dell'impresa ma con ricadute positive anche per la conciliazione vita-lavoro, come testimonia l'interesse che ha accompagnato l'emersione del c.d. «lavoro agile» (su cui cfr. *infra*). Le elevate potenzialità di interconnessione remota rendono eseguibili a distanza, attraverso la mediazione di strumenti di lavoro digitali, numerose fasi della prestazione lavorativa, specie in quei contesti ad elevata automazione dove il contributo umano si concentra sugli aspetti di controllo e gestione di processi altamente informatizzati. Anche in questo caso diviene possibile impostare la prestazione lavorativa in funzione del conseguimento di determinati obiettivi e risultati, in luogo del mero assoggettamento a direttive datoriali continue e pervasive, depotenziando il valore dell'orario come parametro di quantificazione dell'obbligazione di lavoro e di valutazione dell'adempimento. In simili circostanze, infatti, la valutazione della prestazione tende a spostarsi sulla capacità dell'individuo, o del *team*, di lavorare in modo "intelligente" ed efficace piuttosto che per lunghi, o comunque predeterminati, intervalli di tempo.

La scienza organizzativa mette in guardia, peraltro, sulle ambivalenze che accompagnano l'apparente esaltazione dell'autonomia dei lavoratori nell'Industria 4.0. Il massiccio ricorso a strumenti digitali di comunicazione e coordinamento può infatti, assai più modestamente, provocare l'effetto di sostituire i classici meccanismi direttivi e di controllo con una iper-formalizzazione delle procedure di lavoro giusta la quale al lavoratore, seppur liberato da vincoli di supervisione diretta, è unicamente concesso di esercitare una scelta all'interno di un *range* eterodeterminato di opzioni. Un contesto nel quale le tipiche relazioni organizzative verticali possono conseguentemente lasciare posto ad assetti più orizzontali e decentrati di controllo reciproco tra i componenti dell'organizzazione[18]. Oppure, per dirla con un altro autore: «E' il sistema *cyber*-fisico, infatti, che richiede l'autonomia dell'operatore per poter esprimere pienamente le potenzialità produttive, e proprio a questo fine "rilascia" spazi di autonomia capaci, secondo la prospettiva *mainstream*, di raggiungere un grado più alto di ottimizzazione

16. Cfr. Riccio, A., *Il potere di scelta del datore di lavoro. La dimensione collettivo–relazionale del lavoro subordinato*, Aracne, Roma, 2018.
17. Cfr. Faioli, M., *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino, 2018.
18. Cfr. Fabbri, T., *op. cit.*

del processo organizzativo, o di generare nuove contraddizioni tra dominanti e dominati secondo una parte degli approcci critici. Allo stesso tempo qualunque analisi della fabbrica 4.0 non può che rilevare che la richiesta di autonomia del sistema abbia un carattere selettivo: l'autonomia è richiesta in alcune fasi e attività di lavoro e non in altre; è concessa ad alcune figure più che ad altre; è distribuita in modo disomogeneo nelle diverse unità organizzative. Se si considera, infatti, l'introduzione di tecnologia 4.0 nelle singole fasi di lavoro è possibile rintracciare nella stessa realtà mansioni o ruoli in cui la nuova tecnologia porta a concedere maggiore autonomia all'operatore, ma anche mansioni o ruoli in cui l'introduzione delle nuove tecnologie sembra invece mantenere o addirittura ridurre l'autonomia»[19].

Anche in considerazione degli aspetti sopra riportati, il fenomeno dell'«autonomizzazione» del lavoro chiama in causa le categorie del diritto del lavoro e gli strumenti di disciplina del rapporto sotto almeno tre profili: la valutazione della prestazione, il controllo e il benessere.

Rispetto al primo, il passaggio da un paradigma "minimo" di organizzazione del lavoro, incentrato sul mero assoggettamento del prestatore alle direttive datoriali e sulla messa a disposizione delle sue energie psicofisiche per un dato intervallo di tempo, ad un modello più dinamico, fondato sulla attribuzione di spazi di autonomia esecutiva in una cornice *result-oriented*, accentua la responsabilità datoriale sul momento valutativo, sia che esso risponda a finalità disciplinari sia che si concentri sui profili retributivi, pena lo sviamento dai canoni contrattuali su cui si fonda il rapporto di lavoro. Spetta infatti al datore predisporre una serie di obiettivi realistici e misurabili, che permettano di enucleare la qualità del contributo (atteso e) arrecato dal lavoratore, singolo o in *team*, senza confonderlo con i risultati dell'organizzazione nel suo complesso, siano stati essi raggiunti o meno, e senza risolversi in un indebito trasferimento del rischio d'impresa[20]. Inoltre, il datore dovrà porre in essere dispositivi idonei a prevenire il rischio di discriminazioni legate all'applicazione di metodi algoritmici nel procedimento valutativo, specie laddove a quest'ultimo partecipino i clienti/consumatori attraverso i sistemi di *rating* che sovente fanno da cornice alle prestazioni di lavoro rese in ambiente digitale[21].

Quanto al controllo sull'esecuzione della prestazione lavorativa, è utile ricordare che uno dei corollari della trasformazione tecnologica è costituito dalla c.d. "datificazione" del lavoro, intesa come capacità dei sistemi digitali di generare, elaborare e archiviare, attraverso l'interazione tra uomo e macchina, enormi quantità di dati e informazioni riferite alle singole operazioni eseguite. Da un lato, l'accumulazione e la successiva elaborazione di dati su larga scala, ottenuta grazie al ricorso a strumenti di calcolo algoritmico, contribuiscono a formulare valutazioni sempre più sofisticate e approfondite delle singole prestazioni (ad esempio, rispetto ai tempi di esecuzione o allo scostamento dagli *standard* tecnici codificati: si parla in tali casi di *people analytics*[22]). Dall'altro, le medesime operazioni sono in grado di produrre nuovi *input*, adattando i processi produttivi sulla scorta dell'esperienza registrata, correggendo gli errori o

19. Cfr. Rinaldini, M., *Autonomia nella fabbrica 4.0* in Salento, A. (a cura di), *op. cit.*, 76 (70).
20. Cfr. Ales, E., *op. ult. cit.*
21. Cfr. Ducato, R., Kullmann, M., Rocca, M., European *Legal Perspectives on Customer Ratings and Discrimination*, in in Ales, E., Addabbo,T., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I. (eds.), *op. cit.*, in corso di pubblicazione.
22. Cfr. Dagnino E., People Analytics*: lavoro e tutele al tempo del management tramite* big data, «Labour and Law Issues», 1, 2017, 3, Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/6860.

incrementando l'efficacia degli interventi. Come è stato osservato, l'accumulazione di dati, applicata a modelli di "management algoritmico" che permettono di delegare l'esercizio delle scelte organizzative alla "macchina intelligente", può tradursi in una maggiore standardizzazione delle procedure, riducendo, invece di espandere, i margini di discrezionalità esecutiva dei lavoratori e, di conseguenza, gli spazi di espressione della loro professionalità[23].

Il fabbisogno regolativo si indirizza pertanto su due aree di intervento: da un lato gli aspetti relativi alla sorveglianza sull'esecuzione della prestazione lavorativa, che devono essere trattati alla luce della normativa in materia di *privacy* e delle condizioni stabilite dallo Statuto dei lavoratori per l'installazione e l'uso di strumenti di controllo a distanza; dall'altro, l'individuazione di strumenti che consentano l'esercizio di uno scrutinio di legittimità e ragionevolezza sui procedimenti di decisione algoritmica.

Anche con riferimento al benessere dei lavoratori, l'«autonomizzazione» cela numerose ambivalenze. Non è infatti possibile inferire un automatismo tra aumento dell'autonomia e incremento del benessere nel lavoro. E' vero, infatti, che le ipotesi in cui l'innovazione organizzativa si presenti sotto forma di prestazioni di lavoro ad alto coefficiente di autonomia esecutiva potrebbero astrattamente provocare un miglioramento della condizione del prestatore, legato alla possibilità di esprimere nel lavoro le proprie attitudini (anche *extra*-professionali) più qualificanti ottenendo una più completa realizzazione di sé[24]. Tuttavia, si osserva anche che il passaggio dal paradigma del lavoro eterodiretto a quello dell'organizzazione «per obiettivi» o «per progetti»[25] determina un accrescimento della responsabilità a carico del lavoratore, che può sfociare in casi di auto-sfruttamento, traducendosi in una sua maggiore esposizione alle nuove forme di rischio psicosociale, di cui costituisce una manifestazione tipica lo stress lavoro-correlato[26].

Da qui la necessità di predisporre norme idonee a controllare il fenomeno della «porosità temporale», che designa il cedimento della linea separazione tra il tempo di lavoro e quello dedicato alla sfera privata[27], e a reprimere lo sviluppo di quei modelli di organizzazione dell'orario *always-on* tipicamente riconducibili alla sfera del lavoro autonomo[28]. Fenomeni e modelli la cui vasta diffusione è facilitata dai dispositivi digitali che consentono la interconnessione remota continua del lavoratore con l'organizzazione produttiva. Tra gli interventi normativi predisposti a tale proposito si può ricordare il «diritto alla disconnessione», definibile come «il diritto del lavoratore a interrompere i contatti con il datore di lavoro (non rispondere alle *mail*, spegnere il cellulare, ecc.) senza per questo incorrere nell'inadempimento della prestazione e, conseguentemente, esporsi a sanzioni disciplinari»[29]. Tale diritto ha trovato una disciplina positiva nella legislazione francese (*Loi Travail* n. 1088/16) e, con esclusivo

23. Cfr. Fabbri, T., *op. cit*.
24. Cfr. Caruso, B., *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il* Jobs Act*: fordismo, postfordismo e industria 4.0*, «Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali», 1, 81 2018, Franco Angeli, Milano.
25. Cfr. Borzaga, M., *Lavorare per progetti. Uno studio su contratti di lavoro e nuove forme organizzative d'impresa*, Cedam, Padova 2012.
26. Cfr. Fabbri, T., *op. cit.*
27. Cfr. Genin, E., *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, «The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», 32, 280, 2016, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.
28. Krause, R., *"Always-on": The Collapse of the Work-Life separation in Recent Developments, Deficits and Counter-Strategies*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *op. cit*., 223.
29. Cfr. Spinelli, C., *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari 2018, 153.

riferimento alla modalità del «lavoro agile», in quella italiana (art. 18 e ss., l. n. 81/17), oltre che in alcuni accordi collettivi[30]. Nel caso italiano, l'attuazione concreta del diritto è demandata a specifici accordi individuali, che possono ad esempio tradursi nell'attivazione di dispositivi di interruzione automatica della connessione in talune fasce orarie.

E' interessante segnalare, in tema, una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea[31], in cui si è stabilito che i datori di lavoro hanno l'obbligo di istituire un sistema che consenta «la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore». La Corte, in questa occasione, ha ricordato che la Direttiva n. 2003/88 in materia di orario di lavoro, congiuntamente alla Direttiva n. 89/391 in materia di salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro e all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che enuncia il diritto dei lavoratori a una limitazione della durata massima dell'orario di lavoro, concorrono a «garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, facendo godere a questi ultimi periodi minimi di riposo – in particolare giornaliero e settimanale – e periodi di pausa adeguati, e prevedendo un limite massimo per la durata settimanale del lavoro». Di conseguenza, la predisposizione di un sistema «oggettivo, affidabile e accessibile», che consenta al lavoratore di verificare le ore effettivamente lavorate su base quotidiana e settimanale, costituisce una precondizione affinché costui possa dimostrare e rivendicare in giudizio la eventuale lesione dei propri diritti. Né l'assolvimento di siffatto obbligo può essere surrogato dalla mera registrazione delle ore di lavoro straordinario svolte dai lavoratori. Infatti, secondo i giudici di Lussemburgo, «la qualificazione di ore di lavoro "straordinario" presuppone [...] che la durata dell'orario di lavoro svolto da ciascun lavoratore interessato sia nota, e quindi previamente misurata. L'obbligo di registrazione delle sole ore di lavoro straordinario effettuate non fornisce quindi ai lavoratori un mezzo efficace per la salvaguardia dei propri diritti.

Dalla ricostruzione sinora condotta può ricavarsi una considerazione di sintesi. L'organizzazione flessibile degli spazi e degli orari di lavoro e lo sviluppo di modelli di esecuzione della prestazione lavorativa preordinati al perseguimento di obiettivi costituiscono innovazioni, ampiamente favorite dal progresso tecnico, suscettibili di introdurre nel rapporto di lavoro elementi di autonomia da cui i lavoratori possono trarre vantaggio, in termini di maggior benessere, più elevata realizzazione della propria personalità e miglior conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Cionondimeno, affinché la maggiore autonomia conseguita non si tramuti in un pregiudizio per gli interessi e i diritti fondamentali dei lavoratori, essa deve essere presidiata, o mitigata, da alcune irrinunciabili "rigidità", che riaffermino il ruolo e la responsabilità organizzativa del datore di lavoro nell'ambito degli schemi e dei meccanismi giuridici della subordinazione, ancorché rivisitati.

30. Cfr. da ultimo i dati presentati nel rapporto introduttivo del progetto di ricerca europeo *iRel. Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work* (con il contributo economico della Commissione Europea, ref.: VS/2019/0081): *Stage 1. Construction of the State of the Art. National Report on Italy*, redatto da Ales, E., Battista, L., Dazzi, D., Favretto, C., Gaglione, I., Menegatti, E., Purificato, I., Senatori, I., Tufo, M., in corso di pubblicazione in www.irelproject.eu.

31. Corte di Giustizia UE, 14 maggio 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) / Deutsche Bank SAE*.

1.3. Il confine tra autonomia e subordinazione e le nuove forme di lavoro secondo la giurisprudenza.

Il problema del lavoro autonomo si è di recente presentato all'attenzione dei giudici da due punti di vista. Il primo è quello della demarcazione delle situazioni di confine tra l'autonomia genuina e le forme di subordinazione nelle quali i tipici poteri di etero-direzione si esprimono in maniera "attenuata", come negli esempi proposti nel paragrafo precedente, a fronte dell'emergere di esigenze materiali di tutela che attraversano trasversalmente le diverse qualificazioni giuridiche. Il secondo riguarda invece l'interpretazione di fenomeni inediti, originati da modelli di *business* digitale che tendono a lasciare in ombra o a travisare la figura del datore di lavoro, specie laddove questa venga ricostruita ricorrendo ai metodi qualificatori tradizionali.

Simili problemi si sono riscontrati in numerosi ordinamenti, vuoi per il carattere globale dei processi innovativi da cui hanno tratto causa, vuoi perché, pur con tutte le cautele e le varianti del caso, la distribuzione delle tutele fondata sulle caratteristiche funzionali del rapporto, in base allo schema binario subordinazione/autonomia, è un dato ricorrente a livello comparato, come si ricordava in apertura di questo capitolo.

Per esaminare il primo ordine di questioni, è interessante collocarsi al livello dell'Unione Europea, sulla scorta di attente ricostruzioni dottrinali dell'evoluzione del concetto di lavoratore subordinato in quell'ordinamento[32]. Tali ricostruzioni mostrano che la Corte di Giustizia, dai tempi ormai risalenti della pronuncia *Lawrie-Blum*, con cui aveva ricondotto la definizione giuridica di rapporto di lavoro alla «circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione», identificando quindi i parametri qualificatori fondamentali con l'eterodirezione e la corrispettività[33], abbia via via precisato e corretto in senso estensivo detta nozione, attraendo al suo interno situazioni non pienamente collimanti con una concezione rigorosa della subordinazione.

Ad esempio, nella pronuncia *Allonby* la Corte ha affermato che «La qualificazione formale di lavoratore autonomo ai sensi del diritto nazionale non esclude che una persona debba essere qualificata come lavoratore ai sensi dell'art. 141, n. 1, CE se la sua indipendenza è solamente fittizia e nasconde in tal modo un rapporto di lavoro ai sensi del citato articolo»[34]. In particolare, la condizione di dipendenza a cui guardano i giudici di Lussemburgo non corrisponde ad una stretta soggezione al potere direttivo di un terzo, bensì ad una più generica restrizione della propria «libertà di determinare l'orario, il luogo e il contenuto del loro lavoro», mentre non riveste alcun rilievo qualificatorio il fatto che sul lavoratore non gravi alcun obbligo di accettare i singoli incarichi, indice decisivo di autonomia secondo un orientamento riaffermato anche di recente dalla giurisprudenza italiana (cfr. *infra*). Analogamente, in *Danosa* la

32. Cfr. Menegatti, E., *The Evolving Concept of "worker" in EU law*, «Italian Labour Law e-Journal», 1, 2019, 71, Bologna, https://illej.unibo.it/article/view/9699. Come avverte l'A., la nozione europea di lavoratore è sempre il frutto di una interpretazione teleologica da parte della Corte di Giustizia, ponendosi costantemente in funzione del miglior conseguimento del fine al quale la normativa è preordinata (ad esempio, la libertà di circolazione o la parità di trattamento tra uomo e donna).

33. Corte di Giustizia UE, 3 luglio 1986, C-66/85 - *Lawrie-Blum / Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284, par. 17, in cui peraltro la Corte ha ritenuto sussistere i predetti requisiti anche in un rapporto di tirocinio di preparazione alla professione di insegnante, nel quale la tirocinante aveva fornito prestazioni didattiche retribuite.

34. Corte di Giustizia UE, 13 gennaio 2004, *Allonby / Accrington & Rossendale College e altri*, ECLI:EU:C:2004:18, parr. 71 e 72.

Corte ha ravvisato gli elementi costitutivi della subordinazione anche nella figura di un membro del Consiglio di amministrazione di una società che fornisca prestazioni a quest'ultima, anche in presenza di una diversa qualificazione da parte del diritto nazionale ovvero in mancanza di un formale contratto di lavoro tra le parti, laddove la lavoratrice in questione, pur disponendo di un «margine di valutazione discrezionale nell'esercizio delle sue funzioni [dovesse] nondimeno rendere conto della sua gestione al comitato di vigilanza e collaborare con quest'ultimo», soggiacendo altresì all'autorità disciplinare del medesimo comitato[35].

Da ultimo, la Corte di Giustizia sembra avere timidamente accolto all'interno del proprio procedimento valutativo elementi posti al crocevia tra le caratteristiche funzionali del rapporto e la dipendenza economica del lavoratore autonomo nei confronti del proprio committente. Nella pronuncia *FNV Kunsten*, infatti, i giudici europei hanno coniato la nozione di «falsi lavoratori autonomi» per designare coloro i quali, ancorché legati ad un committente da un contratto di prestazione di servizi (avente ad oggetto, nella specie, la sostituzione dei componenti titolari di un'orchestra), non solo subiscano limitazioni alla propria libertà di scelta dell'orario, dei luoghi e dei contenuti della propria attività, ma altresì non partecipino ai rischi commerciali del datore di lavoro e siano integrati «nell'impresa di detto datore di lavoro per la durata del rapporto di lavoro, formando con essa un'unità economica»[36].

I problemi della seconda specie hanno trovato un terreno fertile nel campo del lavoro *on demand* tramite piattaforma (costola del più ampio settore noto come *gig economy*), producendo ricadute giudiziarie soprattutto con riferimento ai servizi di trasporto di persone e di consegna di beni a domicilio. Si tratta di casi, noti alle cronache, nei quali il servizio viene organizzato dall'impresa attraverso una infrastruttura digitale capace di potenti funzioni di calcolo e comunicazione remota, che consentono di mantenere un costante coordinamento tra i lavoratori e l'organizzazione, prescindendo da qualsiasi interdipendenza fisica tra gli stessi. Il coordinamento costituisce, a ben vedere, l'essenza del servizio fornito dalla piattaforma. Ciononondimeno, il suo carattere «immateriale»[37], dovuto alla natura degli strumenti utilizzati (ad esempio, applicazioni per *smartphone*) e alla loro attitudine a consentire un esercizio attenuato dei poteri di direzione e controllo sulle prestazioni di lavoro, offusca la percezione del ruolo ricoperto della piattaforma nel mettere in relazione il lavoratore e il fruitore finale del servizio, e soprattutto complica l'operazione qualificatoria sul rapporto tra lavoratore e piattaforma, alterando la riconoscibilità dei tipici poteri del datore di lavoro.

Il primo aspetto da rilevare, su cui pare essersi formato un convincimento diffuso tra le Corti di varie latitudini, condiviso anche dalla Corte di Giustizia UE, è che le «piattaforme della *on-demand economy* non possano sottrarsi all'applicazione delle regole in materia di lavoro e, soprattutto, di concorrenza, trincerandosi dietro una supposta natura di "*technology company*" (in altri termini, di impresa di *software*), e non di impresa di trasporto di persone, di consegna di cibo a domicilio, ecc.»[38].

35. Corte di Giustizia UE, 11 novembre 2010, C-232/09, *Danosa contro LKB Līzings SIA*, ECLI:EU:C:2010:674, par. 49.
36. Corte di Giustizia UE, 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media / Staat der Nederlanden*, ECLI:EU-:C:2014:2411, par. 36.
37. Cfr. Ales, E., *Protecting Work in the Digital Transformation*, cit., 23.
38. Cfr. Biasi, M., *Uno sguardo oltre confine: i "nuovi lavori" della* gig economy. *Potenzialità e limiti della comparazione*, «Labour and Law Issues», 2, 2018, 6 (3), Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/8797. Per quanto concerne la Corte di Giustizia, il riferimento è alla sentenza del 20 dicembre 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi / Uber Systems*

Assodato tale profilo preliminare, che consente di ridimensionare la presunta eccezionalità delle imprese digitali e ricondurle all'ordinarietà degli schemi di interpretazione giuridica, e volgendo l'attenzione sui profili applicativi, l'esperienza giurisprudenziale più significativa in Italia, giunta finora al secondo grado di giudizio, è quella compiuta dalle Corti torinesi con riferimento al caso di alcuni "ciclofattorini" impiegati dalla piattaforma di consegna di cibo a domicilio *Foodora*. I lavoratori, reclutati con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, avevano domandato l'accertamento della sussistenza di un rapporto di subordinazione invocando di essere stati soggetti alle direttive e al continuo controllo da parte della piattaforma. L'istruttoria aveva permesso di ricostruire le seguenti circostanze di fatto: 1) le prestazioni venivano eseguite per mezzo di strumenti in possesso dei collaboratori – una bicicletta e uno *smartphone* – corredati da un apparato tecnico specifico, composto da casco, giubbotto e bauletto recante i segni distintivi della committente, fornito in comodato da quest'ultima; 2) i *riders* erano liberi di aderire alle chiamate che l'impresa periodicamente diramava, tramite la propria piattaforma digitale, sulla base dei fabbisogni previsti; 3) la committente conservava la facoltà di rifiutare le disponibilità ricevute, così come ai lavoratori era consentito di revocarle con un dato un preavviso. In difetto di preavviso l'impresa poteva disporre l'esclusione del lavoratore dai turni successivi; 4) qualora invece la disponibilità fosse stata accolta, il prestatore, una volta comprovata tramite geo-localizzazione la propria presenza nel punto di partenza predefinito, e ricevuti gli indirizzi di raccolta e di recapito del materiale, avrebbe dovuto effettuare la consegna entro un intervallo tassativamente imposto, pena l'applicazione di una sanzione; 5) durante l'esecuzione della prestazione, la posizione del lavoratore veniva monitorata staticamente attraverso il medesimo dispositivo digitale: in questo modo la committente, allorché avesse rilevato il rischio di un discostamento dalle tempistiche stabilite, avrebbe potuto trasmettere una telefonata di sollecito; 6) il compenso per le prestazioni effettuate veniva determinato su base oraria, commisurandolo alla effettiva disponibilità del prestatore.

Sia il Tribunale[39] che la Corte d'Appello di Torino[40] hanno ritenuto che le modalità concrete di svolgimento del rapporto fossero inquadrabili nel *genus* del lavoro autonomo. Indice dirimente, a questo fine, la mancanza del requisito della obbligatorietà della prestazione, ossia la reciproca libertà delle parti di scegliere se effettuare o ricevere le singole prestazioni offerte. Come riassunto dalla Corte d'Appello: «Erano loro [i lavoratori] che decidevano se, e quando, lavorare senza dovere giustificare la loro decisione e senza doversi cercare un sostituto, inoltre potevano anche non prestare servizio nei turni per i quali la loro disponibilità era stata accettata, revocando la stessa o non presentandosi». Ma non solo. Con riferimento alle prestazioni concretamente rese e alle relative modalità di esecuzione, l'ingerenza della committente nell'attività

SpainSL, ECLI:EU:C:2017:981, in cui si è stabilito che «un servizio d'intermediazione, come quello di cui al procedimento principale, avente ad oggetto la messa in contatto mediante un'applicazione per *smartphone*, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti, che utilizzano il proprio veicolo, con persone che desiderano effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere considerato indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE».

39. Trib. Torino 7 maggio 2018. In merito cfr. Senatori, I., *Subordinazione e autonomia alla prova della* gig-economy: *la parola ai giudici*, «Giustiziacivile.com», Roma, 10, 2018.

40. C. App. Torino 4 febbraio 2019, cfr. Carabelli, U., Spinelli, C., *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i* riders *sono collaboratori etero-organizzati*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Ediesse, Roma, 2019, I, 95.

dei collaboratori, praticata tramite azioni quali la geo-localizzazione e il controllo dei tempi di compimento delle consegne, è stata reputata interamente compatibile con lo schema della collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., e quindi non in contraddizione con la natura autonoma del rapporto, in quanto coessenziale alle specificità del servizio fornito e alle corrispondenti necessità organizzative e di coordinamento. Su tale passaggio, invero, si è verificato un dissenso tra i giudici di primo e secondo grado. Questi ultimi infatti, sovvertendo sul punto la decisione del Tribunale, hanno ritenuto che le modalità di coordinamento concretamente poste in essere nel caso di specie integrassero i presupposti di applicazione dell'art. 2, d. lgs. n. 81/15, in materia di collaborazioni etero-organizzate, dando quindi luogo all'applicazione delle norme sul lavoro subordinato. Detta divergenza di opinioni tuttavia non attiene ai temi della fattispecie e della qualificazione del rapporto, ma al distinto problema dell'interpretazione e degli effetti della norma appena citata, che si propone per l'appunto di svincolare la questione delle tutele dal dilemma qualificatorio. Su questo aspetto si tornerà *infra*.

L'analisi comparata mostra che le incertezze interpretative di fronte al fenomeno del lavoro tramite piattaforma accomunano i giudici di molti Paesi, che ancora faticano ad individuare un approdo qualificatorio sicuro, pur prevalendo gli orientamenti che non ravvisano nei rapporti tra lavoratori e piattaforme gli elementi della subordinazione.[41]

Un caso peculiare è quello del Regno Unito, nel cui ordinamento esiste una legge che designa una categoria intermedia tra lavoratori subordinati (*employees*) e autonomi (*independent contractors*), quella dei *workers*, contraddistinta da elementi definitori che richiamano alcuni, ma non tutti, gli indicatori della subordinazione "piena", e ai quali si ricollegano effetti obbligatori e contenuti di tutela del lavoratore prossimi a (ma non del tutto coincidenti con) quelli propri di quest'ultima. Tale assetto regolativo ha forse agevolato il raggiungimento di soluzioni interpretative favorevoli ai lavoratori, dal momento che i *test* qualificatori utilizzati dai giudici britannici hanno condotto in molti casi ad accordare ai lavoratori delle piattaforme il riconoscimento dello *status* corrispondente alla categoria intermedia[42].

Infine, seppur non propriamente attinente al lavoro tramite piattaforma, merita una menzione la posizione assunta da una Corte statunitense in un caso originato dalla asserita erronea qualificazione di due addetti alle consegne come lavoratori autonomi da parte di un'impresa logistica[43]. L'interesse per la pronuncia discende dal fatto che essa ha aperto la strada a una recente iniziativa legislativa del Parlamento della California, intesa a ridefinire in senso estensivo i criteri di qualificazione dei rapporti di lavoro funzionali all'applicazione di alcuni *standard* minimi di tutela in materia salariale e di orario di lavoro[44]. La Corte, dopo avere in prima battuta fornito un inquadramento del tema in tutte le sue implicazioni giuridico-economiche, evidenziando in particolare che i pregiudizi derivanti dalla erronea qualificazione del rapporto si estendono ben al di là delle condizioni di lavoro, compromettendo anche la concorrenza tra le imprese e la loro lealtà fiscale nei confronti dello Stato, ha ritenuto che il caso sottoposto al suo esame non dovesse essere risolto attraverso l'ordinario (e più restrittivo)

41. Cfr. Cagnin, V., Gig-economy *e la questione qualificatoria dei* gig-workers: *uno sguardo oltreconfine*, in Perulli, A. (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Padova, 2018, 35.
42. Sul punto cfr. diffusamente Biasi, M., *Uno sguardo oltre confine*, cit.
43. Supreme Court of California 30 April 2018, *Dynamex Operations West, Inc. v. The Superior Court of Los Angeles County*.
44. Cfr. *supra* nt. 5.

test di *common law*, che identifica l'autonomia esclusivamente con la libertà dal potere di direzione o anche solo di generico coordinamento da parte del committente, bensì facendo uso del cosiddetto "ABC test", in forza del quale opera nel rapporto di lavoro una presunzione di subordinazione, superabile solo dimostrando la ricorrenza cumulativa di tre indicatori di autonomia: assenza di un potere di direzione e controllo, estraneità della prestazione all'*usual course of the business*, e abituale impiego del lavoratore in una occupazione indipendente.
Ricorrendo a questo articolato *test* qualificatorio, in luogo di quello più blando di *common law*, la Corte californiana ha superato le secche interpretative in cui possono condurre le analisi incentrate sulle modalità funzionali di esecuzione della prestazione, per dare spazio ad un indicatore di subordinazione di natura diversa, ovvero l'attinenza della prestazione al *core business* dell'impresa. In questo quadro, è la comparabilità dello *status* socio-economico dei lavoratori, evidenziata dalla loro analoga integrazione nell'organizzazione produttiva, ad assumere il sopravvento, rendendo irrilevante la eventuale divergenza delle definizioni formali, anche allo scopo di impedire l'instaurarsi di condizioni di concorrenza al ribasso tra i lavoratori. Come ha rilevato la Corte, «*Treating all workers whose services are provided within the usual course of the hiring entity's business as employees is important to ensure that those workers who need and want the fundamental protections afforded by the wage order do not lose those protections. If the wage order's obligations could be avoided for workers who provide services in a role comparable to employees but who are willing to forgo the wage order's protections, other workers who provide similar services and are intended to be protected under the suffer or permit to work standard would frequently find themselves displaced by those willing to decline such coverage*»[45].

2. Oggetto, modalità di esecuzione e tutele del "nuovo" lavoro autonomo *(Ales)*.
Come ampiamente noto, il legislatore italiano, fin dalla fine degli anni Cinquanta, sia pure con diversa intensità, ha intrapreso un'opera di costruzione di tutele del *lavoro non subordinato* e, dunque, in assenza di *tertium genus*, autonomo, le quali, per conformazione e sostanza, possono anche avvicinarsi molto, fino a coincidere per espressa indicazione legislativa, con quelle tradizionalmente circoscritte alla subordinazione.
In ordine cronologico, infatti, è dato risalire all'art. 2 della legge 14 luglio 1959, n. 741 (c.d. legge Vigorelli) per ritrovarvi già non solo l'indicazione dell'esistenza, nella realtà fattuale e giuridica, di "rapporti di collaborazione che si concretino in prestazione d'opera continuativa e coordinata", ma anche la presenza di "accordi collettivi" che ne regolavano il trattamento economico e normativo, ai quali, il Governo era chiamato ad "uniformarsi" nell'assicurare "minimi inderogabili", attraverso l'emanazione di "norme giuridiche, aventi forza di legge".
Che il legislatore del 1959 intendesse riferirsi ai rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, risulta confermato dall'utilizzo dell'aggettivo "altri" da parte dell'art. 409 n. 3 del codice di procedura civile nel momento (1973) in cui estende, oltre i succitati rapporti, l'ambito di applicazione del nuovo Titolo IV del codice di procedura civile (*Norme per le controversie in materia di lavoro*), aggiungendo alla definizione contenuta nell'articolo 2 della l. n. 741 del 1959 l'inciso "prevalentemente personale,

45. Supreme Court of California 30 April 2018, *Dynamex Operations West, Inc.*, cit., 71.

anche se non a carattere subordinato", riferibile ai "rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata".
Tuttavia, proprio l'espressa ricomprensione dei "rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato" nell'ambito di applicazione del Titolo IV come fattispecie distinta, sebbene non già tipizzata da norme di diritto sostanziale, testimonia della rilevanza socio-economico-giuridica assunta al tempo dagli stessi, inaugurando una stagione di interventi tuttora in corso.
In prima battuta, risulta interessante riflettere sul 'ceppo tipologico' sul quale si innesta l'azione legislativa in relazione all'*oggetto della prestazione dedotta in contratto*. I riferimenti all'*opera* e al suo *carattere prevalentemente personale* contenuti nell'articolo 409 n. 3 richiamano, infatti, l'articolo 2222 del codice civile (*Contratto d'opera*), il quale, come noto, esclude in radice il vincolo di subordinazione, proprio come sembra fare, al di là della poco felice formulazione ("anche se non a carattere subordinato"), l'art. 409 n. 3. In realtà, come altrettanto noto, l'articolo 2222 si riferisce anche al "*servizio*", da intendersi come *attività* svolta *in autonomia* da colui che la compie. *Opera* (anche *intellettuale ex* articoli 2230 e ss. cod. civ) e *servizio* sono, dunque, l'oggetto dedotto in quello che correntemente si definisce *contratto di lavoro autonomo*.
Riconducibile al *servizio*, sembra essere l'*attività* "di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore (..)" ovvero quella compiuta dai cosiddetti *raider*, della quale si occupa l'articolo 47-*bis* Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, definendoli "lavoratori autonomi". Peraltro, l'intero Capo V-*bis* (*Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*) del D.lgs. n. 81, introdotto dal d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 2 novembre 2019, n. 128, nel quale la disposizione appena citata si colloca, stabilisce minimi di tutela specifici in favore dei prestatori di dette attività, sottraendole, dunque, alla disciplina protettiva dettata in generale per i rapporti di lavoro autonomo di cui alla l. 22 maggio 2017, n. 81 (v. *infra*).
Di contro, resta salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1 dello stesso d.lgs. n. 81 del 2015, anch'esso modificato dal d.l. n. 101, per i "rapporti di collaborazione che si concretano in *prestazioni di lavoro* prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente" ovvero l'applicazione (dal 1° gennaio 2016) della "disciplina del rapporto di lavoro subordinato". Come ampiamente ed aspramente dibattuto in dottrina, quanto al 'ceppo tipologico' sul quale si innestano, detti "rapporti di collaborazione" presentano non poche difficoltà di collocazione. Qualora, infatti, si escluda che l'articolo 2 comma 1 d.lgs. n. 81 del 2015, per quanto disposizione di diritto sostanziale e non processuale, affermi l'esistenza di un *tertium genus* rispetto a subordinazione e autonomia, costituito dall'*etero-organizzazione* e distinto, dunque, sia dall'*etero-direzione* (tipica della subordinazione) che dall'*auto-organizzazione* (tipica del lavoro autonomo), ma anche dalla *prestazione d'opera coordinata*, la quale ricorre, ai sensi dell'art. 409 n. 3, nei casi in cui l'*auto-organizzazione* avvenga "nel rispetto delle *modalità di coordinamento* stabilite di comune accordo dalle parti", in quel caso, allora, si potrebbe ritenere, anche in considerazione del venir meno del luogo e del tempo della prestazione quali ulteriori elementi distintivi dell'*etero-organizzazione* nonché dell'applicazione della disciplina del lavoro subordinato, che il legislatore stia agendo sul 'ceppo tipologico' della subordinazione da intendersi,

ormai, sempre di più "autonomizzata"[46] e, dunque, non più soltanto etero-diretta ma anche etero-organizzata, come avviene, ad esempio, nel lavoro agile di cui agli articoli 18 e ss. della l. n. 81 del 2018 e, più in generale, per quelle modalità di svolgimento del lavoro subordinato nelle quali, anche a fini retributivi, emerge con prepotenza la rilevanza del profilo qualitativo della prestazione, da intendersi in termini di *performance*.[47]

In questa prospettiva, dunque, la subordinazione, intesa quale "ceppo tipologico" consisterebbe dei due rami dell'etero-direzione e dell'etero-organizzazione (per la quale ultima, infatti, il legislatore prevede l'applicazione delle tutele del lavoro subordinato): lo stesso avverrebbe per il "ceppo tipologico" autonomo, in cui i due rami sarebbero costituiti dalla prestazione autonoma pura e da quella coordinata *ex* articolo 409 n. 3 codice procedura civile.

D'altro canto, laddove si accetti che le "prestazioni di lavoro" di cui all'articolo 2 comma 1 risultino innestate sul 'ceppo tipologico' della subordinazione - nonostante la rilevanza eventualmente assunta dal loro profilo qualitativo le avvicini notevolmente al risultato e, dunque, se si vuole, al servizio, ma anche, in casi estremi, alla riuscita dell'impresa -, detto innesto esclude la responsabilità del lavoratore per l'eventuale esito negativo del complesso delle attività, circoscrivendo quella responsabilità al caso in cui, dato un modello organizzativo efficacie e trasparente, la valutazione della prestazione si possa fondare sui medesimi canoni.[48]

Tanto detto rispetto all'oggetto della prestazione e alla sua qualificazione nelle singole fattispecie prese in considerazione dal legislatore, una seconda prospettiva d'analisi è quella legata alle modalità di svolgimento della prestazione stessa o di compimento dell'opera o del servizio. In particolare, soprattutto all'esito della novella del 2019, il legislatore esclude l'esclusività dell'apporto personale del prestatore, consentendo che esso sia anche soltanto prevalente. Con particolare riferimento alle collaborazioni etero-organizzate, per le quali si è appena proposto un innesto sul 'ceppo tipologico' della subordinazione, risulta necessario prospettare un'interpretazione della locuzione "prevalentemente personale" che non necessariamente sia riconducibile in via esclusiva alla possibile presenza di "sostituti o ausiliari" (così l'articolo 2230 cod. civ.) ma che, invece, consenta di riferirla alla dimensione 'collettiva' della prestazione di lavoro subordinato, nella quale i lavoratori, proprio perché etero-organizzati e non etero-diretti, sono chiamati ad agire come gruppo e non in quanto monadi, perdendo così di rilievo il carattere personale della singola prestazione.

Un ulteriore spunto di riflessione circa le modalità di esecuzione è offerto dal riferimento operato, in via esclusiva, dall'articolo 47-*bis* comma 1 e, in via eventuale, dall'articolo 2 comma 1 d.lgs. n. 81 del 2015, alle piattaforme (anche) digitali. Sebbene formalmente ai soli fini di cui al comma 1 dell'articolo 47-*bis*, il comma 2 dello stesso definisce piattaforme digitali come "i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono stru-

46. E. Ales, *Subordination at Risk (of "Autonomisation"): Evidences and Solutions from Three European Countries*, in *ILLeJ*, Issue 1, Vol. 12 (2019), 65 – 69.

47. *Is Performance Appraisal Compatible with the Employment Relationship? A Conclusive Plea in Favour of an Achievement-Oriented Approach to Work Organisation*, in T. Addabbo, E. Ales, Y. Curzi, Tommaso Fabbri, O. Rymkevich, I. Senatori (eds.), *Performance Appraisal in Modern Employment Relations. An Interdisciplinary Approach*, Palgrave McMillan, 2019, 255 – 262.

48. E. Ales, *Subordination at Risk*, cit.

mentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione.". In questo modo, il legislatore ottiene l'effetto di operare una netta distinzione tra committente e piattaforma, smentendo, almeno per i *raider*, l'esistenza, pure sostenuta in dottrina, del sinistramente affascinante algoritmo quale datore di lavoro. Ciò che appare chiaro, invece, è che "i programmi e le procedure informatiche" sono strumenti, privi di responsabilità propria, almeno in termini giuridici, utilizzati dal committente, il quale risponde, in ultima istanza, delle condizioni di lavoro in quanto persona fisica o giuridica, ivi compreso l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nonché il rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (articolo 47-*septies*[49])

Nella prospettiva della responsabilità, non deve fuorviare, dunque, il riferimento alle piattaforme come soggetti che *fissano il compenso e determinano le modalità di esecuzione della prestazione*, facendo ciò parte di un'*autonomia decisionale* riconosciuta loro dal committente il quale accetta il rischio, proprio in termini di responsabilità, della perdita di controllo diretto sugli elementi essenziali della prestazione in considerazione dei vantaggi operativi che derivano dall'utilizzo di algoritmi capaci di auto-apprendimento, quand'anche non dotati di una vera e propria intelligenza artificiale. Nell'ottica del legislatore, dunque, è la piattaforma che, ferma restando la natura autonoma della prestazione, tale qualificata dal legislatore, ne imposta lo svolgimento concreto in termini di coordinamento e collegamento tra *rider* e cliente, risultando, la piattaforma, prima destinataria dei riscontri reputazionali, tipici di una relazione necessariamente triangolare tra committente, prestatore e cliente,[50] nella quale il primo trasferisce all'ultimo, attraverso la seconda, larga parte del proprio potere di apprezzare la conformità dell'esecuzione del servizio alle condizioni stabilite dal contratto (argomento *ex* articolo 2224 cod. civ.).

La rinnovata enfasi posta sul *servizio* come attività non etero-diretta, caratteristica che accomuna sia le collaborazioni *ex* articolo 2 comma 1 sia i *raider*, consente di comprendere, a fronte della '*continuità intrinseca*' ascrivibile al servizio stesso, l'esigenza di tutela fatta propria dal legislatore sia per le prime, alle quali, in considerazione del 'ceppo tipologico', si applica lo statuto protettivo del lavoro subordinato (a meno che non ricadano nelle eccezioni previste dall'articolo 2 comma 2 o che le Commissioni certificazione, su richiesta delle parti *ex* articolo 2 comma 3, non escludano l'etero-organizzazione, optando per una riconduzione al 'ceppo tipologico' autonomo, in uno dei rami sopra citati), sia per le seconde, per le quali il legislatore disegna uno *specifico statuto protettivo* cui si aggiunge necessariamente, laddove compatibile, quello proprio del lavoro autonomo, secondo quanto previsto sia dal codice civile che dal Titolo I della l. n. 81 del 2017.

In questa prospettiva, un primo elemento distintivo in termini di tutele riguarda la *forma contrattuale* e le *informazioni* che necessariamente deve ricevere il prestatore. Quanto alla prima, essa è prevista *ad probationem*. Quanto alle seconde, in considerazione

49. Il D.L. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla L. 2 novembre 2019, n. 128, ha disposto (con l'art. 1, comma 2) che "L'articolo 47-*septies* del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, introdotto dal comma 1, lettera c), si applica decorsi **novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

50. E. Ales, *Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective*, in E. Ales, Y. Curzi, T. Fabbri, O. Rymkevich, I. Senatori, G. Solinas, *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Mcmillan, 2018, 11.

del riferimento operato dall'articolo 47-*ter* comma 2 d.lgs. n. 81 del 2015 alle sanzioni previste dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152,[51] esse consistono in quelle indicate nel medesimo decreto, attuativo della direttiva 91/533/CEE, concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, tenuto conto dell'ampia formulazione ("ogni informazione utile per la tutela dei loro interessi, dei loro diritti e della loro sicurezza") dell'articolo 47-*ter* comma 1. In considerazione dell'abrogazione di quest'ultima da parte della Direttiva 2019/1152/UE del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea, a partire dal 1 agosto 2022, le informazioni da fornire saranno comunque quelle ivi contenute nel Capo I. Resta fermo, in caso di mancato rispetto degli obblighi di comunicazione, il diritto del prestatore "a un'indennità risarcitoria di entità non superiore ai compensi percepiti nell'ultimo anno, determinata equitativamente con riguardo alla gravità e alla durata delle violazioni e al comportamento delle parti"(art. 47-*ter* comma 2).
Un secondo elemento distintivo in termini di tutele riguarda i "criteri di determinazione del compenso complessivo [del lavoratore] che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente", i quali possono essere definiti dai "contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale" (articolo 47-*quater*[52]). Una simile indicazione desta sorpresa, in quanto adottata dal legislatore in palese contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia EU,[53] secondo la quale "il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che la disposizione di un contratto collettivo di lavoro (..), contenente tariffe minime per i prestatori autonomi di servizi, affiliati a una delle organizzazioni di lavoratori parti del contratto, che svolgono per un datore di lavoro, in forza di un contratto d'opera, la stessa attività dei lavoratori subordinati di tale datore di lavoro, esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE [e, dunque, non è in contrasto con il diritto della concorrenza] solo qualora tali prestatori siano «falsi autonomi», ossia prestatori che si trovano in una situazione paragonabile a quella di detti lavoratori. Spetta al giudice del rinvio procedere a una tale valutazione.". Avendo il legislatore (improvvidamente?) qualificato esplicitamente i *raider* come veri lavoratori autonomi, la regolazione anche dei soli "criteri di determinazione del compenso complessivo" da parte di contratti

51. Attuazione della Direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, "Art. 4. Misure di tutela 1. In caso di mancato o ritardato, incompleto o inesatto assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, comma 2, il lavoratore può rivolgersi alla direzione provinciale del lavoro affinché intimi al datore di lavoro a fornire le informazioni previste dal presente decreto entro il termine di quindici giorni. 2. In caso di inottemperanza alla richiesta della direzione provinciale del lavoro si applica al datore di lavoro la sanzione amministrativa prevista dall'articolo 9-*bis*, comma 3, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. Le omissioni o le inesattezze relative alle indicazioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, comma 2, sono punite con la sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 500.000. 3. L'importo delle sanzioni amministrative previste dal presente articolo è versato su apposito capitolo dello stato di previsione della entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al capitolo 1176 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, concernente il Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. 4. In deroga ai commi 1, 2 e 3, nei confronti delle pubbliche amministrazioni si applicano le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241.".
52. Il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla L. 2 novembre 2019, n. 128, ha disposto (con l'art. 1, comma 2) che "L'articolo 47-*quater* del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, introdotto dal comma 1, lettera c), si applica decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".
53. Corte di Giustizia, 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*.

collettivi appare difficilmente compatibile con quanto affermato dalla Corte. A meno che il legislatore stesso non abbia (diabolicamente?) voluto fornire alla giurisprudenza nazionale uno strumento per ribaltare la qualificazione legislativa di "veri autonomi", proprio sul presupposto del ricorrere della "falsa autonomia" dei *raider*.
In ogni caso, solo i contratti collettivi di cui sopra possono stabilire una retribuzione determinata in base alle consegne effettuate, altrimenti vietata dall'articolo 47-*quater* comma 2, il quale, in loro assenza, dispone che ai lavoratori "deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale". Verrebbe da chiedersi se questo non sia un ulteriore indizio di 'falsa autonomia' costruito (diabolicamente?) ad arte dal legislatore, visto anche che a ciò si aggiunge che ai *raider* deve "essere garantita un'indennità integrativa non inferiore al 10 per cento per il lavoro svolto di notte, durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli, determinata dai contratti di cui al comma 1 o, in difetto, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali" (articolo 47-*quater* comma 3).
Un'ulteriore indicazione in direzione della "falsa autonomia" si rinviene nell'articolo 47-*quinquies* comma 1, ai sensi del quale ai *raider* "si applicano la disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati, ivi compreso l'accesso alla piattaforma." A ciò si aggiunge il divieto di esclusione dalla piattaforma e di riduzione delle occasioni di lavoro ascrivibili alla mancata accettazione della prestazione offerta dalla piattaforma stessa.
In un'ottica costituzionale, la presenza di uno specifico statuto protettivo, quale quello appena descritto, porterebbe ad escludere profili di illegittimità della disciplina in termini di 'falsa autonomia', quali quelli rilevati dalla Corte nella sentenza n. 121 del 1993. Rimane tuttavia insoluta da parte del legislatore la questione relativa alla copertura previdenziale diversa dalla tutela antiinfortunistica. L'espressa qualificazione autonoma del rapporto farebbe ritenere non applicabile la legislazione sull'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, risultando, tuttavia, difficilmente immaginabile una sottrazione alla contribuzione previdenziale delle somme percepite dai *raider*. In assenza di specifiche forme sostitutive, si potrebbe, dunque, ritenere applicabile l'articolo 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335. Soluzione che tuttavia non fugherebbe, sul versante previdenziale, i dubbi circa l'incostituzionalità dell'assetto normativo, così come rilevati nella già citata sentenza n. 121 del 1993.

3. Ruolo del sindacato ed esperienze alternative di organizzazione dei lavoratori autonomi.

Il progressivo scivolare di crescenti settori del lavoro autonomo in situazioni di dipendenza non solo tecnico-funzionale, ma soprattutto socio-economica, tipiche della subordinazione, solleva con evidenza il tema della formazione di un contropotere collettivo finalizzato a riequilibrare le condizioni negoziali in questo ambito del mercato del lavoro. L'esigenza di veicolare gli interessi e le rivendicazioni di tutela attraverso una rappresentanza collettiva attraversa trasversalmente le diverse espressioni del multiforme universo del lavoro autonomo, ed ha già trovato nell'ordinamento italiano alcune traduzioni positive.
E' ormai consolidato l'orientamento della Corte Costituzionale favorevole a ricono-

scere la titolarità del diritto di sciopero ai piccoli imprenditori sprovvisti di dipendenti, giacché «La realtà dimostra che ci si trova pur sempre di fronte ad una categoria di lavoratori, definibili autonomi in quanto svincolati da ogni rapporto di dipendenza, la cui forma di autotutela, strutturata dallo stesso codice sul modello di quella dei lavoratori dipendenti, non può non essere compresa in quel più ampio concetto di sciopero che ha trovato modo di esprimersi nell'attuale mondo del lavoro»[54].
Più di recente, il legislatore ordinario ha implicitamente riconosciuto (e legittimato) l'esistenza di forme di organizzazione sindacale di lavoratori autonomi e le corrispondenti pratiche di contrattazione collettiva. Lo "Statuto del lavoro autonomo" codificato nel Capo I della legge n. 81/17 prevede da un canto, all'art. 10, comma 1, al fine di facilitare l'accesso alle informazioni sul mercato del lavoro e ai servizi dei centri per l'impiego, la stipula di convenzioni tra i suddetti centri e «le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali», e dall'altro canto, all'art. 17, istituisce presso il Ministero del lavoro un tavolo di confronto permanente sul lavoro autonomo al quale sono ammessi anche rappresentanti designati «dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e dalle associazioni di settore comparativamente più rappresentative a livello nazionale». Analogamente, l'art. 2, del decreto legislativo n, 81/15, in materia di collaborazioni etero-organizzate, dispensa dall'applicazione della disciplina del lavoro subordinato (oggi esplicitamente imposta, a seguito del decreto legge n. 101/19, convertito con modificazioni dalla legge 2 novembre 2019, n. 128, anche laddove le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate attraverso piattaforme anche digitali) le ipotesi in cui «gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore»[55]. Una disposizione, quest'ultima, tradottasi nella stipula di alcuni accordi collettivi intesi, per l'appunto, a definire le condizioni di esonero dall'automatica estensione delle tutele del lavoro subordinato nel settore dei *call center*[56]. Infine, la medesima l. n. 128/19 ha innestato nel decreto legislativo n. 81/15 un Capo V-*bis*, rubricato «Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali», che pur riconducendo l'attività di consegna di beni per conto altrui «attraverso piattaforme anche digitali» all'area del lavoro autonomo (o quantomeno non escludendo, in linea di principio, tale riconducibilità)[57], ammette l'intervento dei contratti collettivi al fine di stabilire «criteri di determinazione del compenso» alternativi alla corresponsione di un minimo retributivo orario, che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente» (art. 47-*quater*). Abilitate alla stipula di simili contratti collettivi sono,

54. Corte cost. 17 luglio 1975, n. 222.
55. Cfr. art. 2, c. 2, lett. a), d. lgs. n. 81/15.
56. Cfr. l'ipotesi di Accordo Collettivo nazionale per la disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative per *call center*, servizi non di telefonia e servizi realizzati attraverso operatori telefonici stipulata il 14 giugno 2016 da alcune associazioni assistite da Confcommercio e le OO.SS. Filcams-CGIL, Fisascat-CISL, Uiltucs-UIL e NIDIL-CGIL, e valida fino al 31 dicembre 2018, consultabile in http://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/call-center-accordo-collettivo-la-disciplina-delle-co-co-co, e l'Accordo collettivo nazionale per i collaboratori telefonici del *call center* sottoscritto il 1° marzo 2018 tra Assocall e UGL terziario nazionale, consultabile in https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Contrattazione-Nazionale/Archivio-Corrente.
57. Il provvedimento, infatti, si propone di predisporre «livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore […] attraverso piattaforme anche digitali»: cfr. art. 47-*bis*, c. 1, d. lgs. n. 81/15.

ai sensi del comma 1 della disposizione appena citata, le «organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale». Organizzazioni che, per ragioni di coerenza logico-sistematica, potrebbero anche coincidere con le rappresentanze delle imprese operanti tramite piattaforma e dei loro lavoratori: depone in questo senso il combinato disposto dell'art. 47-*quater* e dell'art. 47-*octies*, che nomina i «rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di cui al comma 1 dell'articolo 47-*bis*, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» tra i componenti dell'istituendo Osservatorio permanente di monitoraggio e valutazione indipendente sull'applicazione del nuovo Capo V-*bis*.
Sono in effetti ancora una volta le nuove forme di lavoro collegate alla trasformazione digitale a fornire i più significativi spunti di analisi. Due sono le questioni che si delineano con maggiore evidenza. La prima riguarda la reazione dei tradizionali organismi di rappresentanza sindacale di fronte alle difficoltà poste dalle peculiari caratteristiche del lavoro tramite piattaforma, che investono ad un tempo la capacità di intercettare ed instaurare un contatto con lavoratori "virtuali" e "dispersi" per definizione, l'interpretazione degli interessi e delle aspettative di costoro, e il rapporto con le nuove forme di aggregazione, più o meno istituzionalizzata, emerse spontaneamente in seno alle diverse comunità di lavoratori digitali.
La seconda inerisce la necessità di interrogarsi, nel momento in cui si prende atto dell'esistenza di realtà associative distinte da quelle tradizionali, sulla consistenza della loro rappresentatività, soprattutto laddove gruppi distinti all'interno di un medesimo settore manifestino orientamenti e domande di tutela divergenti. Una prova di ciò si è avuta nel dibattito parlamentare sulla conversione in legge del d. l. n. 101/19 («Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali, e contenente»), conclusasi, come si è già ricordato, con l'approvazione della legge di conversione da parte della Camera il 31 ottobre di quest'anno. Durante l'*iter* legislativo sono intervenute con proprie memorie tre associazioni di *riders*, ciascuna portatrice di separate istanze: l'Associazione *Riders Union Bologna*, fautrice dell'abolizione del corrispettivo a cottimo, della soppressione dei sistemi di valutazione delle prestazioni lavorative tramite *rating* e *ranking* e della predisposizione di dispositivi mirati alla garanzia della continuità occupazionale in caso di cessione di ramo d'azienda; l'Associazione *Firenze Riders Nidil-CGIL*, che ha proposto di collegare alla prestazione di lavoro tramite piattaforma una presunzione di etero-organizzazione, ai fini dell'applicazione dell'art. 2, d. lgs. n. 81/15, e di coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori nella definizione dei parametri che determinano le decisioni organizzative elaborate dagli algoritmi digitali, allineandosi inoltre alle richieste di abolizione della retribuzione a cottimo avanzate dai colleghi di *Riders Union Bologna*; e l'Associazione *Riders contro il decreto*, collocata su posizioni diametralmente opposte alle precedenti, e in particolare favorevole alla conservazione di meccanismi di corresponsione del compenso a cottimo e contraria a qualsiasi tentativo di ricondurre la prestazione di lavoro agli schemi della subordinazione.
Le forme organizzative e le strategie di rappresentanza dei lavoratori della *gig economy*, tanto da parte dei sindacati tradizionali quanto ad opera degli attori emergenti, sono state oggetto di numerose indagini, che ne hanno ricostruito, classificato e valu-

tato azioni e risultati sia sul piano empirico[58] che su quello teorico[59]. Nella vasta modellistica osservata possono annoverarsi, approssimativamente, le seguenti pratiche: la mobilitazione attraverso l'astensione collettiva dal lavoro o altre campagne volte al richiamo dell'attenzione da parte della pubblica opinione; lo scambio di informazioni e valutazioni sulle imprese committenti, equivalente ad un rovesciamento della logica che informa i sistemi di *rating* di cui si avvalgono le piattaforme nei confronti dei propri collaboratori; l'azione di tipo lobbistico, volta alla conquista di spazi di interlocuzione con le istituzioni pubbliche; la costituzione di organismi mutualistici aventi il fine della messa in comune di prestazioni di assistenza sociale; e la contrattazione collettiva in senso stretto.

Tra le pratiche ascrivibili a quest'ultima tipologia, nell'esperienza italiana spiccano il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione rinnovato il 17 luglio 2018 da FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI e le associazioni datoriali della categoria, che ha introdotto una specifica sezione intesa a disciplinare il trattamento degli addetti alla «Distribuzione delle merci con cicli, ciclomotori e motocicli (c.d. *riders*)» per quanto attiene agli istituti dell'inquadramento, dell'orario di lavoro, della salute e sicurezza (con specifico riferimento ai dispositivi di prevenzione e protezione relazione alle esigenze ed alle specifiche caratteristiche dell'attività prestata), all'assicurazione contro terzi e alla contrattazione di secondo livello, e la "Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano"[60], stipulata a Bologna nel maggio 2018 dal Comune felsineo insieme a *Riders Union Bologna*, alle sedi confederali cittadine di Cgil, Cisl e Uil e alle piattaforme di *food delivery Sgnam* e *Mymenu*. Quest'ultimo rappresenta un esempio di collaborazione tra nuovi attori e soggetti tradizionali della rappresentanza sindacale, e si contraddistingue inoltre per il ruolo attivo assolto dall'istituzione pubblica nella predisposizione del testo dell'accordo e nel coordinamento del negoziato. Sul piano dei contenuti normativi, la Carta spazia dagli obblighi di informazione al controllo nell'uso dei meccanismi reputazionali, al diritto ad un compenso equo e dignitoso - ossia commisurato ai minimi tabellari sanciti dai contratti collettivi di settore sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative – , alla limitazione della facoltà di recesso unilaterale della piattaforma, al diritto alla disconnessione, solo per menzionarne alcuni.

Volgendo lo sguardo oltreconfine, può essere interessante citare in conclusione le analoghe esperienze di contrattazione collettiva che hanno avuto luogo in Danimarca sotto l'egida della Commissione governativa sul futuro del lavoro, il *Danish Disruption Council*, operante nel biennio 2016-2018[61]. Il dialogo tra le parti sociali instauratosi

58. Senza pretesa di esaustività si possono citare i progetti di ricerca comparata *iRel. Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work* (www.irelproject.eu), *Don't Gig Up* (www.dontgigup.eu), *COGENS. Collective Bargaining and the Gig Economy - New Perspectives* (http://www.cogens2019.eu). Cfr. inoltre il rapporto elaborato per l'ETUC da Countouris, N., De Stefano, V. *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, Brussels, 2019.

59. Cfr., anche per richiami più approfonditi, Recchia, G. A., Alone in the crowd? *La rappresentanza e l'azione collettiva ai tempi della* sharing economy, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Ediesse, Roma, 2018, I, 141; Tassinari, A., Maccarrone, V., *The mobilisation of gig economy couriers in Italy: some lessons for the trade union movement*, «Transfer», ETUI, Brussels, 2017, 23, 353.

60. Cfr. Martelloni, F., *Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote*, «Labour and Law Issues», 1, 2018, 17, Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/8369/8025.

61. Cfr. Videbæk Munkholm, N., Lund-Sørensen, A., *Danish report for Work package 1*, rapporto introduttivo del progetto di ricerca europeo *iRel. Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work* (con il contributo economico della Commissione Europea, ref.: VS/2019/0081), in corso di pubblicazione in www.irelproject.eu.

nell'ambito del *Disruption Council* ha condotto alla stipula di un accordo tra la federazione sindacale *3F* e la piattaforma *Hilfr*, specializzata nella fornitura di servizi di pulizia per utenti privati, assistita dall'organizzazione datoriale *Dansk Industri*. Ai sensi dell'accordo, rimasto sperimentalmente in vigore tra i mesi di agosto 2018 e agosto 2019, il prestatore di servizi che avesse maturato almeno 100 ore di impiego tramite la piattaforma avrebbe avuto titolo ad essere qualificato come lavoratore subordinato, godendo delle relative tutele in materia di salario minimo, versamento dei contributi pensionistici, ferie retribuite, malattia e obbligo della piattaforma di giustificare il recesso anticipato dal contratto. Un ulteriore esempio è rappresentato dal contratto intercorso tra la piattaforma di servizi di interpretariato *Voocali* e il sindacato dei servizi *HK*, avente ad oggetto l'estensione ai lavoratori impiegati tramite la piattaforma del trattamento previsto dall'accordo collettivo applicabile ai lavoratori dipendenti sottoscritto da *HK* e dall'associazione datoriale di categoria *Dansk Erhverv*.

Bibliografia

Ales, E., *Is Performance Appraisal Compatible with the Employment Relationship? A Conclusive Plea in Favour of an Achievement-oriented Approach to Work Organisation*, in Ales, E., Addabbo,T., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I. (eds.), *Performance Appraisal in Modern Employment Relations. An Interdisciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, 2019, 255.

E. Ales, *Subordination at Risk (of "Autonomisation"): Evidences and Solutions from Three European Countries*, in *ILLeJ*, Issue 1, Vol. 12 (2019), 65 – 69.

Ales, E., *Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 11.

Ales, E., Battista, L., Dazzi, D., Favretto, C., Gaglione, I., Menegatti, E., Purificato, I., Senatori, I., Tufo, M., *Stage 1. Construction of the State of the Art. National Report on Italy*, rapporto introduttivo del progetto di ricerca europeo *iRel. Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work* (con il contributo economico della Commissione Europea, ref.: VS/2019/0081), in corso di pubblicazione in www.irelproject.eu.

Aloisi, A., De Stefano, V., *La culla dell'innovazione si intesta la svolta sociale per* gig-worker *e non solo*, «Il Mulino», Bologna, 12 settembre 2019, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4861.

Biasi, M., *Uno sguardo oltre confine: i "nuovi lavori" della* gig economy. *Potenzialità e limiti della comparazione*, «Labour and Law Issues», 2, 2018, 3, Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/8797.

Borzaga, M., *Lavorare per progetti. Uno studio su contratti di lavoro e nuove forme organizzative d'impresa*, Cedam, Padova 2012.

Bureau of Labor Statistics - US Department of Labor, *Contingent and Alternative Employment Arrangements - May 2017*, 7 June 2018.

Cagnin, V., Gig-economy *e la questione qualificatoria dei* gig-workers: *uno sguardo oltreconfine*, in Perulli, A. (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Padova, 2018, 35.

Carabelli, U., Spinelli, C., *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i* riders *sono collaboratori etero-organizzati*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Ediesse, Roma, 2019, I, 95.

Caruso, B., *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il* Jobs Act: *fordismo, postfordismo e industria 4.0*, «Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali», 2018, 157, 81, Franco Angeli, Milano.

Countouris, N., De Stefano, V. *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, Brussels, 2019.

Dagnino E., People Analytics*: lavoro e tutele al tempo del management tramite* big data, «Labour and Law Issues», 1, 2017, 3, Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/6860.

Ducato, R., Kullmann, M., Rocca, M., European *Legal Perspectives on Customer Ratings and Discrimination*, in in Ales, E., Addabbo,T., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I. (eds.), *Performance Appraisal in Modern Employment Relations. An Interdisciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, Cham, in corso di pubblicazione.

Fabbri, T., *Digital Work: An Organizational Perspective*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 29.

Faioli, M., *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino, 2018.

Ferraro, G. *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 79, 1998, 439, Franco Angeli, Milano.

Gasparre, A., *Digitalizzazione e cambiamento organizzativo*, in Salento, A. (a cura di), *Industria 4.0 oltre il determinismo tecnologico. Ebook of the research program "The organization workshop"*, TAO Digital Library, Bologna, 2018, 53.

Genin, E., *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, «The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», 32, 280, 2016, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Ichino, P., *Il contratto di lavoro. 1. Fonti e principi generali, autonomia individuale e collettiva, disciplina del mercato, tipi legali, decentramento produttivo, differenziazione dei trattamenti e inquadramento*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Cicu, A., Messineo, F.; continuato da Mengoni, L., Giuffrè, Milano, 2000.

International Labour Office, *Work for a Brighter Future. Global Commission on the Future of Work*, Geneva, ILO, 2019.

Istat, *I lavoratori indipendenti*, Focus, II trimestre 2017, 5 novembre 2018, 3, www.istat.it.

Krause, R., *"Always-on": The Collapse of the Work-Life separation in Recent Developments, Deficits and Counter-Strategies*, in Ales, E., Curzi, Y., Fabbri, T., Rymkevich, O., Senatori, I., Solinas, G. (eds.), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 223.

Martelloni, F., *Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote*, «Labour and Law Issues», 1, 2018, 17, Bologna, https://labourlaw.unibo.it/article/view/8369/8025.

Martelloni, F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bononia University Press, Bologna, 2012

Menegatti, E., *The Evolving Concept of "worker" in EU law*, «Italian Labour Law e-Journal», 1, 2019, 71, Bologna, https://illej.unibo.it/article/view/9699.

Pedrazzoli, M., *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 79, 1998, 509, Franco Angeli, Milano.

Perulli, A., *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Giuffrè, Milano, 1996;

Prassl, J., *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford University Press, 2018.

Razzolini, O., *Piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, Giappichelli, Torino, 2013.

Recchia, G. A., Alone in the crowd? *La rappresentanza e l'azione collettiva ai tempi della* sharing economy, «Rivista

giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Ediesse, Roma, 2018, I, 141
Riccio, A., *Il potere di scelta del datore di lavoro. La dimensione collettivo–relazionale del lavoro subordinato*, Aracne, Roma, 2018.
Rinaldini, M., *Autonomia nella fabbrica 4.0* in Salento, A. (a cura di), *Industria 4.0 oltre il determinismo tecnologico. Ebook of the research program "The organization workshop"*, TAO Digital Library, Bologna, 2018, 70.
Salento, A., *Industria 4.0 e determinismo tecnologico*, in Salento, A. (a cura di), *Industria 4.0 oltre il determinismo tecnologico. Ebook of the research program "The organization workshop"*, TAO Digital Library, Bologna, 2018, 6.
Santoro Passarelli, G., *Il lavoro parasubordinato*, Franco Angeli, Milano, 1979
Senatori, I., *Subordinazione e autonomia alla prova della* gig-economy: *la parola ai giudici*, «Giustiziacivile.com», Roma, 10, 2018.
Spinelli, C., *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari 2018.
Srnicek, N., *Platform Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 2016-
Tassinari, A., Maccarrone, V., *The mobilisation of gig economy couriers in Italy: some lessons for the trade union movement*, «Transfer», ETUI, Brussels, 2017, 23, 353.
Videbæk Munkholm, N., Lund-Sørensen, A., *Danish report for Work package 1*, rapporto introduttivo del progetto di ricerca europeo *iRel. Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work* (con il contributo economico della Commissione Europea, ref.: VS/2019/0081), in corso di pubblicazione in www.irel-project.eu.

Capitolo 4

L'economia e il lavoro degli immigrati in Italia

Capitolo 4
L'economia e il lavoro degli immigrati in Italia

Maurizio Ambrosini
Università di Milano

L'immigrazione in epoca contemporanea è legata ai fabbisogni del mercato del lavoro: un tempo più espliciti e visibili, all'epoca dello sviluppo industriale post-bellico, oggi generalmente più opachi e controversi. La migliore definizione dell'atteggiamento dei governi dei paesi sviluppati nei confronti degli immigrati negli ultimi decenni rimane quella di "importatori riluttanti" (Hollifield e Al. 2014). Politicamente, in linea di principio i governi come gli elettori non li vorrebbero, tranne poche eccezioni. Economicamente, non è agevole farne a meno.
Quando si tratta di rifugiati, la questione si complica ancora di più. Il loro arrivo non è legato a fabbisogni del mercato del lavoro, nemmeno impliciti, ma ad altre e più drammatiche ragioni. Oltre tutto, più sono veri rifugiati, meno si sono preparati a partire, più hanno subito traumi e violenze, più difficile risulta inserirli efficacemente nel mercato del lavoro.
Per giunta di fronte al lavoro gli immigrati sono imprigionati in un dilemma polemico: se non lavorano, sono considerati dei parassiti, beneficiari abusivi di una spesa pubblica finanziata con le tasse pagate dai cittadini. E' il caso oggi soprattutto dei richiedenti asilo, di cui molti contestano l'inazione ma nello stesso tempo ostacolano l'inserimento. Se gli immigrati invece lavorano, si espongono all'accusa di rubare posti di lavoro agli italiani (Ambrosini 2019a).

1. Un occupato su dieci

In Italia trent'anni fa nessuno l'aveva previsto, eppure oggi il nostro paese dà lavoro a 2,45 milioni di immigrati stranieri, che rappresentano il 10,6% dell'occupazione complessiva. Nel 2018 hanno fatto segnare un incremento occupazionale del 4,6%, contro un assai più modesto 0,8% per i cittadini italiani.
Come prima constatazione, va riconosciuto l'imbarazzante fatto della coesistenza dell'occupazione degli immigrati con alti livelli di disoccupazione interna. Il fenomeno si spiega anzitutto guardando ai lavori che gli immigrati trovano. Sono sostanzialmente assenti nella pubblica amministrazione, e aggiungendo altri lavori da colletti bianchi (credito, assicurazioni, istruzione, comunicazione) incidono per meno del 2% sul complesso degli occupati. I loro sbocchi riguardano il lavoro manuale e i servizi scarsamente qualificati. Appena l'1,2% degli occupati stranieri ha una qualifica di dirigente o quadro a fronte del 7,8% della controparte italiana; appena l'8,7% sono assunti come impiegati, contro il 36,0% per gli italiani, più di 3 su 4 sono occupati con la qualifica di operaio (76,8%), contro poco più del 30% per gli italiani (Ministero del Lavoro 2019). La situazione inoltre non migliora di molto con l'anzianità di permanenza in Italia, e la lunga recessione seguita dalla stagnazione ha comportato dei passi indietro anche per molti di coloro che erano riusciti a compiere dei progressi.
L'incidenza degli immigrati è più alta della media dove il lavoro è faticoso, precario, dotato di scarso prestigio e riconoscimento sociale: 17,2% nelle costruzioni, 17,9% nell'agricoltura, come pure negli alberghi e ristoranti, toccando un picco del 36,6% negli

"altri servizi collettivi e personali", in cui ricadono i servizi domestici e l'assistenza a domicilio (Ministero del lavoro 2019).
Anche nel lavoro autonomo si osservano delle concentrazioni nelle attività più pesanti e meno remunerative: oltre la metà dei commercianti ambulanti sono ormai nati all'estero, come si può facilmente osservare nei mercati rionali di tante città.
In molte di queste occupazioni si nota un avvicendamento: negli scorsi decenni erano lavori in cui gli immigrati interni, dalle regioni del Mezzogiorno, erano subentrati ai lavoratori dell'Italia centro-settentrionale. Dagli anni '80 per alcune occupazioni (come quella di collaboratrice familiare), dalla legge Martelli del '90 per molte altre, è iniziato un nuovo ciclo di avvicendamento che ha avuto come protagonisti i lavoratori stranieri.
Un secondo fattore esplicativo si riferisce ai territori in cui si inseriscono. Il ricorso alla manodopera immigrata è un fenomeno eminentemente centro-settentrionale, con propaggini nel Mezzogiorno riferite soprattutto alle occupazioni domestiche, a qualche attività commerciale, all'agricoltura e poco altro. L'incidenza sull'occupazione tocca infatti il valore massimo nell'Italia Centrale, con il 12,9%, seguita dal Nord-Ovest con il 12,1% e dal Nord-Est con l'11,6%, mentre Mezzogiorno e Isole si fermano al 5,9%. Entrando più nel dettaglio, le regioni in cui l'incidenza degli immigrati sugli occupati è più elevata sono nell'ordine Lazio (14,5%), Emilia-Romagna (13,0%), Lombardia (12,7%), mentre i valori minimi sono toccati in Molise (4,1%), Sardegna (4,5%), Basilicata (4,6%) (Ministero del lavoro 2018). Volendo approfondire ancora la geografia economica dell'occupazione degli immigrati in Italia, si noterebbe che anche all'interno delle regioni sussistono differenze rilevanti tra le province più sviluppate e quelle meno prospere: tra Sondrio e Brescia, tra Rovigo e Verona, per cogliere due esempi riferiti a Lombardia e Veneto.
In altri termini, il lavoro degli immigrati è un sensibile indicatore del dinamismo dei sistemi socio-economici locali. Si concentra dove c'è più occupazione, più ricchezza, meno disoccupazione per gli italiani. Dove invece la situazione è più critica anche le occupazioni meno ambite tendono a essere raccolte dai lavoratori del posto. Ricorrendo ancora a un esempio: nel Centro-Nord se una donna adulta con responsabilità familiari trova un'occupazione extradomestica sufficientemente stabile e con un reddito discreto, è abbastanza probabile che deleghi parte delle sue incombenze domestiche a una collaboratrice familiare, almeno a tempo parziale, e questa a sua volta avrà molte probabilità di essere immigrata; nelle regioni del Mezzogiorno è ancora relativamente abbondante l'offerta di lavoro locale, e aumentano quindi le probabilità che la collaboratrice familiare sia italiana. Semmai è significativo che anche al Sud proprio il lavoro domestico sia il settore che ha aperto più spazi a lavoratori e lavoratrici immigrate. Il caso individuato mostra molto bene che l'occupazione degli immigrati non solo è correlata con l'occupazione degli italiani, ma la favorisce. Senza l'aiuto delle colf, per molte donne e famiglie italiane di classe media sarebbe molto più arduo conciliare lavoro extradomestico e carichi familiari, e probabilmente non poche donne italiane dovrebbero lasciare il lavoro o ridurre gli orari.
Un altro dato conferma la correlazione tra dinamismo economico e occupazione degli immigrati. Escludendo la pubblica amministrazione e le famiglie che ricorrono a collaborazioni domestiche, nel 2017 il 31,5% delle imprese che hanno effettuato assunzioni hanno accolto almeno un lavoratore straniero. Il dato è costantemente superiore al 30% dal 2013 in avanti, ma registra sensibili differenze regionali: raggiunge infatti il 35,7% in Trentino-Alto Adige, il 29,2% in Emilia-Romagna, il 26,7% in Toscana, men-

tre al polo opposto registra un modesto 5,6% in Sardegna, un 10,0% in Campania, un 10,6% in Sicilia (Ministero del lavoro 2018).
Un terzo aspetto da considerare riguarda come gli immigrati lavorano, ossia le modalità di assunzione e di impiego del loro lavoro. Qui si può constatare che il 22% ha un contratto a tempo determinato (contro il 14,9% per gli italiani) e un 3% un lavoro stagionale, valori che si alzano nel caso dei lavoratori extracomunitari raggiungendo il 31% complessivo (Ministero del lavoro 2018). Molto significativo poi il dato relativo agli infortuni: 16,3% del totale nel 2018, e 17,0% guardando agli infortuni mortali (in cifre, 207 su 1218), mentre come abbiamo notato l'incidenza sull'occupazione è del 10,5%. Da tre anni inoltre gli infortuni occorsi a lavoratori nati all'estero sono in aumento, in modo particolare per i cittadini non comunitari, mentre per i lavoratori italiani sono in lieve diminuzione, e nel 2018 anche per gli immigrati con cittadinanza dell'Unione europea (Ministero del lavoro 2019). I settori in cui lavorano gli immigrati e le occupazioni che svolgono sono più esposti ai rischi infortunistici di quanto non avvenga per gli italiani.
Si riscontrano situazioni-limite di grave sfruttamento, come quella nota dell'impiego di lavoro stagionale in agricoltura in determinati territori (ma non in Trentino, per esempio), e quelle meno note di tanti cantieri edili, di parecchie imprese di pulizia, dei ristoranti e di altri ambienti di lavoro con orari atipici o luoghi di lavoro non chiaramente individuabili. Non vanno tuttavia generalizzate, non è vero che l'impiego degli immigrati corrisponda a lavoro sfruttato, come sostiene una certa retorica. Lo sbocco, intenzionale o meno, delle generalizzazioni più cupe finisce per essere una chiusura delle frontiere non dissimile da quella propugnata dagli avversari ideologici dell'immigrazione. E' vero invece che in un mercato del lavoro segmentato gli immigrati finiscono in maniera preponderante nelle posizioni più svantaggiate e meno suscettibili di miglioramento. Rimpiazzano i lavoratori italiani nelle occupazioni meno ambite, soprattutto nei territori in cui le possibilità di scelta per questi ultimi sono più ampie. Giacché il mercato del lavoro italiano abbonda tuttora di *lavori delle cinque P* (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente), ha attratto e impiegato nel corso di un trentennio centinaia di migliaia di lavoratori stranieri (Ambrosini 2019a). Il loro contributo è diventato un fattore strutturale del sistema economico e della vita quotidiana delle famiglie. Anziché togliere lavoro agli italiani, nel complesso lo ha favorito.
Più controverse sono le relazioni tra ricorso al lavoro degli immigrati e qualità dell'occupazione. La possibilità di trovare lavoratori disponibili ad accettare situazioni pesanti e trattamenti contrattuali sub-standard può rappresentare una soluzione alternativa agli investimenti per migliorare le condizioni di lavoro. L'occupazione degli immigrati riguarda in maniera preponderante attività che non possono essere trasferite in paesi con costi del lavoro più bassi: si pensi alle costruzioni o ai servizi alle persone. Sono quindi particolarmente esposte a spinte per la compressione dei costi in ambito locale, per esempio mediante operazioni di esternalizzazione e subappalto, risparmi negli investimenti tecnologici e nelle misure di sicurezza, ricorso a contratti svantaggiosi per i lavoratori.
Parlare di complementarietà tra lavoro immigrato e lavoro nazionale come spesso si fa non è quindi del tutto appropriato: la complementarietà si produce anche come portato di scelte organizzative, contrattuali e retributive che generano incentivi e disincentivi nei confronti dei lavoratori. Scelte che allontanano i lavoratori italiani da determinate occupazioni mentre possono risultare accettabili per molti immigrati. In

altri termini, entrano in gioco le aspettative dell'offerta di lavoro, nazionale e immigrata, ma pure le condizioni di impiego. Il problema però non sono gli immigrati e il loro eventuale impiego, quanto piuttosto la tenuta e l'efficacia dei dispositivi di tutela faticosamente elaborati in oltre un secolo di azione sindacale e legislazione del lavoro: la definizione e applicazione dei contratti collettivi, l'azione di vigilanza degli ispettorati del lavoro, il controllo di appalti e subappalti.

2. Il ruolo ambivalente delle reti migratorie

Per comprendere come avviene l'inserimento *lavorativo* degli immigrati dobbiamo prendere in considerazione un altro dato fornito dall'ISTAT (Ministero del Lavoro 2018). Quasi il 60% degli occupati extracomunitari e circa il 55% dei lavoratori comunitari ha trovato impiego grazie a "parenti e/o amici", mentre per gli italiani il dato corrispondente si ferma al 27,5%. Per gli immigrati queste reti di conoscenze sono soprattutto interne ai circuiti dei connazionali, il che contribuisce a spiegare un altro dato: le relazioni interpersonali conducono prevalentemente verso impieghi scarsamente qualificati, come avviene per il 44,2% degli occupati extracomunitari e per il 34,0% dei cittadini comunitari, contro un assai più contenuto 13,2% per la componente italiana. Per contro il ricorso a un'agenzia per l'impiego privata o pubblica in 6-7 casi su 10 consente di trovare impieghi con un grado di qualificazione più elevato, ma gli immigrati vi accedono poco.

Si nota qui il ruolo ambivalente del capitale sociale etnico, rappresentato dalle relazioni con parenti e connazionali e dal loro sostegno nella ricerca di un'occupazione. E' stato e rimane una risorsa di grande importanza per chi è appena arrivato, spaesato e privo di contatti con il mercato del lavoro, come pure per chi ha urgente bisogno di trovare un'occupazione per provvedere a se stesso e ai propri familiari. Le relazioni interne al gruppo di riferimento tuttavia hanno un raggio di azione limitato: convogliano informazioni sui posti di lavoro vacanti, introducono presso il datore di lavoro, raccomandano i possibili candidati nell'ambito dei settori e delle occupazioni in cui il gruppo ha realizzato un certo insediamento. Ma questi sono quasi sempre i lavori a bassa qualificazione che hanno aperto le porte ai lavoratori stranieri. Una volta entrati lì, gli immigrati fanno fatica a uscirne. Le cosiddette "specializzazioni etniche" si spiegano in base a questi meccanismi di circolazione delle notizie e dei contatti utili, che si saldano con gli stereotipi dei datori di lavoro e più in generale della società ricevente. Si formano così le rappresentazioni delle attitudini degli immigrati a svolgere determinati lavori, sempre a bassa qualificazione: i filippini come zelanti collaboratori e collaboratrici domestiche; le donne ucraine, moldave o peruviane come premurose assistenti familiari degli anziani, benché definite usualmente con il termine svalutativo di "badanti"; gli indiani del Punjab come efficienti mungitori nelle stalle padane; albanesi e rumeni come abili muratori.

I datori di lavoro, non disponendo di informazioni adeguate sulle capacità, le abitudini, il carattere dei lavoratori, tendono a fidarsi della sponsorizzazione di qualcuno che già lavora presso di loro, immaginando che non voglia fare brutta figura introducendo in azienda una persona inadeguata e che si farà carico di guidare il nuovo arrivato nell'apprendimento dei compiti assegnati. Dopo qualche esperienza positiva o negativa, si formano delle idee sui lavoratori adatti alle loro esigenze: un indicatore debole come la nazionalità in mancanza di meglio diventa predittivo dell'idoneità del lavoratore a svolgere le mansioni richieste. Se poi con il tempo si forma un gruppetto

abbastanza affiatato di lavoratori della stessa origine, può persino diventare difficile rompere l'equilibrio introducendo un lavoratore di nazionalità diversa.
La conseguenza, sul versante degli immigrati, è che risulta relativamente agevole seguire le orme dei connazionali e inserirsi nella medesima occupazione, mentre risulta molto più complicato rivolgersi altrove, magari cercando di mettere a frutto titoli di studio e competenze pregresse. Insieme al ruolo ambivalente del capitale sociale etnico, vari altri fattori ostacolano la promozione professionale degli immigrati: la conoscenza della lingua italiana colta, la difficoltà di far riconoscere i propri titoli di studio, i problemi di trasferimento e valorizzazione di competenze acquisite in altri contesti e a questi collegate: una laurea in letteratura araba o in diritto di un paese dell'America Latina quand'anche fossero riconosciute non troverebbero molto mercato in Italia. Si può investire in corsi di formazione per certificare e adattare almeno in parte le proprie competenze professionali al nuovo contesto, per esempio nell'ambito delle professioni sanitarie, ma non è detto che si trovino sul territorio le soluzioni adatte, né che conducano ai risultati auspicati.
Non stupisce dunque che, sempre secondo l'ISTAT, 845.000 lavoratori immigrati (34,4%) svolgano un lavoro che richiede un livello d'istruzione inferiore a quello che posseggono, mentre per gli italiani il dato è del 23,5% (IDOS 2019). Per gli italiani inoltre il problema riguarda soprattutto i primi passi nel sistema occupazionale, mentre per gli stranieri persiste a dispetto dell'età e dell'anzianità lavorativa. Secondo i dati Istat, 63 laureati stranieri su 100 sono occupati in posizioni per cui basterebbe un'istruzione inferiore, contro meno di 18 italiani laureati su 100.
Tra gli stranieri è più alta anche la quota di quanti lavorano meno di quanto vorrebbero: 7,6%, contro 3,3% per gli italiani. Sono anche penalizzati sul piano retributivo, poiché la loro retribuzione mensile è inferiore del 24% nei confronti dei lavoratori italiani. Il divario è maggiore per le donne e nelle regioni meridionali (32,7%) rispetto a quelle settentrionali (21,9%).
Per un immigrato, il capitale sociale di solito conta molto più del capitale umano: per trovare lavoro serve un contatto affidabile, più che un titolo di studio. E il titolo di studio il più delle volte non serve nemmeno per cercare di ottenere dei successivi miglioramenti.
Gli immigrati provengono prevalentemente dalle classi medie dei paesi di origine. Emigrando, sanno di andare incontro a una discesa sociale: acquisiscono uno status inferiore a quello che possedevano prima di partire. Li sorreggono varie motivazioni: guadagnare di più e poter meglio provvedere alle loro famiglie; vivere in condizioni di maggiore sicurezza; inserire i figli in un contesto più promettente. Subentra anche una motivazione legata alle valenze sociali del lavoro: trasferendosi all'estero, distaccano il lavoro dalla loro identità sociale, non diversamente dai giovani italiani che accettano occupazioni umili in Australia o nel Regno Unito. Lontano dagli occhi dei conoscenti, danno meno importanza a come si guadagnano da vivere. Molti di loro dicono che qui svolgono lavori che non avrebbero mai accettato in patria: è il caso tipico delle donne con una storia di lavoro impiegatizio o educativo alle spalle che qui lavorano come colf o assistenti familiari.
Quando tornano in patria, ben vestiti e carichi di regali, gli immigrati potranno comunque esibire un'immagine di successo. Saranno ammirati e invidiati. Oltre a tutto questo, molti sperano di compiere una traiettoria a U: dopo aver affrontato una perdita di status sociale, aspirano in un secondo momento a risalire. Questa speranza però raramente si realizza: nella maggior parte dei casi, soprattutto nell'Europa mediterra-

nea, la loro traiettoria professionale assume piuttosto una forma a L: dopo la discesa, segue la stagnazione nelle occupazioni mediocri in cui il loro gruppo di riferimento li ha incanalati (Fellini e Guetto 2019).
La gravità di questo fenomeno di schiacciamento verso il basso delle carriere degli immigrati differenzia l'Europa meridionale da quella centro-settentrionale: nella nostra regione, arrivata più tardi nel novero delle destinazioni che attraggono immigrati, i tassi di occupazione degli immigrati sono più alti di quelli dei nativi, perché nella popolazione straniera è maggiore la quota di giovani adulti attivi nel mercato del lavoro. I loro sbocchi professionali sono però più limitati, in gran parte confinati nelle posizioni inferiori dei sistemi occupazionali. Nei paesi europei di più antica immigrazione i tassi di occupazione con il tempo si sono abbassati, ma gli impieghi sono più variegati: pur persistendo una distribuzione occupazionale sfavorevole rispetto ai nativi, gli immigrati e soprattutto i loro figli riescono a trovare posti di lavoro di vario genere, anche qualificati (Fullin e Reyneri 2013). L'impiego pubblico ha contribuito a questo miglioramento, come è avvenuto per le donne: lo Stato, nelle sue articolazioni, è un datore di lavoro più universalistico degli imprenditori privati. In Italia questo processo non si è ancora messo in moto, e le restrizioni delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni hanno un impatto negativo anche in questa prospettiva.
Un altro problema appariscente riguarda la partecipazione al lavoro delle donne coniugate. Ne sono una spia gli elevati tassi di inattività di diverse componenti nazionali asiatiche e nordafricane: 89% per l'Egitto, 87% per il Pakistan, 80% per il Bangladesh, 76% per l'India, 70% per la Tunisia, 69% per il Marocco. Il valore medio è del 45% per le donne italiane, 32% per le cittadine dell'UE, 44% per le cittadine di paesi extra-UE. Tra le donne immigrate il rapporto con il mercato del lavoro rivela una netta polarizzazione. Troviamo da una parte le componenti in cui è molto alta l'incidenza delle donne sole o comunque non accompagnate dai figli o in grado di organizzarsi per conciliare lavoro e impegni familiari: il tasso di inattività precipita al 19% per le Filippine, al 23% per il Perù, al 24% per la Moldavia, al 27% per l'Ucraina. Dall'altra parte troviamo invece le componenti che hanno attuato ricongiungimenti familiari, ma in cui le donne restano a casa e non si inseriscono nel mercato del lavoro. L'associazione con la religione islamica salta agli occhi, ma tra le nazionalità con tassi di inattività femminile più elevati troviamo l'India, mentre il caso marocchino indica un certo allentamento del destino di casalinga: venti punti percentuali in meno rispetto all'Egitto (Ambrosini 2019b).
Più grave è però un altro problema: il lavoro in parecchi casi non affranca gli immigrati dalla povertà. In un quarto dei casi di immigrati in condizioni di povertà assoluta (1,5 milioni), almeno una persona in famiglia ha un'occupazione regolare.
Un'altra seria incognita riguarda le nuove generazioni di origine immigrata: il loro tasso di occupazione nell'UE è del 69%, in Italia soltanto del 28% (Ministero del lavoro 2019, su dati Eurostat). Si profila perciò un allarme per l'integrazione sociale futura dei figli degli immigrati, che nessuno potrà cacciare da quello che ormai è anche il loro paese.

3. La funzionalità e l'ingiustizia

L'esperienza italiana è più recente di quelle dei paesi che sono arrivati prima di noi a uno sviluppo economico avanzato, ma si inserisce nel solco di tendenze già note. Le società industriali generalmente si sono (relativamente) aperte all'immigrazione

sulla base di una constatazione, non sempre esplicita e universalmente condivisa neppure in passato: quella di aver bisogno di manodopera, soprattutto per colmare le falle nelle posizioni inferiori della struttura occupazionale. Il rapporto tra immigrati e sistemi economici riceventi si è costruito sulla base di un rapporto di funzionalità (relativamente) riconosciuta e insieme di disuguaglianza strutturale. Gli immigrati stranieri arrivavano per svolgere lavori che non trovavano sufficiente disponibilità nel mercato del lavoro interno, che in genere aveva già assorbito le proprie riserve di lavoratori provenienti da regioni più povere. Concorrevano a questo deficit le guerre, lo sviluppo industriale tumultuoso, la realizzazione di grandi opere pubbliche come le ferrovie, ma già negli Stati Uniti di fine Ottocento e nel Nord-Europa post-bellico le preferenze dei lavoratori locali per certe occupazioni e non altre, nonché le resistenze dei datori di lavoro ad aumentare i salari e a migliorare le condizioni di lavoro entravano nella partita. L'equilibrio funzionale consisteva nel fatto che un lavoro che da un nativo poteva essere scartato, per un immigrato rappresentava un miglioramento, un'opportunità, una speranza. La differente percezione delle medesime occupazioni ha sempre rappresentato il lubrificante del sistema.

La scarsa concorrenza nei fatti con i lavoratori nazionali ha poi a che fare con la segmentazione del mercato del lavoro di cui abbiamo analizzato alcuni dati salienti nel precedente paragrafo. Il sistema occupazionale non è un campo liscio e omogeneo, in cui domanda e offerta di lavoro comunicano e s'incontrano agevolmente, ma è un terreno accidentato, attraversato da nicchie, cunette, barriere di vario genere. Fuor di metafora, capita regolarmente che i cercatori di lavoro si affollino verso determinati sbocchi, come l'impiego pubblico, mentre altri fabbisogni rimangono scoperti. Oppure che i posti di lavoro siano relativamente più abbondanti in determinati territori, mentre l'offerta di lavoro si concentra in altri e per varie ragioni non sia disponibile a trasferirsi. O ancora, che i posti disponibili richiedano determinati orari, che non risultano compatibili con altre esigenze personali e familiari dei lavoratori: è il caso tipico delle donne con responsabilità di cura verso altri. Gli immigrati in questo assetto risultano occupabili anche a motivo della loro flessibilità: soprattutto agli inizi, si muovono sul territorio senza troppe remore, accettano orari socialmente indesiderabili, non si tirano indietro di fronte a mansioni pesanti e sgradevoli.

Un'offerta di lavoro italiana sempre più istruita (ormai 4 giovani su 5 arrivano al diploma di scuola media superiore), in gran parte protetta dalla famiglia di origine, affrancata dai bisogni primari, socializzata a un certo benessere, guarda giustamente altrove e ricerca occupazioni migliori. Magari con fatica, disposta anche a sopportare lunghe trafile per accedere a un lavoro desiderabile, pronta eventualmente a partire a sua volta per l'estero per soddisfare le proprie aspirazioni a un'occupazione appagante.

L'ingiustizia ha invece a che fare con quella che può essere definita "integrazione subalterna" (Ambrosini 2019a). Molte voci ben intenzionate insistono sul fatto che gli immigrati raccolgono i lavori rifiutati dagli italiani. Hanno ragione, come abbiamo visto, a patto di lasciar cadere il moralismo che talvolta affiora nelle recriminazioni sulla scarsa disponibilità verso il lavoro manuale dei lavoratori di oggi, e soprattutto dei giovani. L'argomento nasconde però un'insidia: quella di abituarsi a pensare che i posti adatti agli immigrati siano soltanto quelli delle cinque P già ricordate, talmente sacrificati da risultare inaccettabili per la popolazione lavorativa italiana. Più ancora, si può finire con l'abbracciare l'idea che esistano dei lavori per definizione "da immigrati", tracciando più o meno consapevolmente delle linee di separazione etnica nel

mercato del lavoro: si formerebbe così quella che è stata definita "economia dell'alterità" (Calavita 2005). L'integrazione subalterna consiste in questa tacita gerarchizzazione della società, in cui gli immigrati trovano un posto e una corrispondente accettazione soltanto mettendosi in coda dietro gli italiani, a raccogliere i lavori lasciati scoperti dai lavoratori nazionali.
Non solo. La giustificazione della legittimità del ruolo degli immigrati nelle società riceventi sulla base della loro accettazione dei lavori rifiutati dalla componente nativa mostra la corda quando gli immigrati cominciano ad aspirare a loro volta a lavori migliori, un'aspettativa che diventa particolarmente pressante quando entrano in campo le seconde generazioni. Che si fa a quel punto? Gli immigrati e i loro figli cessano forse di essere membri legittimi della società e del mercato del lavoro?
La funzionalità quindi svolge un indubbio ruolo nell'apertura dei confini, così come la corrispondente disponibilità degli immigrati ad accettare lavori ingrati, ma entrambe vanno ritenute un punto di partenza, non un destino. Come varie generazioni di lavoratori subordinati prima di loro, anche gli immigrati hanno il pieno diritto di ambire a una promozione sociale, anche a costo di diventare meno funzionali e più competitivi nei confronti dei lavoratori autoctoni.

4. Il decreto-flussi 2019. Un'occasione persa?

E' stato emanato nel mese di aprile il cosiddetto "decreto flussi" 2019, ossia la norma che programma gli ingressi in Italia di lavoratori "extracomunitari" per l'anno in corso. Dovrebbe essere in teoria il cardine della politica dell'immigrazione, in cui il governo è chiamato a realizzare una sintesi tra le diverse istanze di cui tener conto nel decidere quanti e quali lavoratori stranieri lasciar entrare in Italia: esigenze dei settori produttivi, accordi di cooperazione con paesi terzi, attese degli oriundi italiani nel mondo, politiche di attrazione di studenti internazionali e altre ancora.
Va anzitutto osservato che il decreto è uscito appunto ad aprile, quando un terzo dell'anno era già passato e l'estate era alle porte. Ha messo in moto una macchina che ha richiesto altro tempo per produrre risultati operativi: le quote vanno ripartite a livello locale. Non è una novità, ma una conferma di una programmazione tardiva e farraginosa, che rischia di non rispondere in modo tempestivo al suo principale obiettivo: fornire al sistema economico la manodopera di cui ha bisogno. La maggior parte dei lavoratori (18.000 su 30.850) sono infatti destinati ad attività stagionali nei settori agricolo e turistico-alberghiero, che proprio in estate concentrano i maggiori picchi di attività.
Il secondo rilievo, ammesso dallo stesso decreto governativo, riguarda la mancanza della programmazione triennale degli ingressi prevista dalla legge, l'ormai storica Turco-Napolitano del 1998. Il nostro paese continua a navigare a vista nella definizione delle proprie politiche dell'immigrazione. Il problema non è nuovo e non riguarda quindi soltanto il governo attuale, ma sarebbe lecito attendersi una lucida e lungimirante strategia di raccordo tra gli interessi nazionali e il mercato del lavoro internazionale.
La lettura del decreto è comunque istruttiva per chi intenda andare al di là degli slogan per comprendere qualcosa di più della varietà e complessità delle figure normalmente accomunate sotto l'etichetta-ombrello dell'immigrazione, nonché della rete di accordi, norme pregresse, interessi economici e politici che concorrono a definire le politiche in materia. Nel testo si parla infatti di cittadini stranieri che abbiano com-

pletato nel loro paese programmi di formazione finanziati dallo Stato italiano (500 ingressi autorizzati); di lavoratori di origine italiana provenienti da determinati paesi dell'America Latina (100 ingressi); di investitori, liberi professionisti, artisti di chiara fama, proponenti di "start-up innovative" (2.400).
E' inoltre prevista la conversione in permessi di soggiorno per lavoro dipendente di ex-lavoratori stagionali (4.750), di ex-studenti o tirocinanti (3.500), di cittadini extracomunitari provenienti da altri paesi dell'UE (800). Altre conversioni di permessi riguarderanno il lavoro autonomo (800 in tutto).
In sintesi, il mito di un paese autosufficiente o talmente carico di disoccupati da non aver bisogno di importare manodopera dall'estero è contraddetto dal governo stesso, anche se venire legalmente in Italia continua a essere una lotteria per un numero ristrettissimo di fortunati.
Nello stesso tempo risalta la mancanza di una strategia di ampio respiro, capace di configurare una rete di cooperazione con i paesi con cui abbiamo interessi in comune, compresa la riammissione degli immigrati espulsi. Un volume più adeguato di ingressi autorizzati rappresenterebbe una vera alternativa al canale dell'asilo per i cosiddetti migranti economici. Manca altresì una lettura più comprensiva delle esigenze di manodopera del nostro paese, che non riguardano solo il lavoro stagionale e poco altro. Investono per esempio i fabbisogni delle famiglie italiane in termini di servizi assistenziali e domestici.

5. Una possibile alternativa: il lavoro indipendente

Anche il decreto-flussi conferma un ricorso al lavoro immigrato schiacciato sui bassi livelli della gerarchia occupazionale, ma apre alcuni spazi per il lavoro autonomo e qualificato.
Esistono già alcuni ambiti in cui gli immigrati riescono a ottenere delle posizioni di buon livello. Il principale è probabilmente quello infermieristico, non per caso corrispondente a obiettive difficoltà di reperimento di personale in diverse regioni italiane. In Lombardia, che fornisce infermieri alla Svizzera, gli ospedali assumono in varie forme personale para-sanitario straniero.
Un altro ambito, poco regolato e variamente interpretato, è quello delle attività di mediazione linguistica e culturale, presso ospedali, scuole, tribunali, enti locali, negli ultimi anni soprattutto centri di accoglienza per richiedenti asilo e progetti SPRAR. Qui un certo numero di immigrati e soprattutto di immigrate con una base di istruzione superiore hanno trovato l'opportunità per mettere a frutto conoscenze ed esperienze legate alla migrazione e alla costruzione di ponti tra contesti culturali e lingue diverse. La riduzione dei finanziamenti pubblici per queste attività e le restrizioni del diritto di asilo tendono però a comprimere questi spazi, anziché ampliarli.
La principale alternativa ai lavori delle cinque P è rappresentata però dal lavoro indipendente, così come è accaduto nei paesi che prima del nostro hanno fatto l'esperienza dell'inclusione degli immigrati internazionali nel mercato del lavoro. Le motivazioni per cui gli immigrati si mettono in proprio sono varie, e non tutte volontarie. Negli Stati Uniti come in Australia aprivano delle piccole attività soprattutto gli immigrati che non parlavano bene l'inglese, italiani in testa. Mentre per esempio gli irlandesi conoscendo l'inglese potevano trovare occupazione nei ranghi inferiori dell'impiego pubblico, nella polizia, nei vigili del fuoco, gli italiani si ingegnavano come muratori, sarti, barbieri, commercianti di vino. Lo sviluppo di attività indipendenti era a volte

l'unica alternativa, a volte un'opportunità di miglioramento, spesso le due cose insieme. Soprattutto l'edilizia e la ristorazione hanno offerto, ieri come oggi, dapprima impieghi di basso livello a chi arrivava senza un mestiere, poi possibilità di apprendimento e carriera interna, e infine per i più brillanti e fortunati l'approdo all'avvio di una propria impresa.
Ho già ricordato che oltre la metà dei venditori ambulanti operanti in Italia sono nati all'estero. Anche nel lavoro autonomo si verificano dinamiche simili a quelle del lavoro dipendente: gli immigrati entrano prima e con meno difficoltà nelle attività più faticose, che comportano esasperata concorrenza, ridotti margini di profitto e condizioni di lavoro più pesanti. Nel commercio ambulante, esposizione alle intemperie e agli sbalzi climatici, inizio al mattino molto presto. Operatori italiani che non hanno eredi, i cui figli hanno studiato e hanno scelto altri percorsi professionali, o comunque non si sentono di continuare l'attività, cedono la bancarella a nuovi operatori di origine immigrata, per i quali rappresenta invece un passo avanti in termini di immagine e mobilità sociale. Forni da pane, pizzerie, negozi di vicinato in periferie popolari, in cui tante saracinesche si abbassano, sono altri casi in cui gli immigrati rimpiazzano gli italiani che si ritirano.
L'insediamento di comunità di connazionali che esprimono la domanda di determinati prodotti e servizi ha offerto inoltre in vari paesi uno stimolo a sviluppare attività in grado di rispondere a queste esigenze, e i soggetti più idonei a raccogliere queste opportunità sono dei connazionali in grado di interpretare i desideri dei potenziali consumatori e di fornire loro risposte adeguate. Si pensi al caso della carne *hallal*, ossia macellata in conformità con le prescrizioni della legge coranica. Più ampiamente, si sviluppano circuiti commerciali all'insegna del *nostalgic trade*: l'importazione, la vendita e il consumo di prodotti che richiamano atmosfere, tradizioni, rituali dei luoghi di origine, a partire dal cibo. Spesso inoltre i negozi e locali culturalmente connotati diventano punti di riferimento per l'incontro e lo scambio sociale su basi nazionali e linguistiche.
In una sorta di simmetria, l'interesse per esperienze culturali o gastronomiche che rimandano a paesi lontani e mondi esotici si è fatto largo anche tra i consumatori autoctoni. In Italia un po' più tardi che negli altri paesi sviluppati, ma ormai anche da noi hanno preso piede ristoranti e negozi che consentono ai clienti, per così dire, di compiere viaggi nell'altrove a pochi passi da casa. In varie città per esempio hanno aperto bagni turchi che propongono profumi e atmosfere orientali.
In Italia sono registrate attualmente (2018) 602.180 imprese con titolare nato all'estero (IDOS 2019), con un'incidenza pari al 9,9%. Ancora più interessante è l'aspetto dinamico: +2,5%, pari a circa 15.000 aziende in più iscritte alle Camere di Commercio. Dal 2011 al 2018 hanno continuato ad aumentare, malgrado la crisi e poi la stagnazione economica, con 148.000 nuove aperture (+32,6%), in controtendenza rispetto a una contrazione del 2,8% (-158.000 unità) delle imprese condotte da operatori nati in Italia. In sostanza questi dati aggregati mostrano che gli immigrati compensano la flessione di iniziativa economica della popolazione italiana in determinati ambiti. Non sorprendentemente, si tratta però soprattutto di ditte individuali (77,7%, contro 49,3% per le imprese condotte da italiani). Commercio (35,1%) ed edilizia (22,4%) sono i due campi di attività più rilevanti, anche se stanno conquistando spazio anche altri settori: alberghi e ristoranti (8,1%); noleggio e servizi alle imprese (5,7%), mentre incidono relativamente poco e sempre meno le attività manifatturiere (7,8%). Le nazionalità più rappresentate sono nell'ordine, ormai da diversi anni, quella marocchina (14,1%),

quella cinese (11,5%) e quella rumena (10,7%).
La fragilità e il sovraffollamento in alcuni ambiti sono problemi endemici. Certamente l'auto-impiego come nel passato è anche un tentativo di rispondere alle difficoltà occupazionali e una parte degli immigrati vi si affacciano senza disporre di capitali adeguati e competenze gestionali all'altezza. Le ricerche sull'argomento mostrano tuttavia che intraprendono soprattutto immigrati con diversi anni di esperienza in Italia, una buona conoscenza dell'italiano, una certa istruzione, una provenienza da famiglie della piccola borghesia commerciale.
All'interno di questo fenomeno, merita un cenno un aspetto particolare, quello delle attività a guida femminile. Secondo dati non recentissimi (2016) si tratta di 134.667 imprese, pari al 23,6%, con un picco nel settore tessile-abbigliamento, dove si contano quasi 10.000 imprese guidate da donne immigrate, pari al 27,2% dell'intero settore (IDOS 2017). In termini assoluti il settore più affollato è però il commercio (oltre 40.000): dunque, più di una lavoratrice autonoma immigrata su tre. Seguono ristorazione e servizi alberghieri, con quasi 15.000 casi. La Toscana si segnala come la regione in cui è più elevata l'incidenza delle donne immigrate sul lavoro in proprio femminile: 13,7% (2014). Prato è d'altronde la provincia italiana in cui il fenomeno raggiunge i valori più alti: circa 3.000 imprese nel 2014, pari al 38,1% dell'imprenditoria femminile complessiva del territorio, con la nota specializzazione nel tessile-abbigliamento. Firenze a sua volta si colloca al secondo posto, con circa 4.000 imprese, pari al 18% dell'imprenditoria femminile locale. Trieste e Milano occupano rispettivamente il terzo e quarto posto in graduatoria (intorno al 16%).
Non desta sorpresa il fatto che la componente immigrata più attiva sotto il profilo imprenditoriale sia quella cinese, con 21.526 immigrate titolari di ditte individuali nel 2014. Molto significativa risulta la presenza nel settore tessile-abbigliamento, con oltre 7.000 titolari, anche se in assoluto il settore più importante è quello del commercio (8.600 casi). Meno scontato è invece il fatto che al secondo posto, sebbene a una certa distanza, si trovi la componente romena, con 9.717 titolari d'impresa e al terzo posto il gruppo marocchino, con 7.411 titolari, di cui oltre 5.000 gestiscono attività commerciali: una smentita della passività e dipendenza delle donne originarie da paesi a dominante mussulmana.

6. Conclusione. Oltre l'integrazione subalterna

A Ellis Island, New York, è stato realizzato un Museo dell'immigrazione nell'edificio dove un tempo avvenivano i controlli degli aspiranti immigrati sbarcati dalle navi che avevano compiuto la spossante traversata dell'Atlantico. Nel corso della visita si incontra a un certo punto una scritta, attribuita a un anonimo immigrato italiano e diventata celebre: "Siamo arrivati qui perché ci avevano raccontato che le strade erano lastricate d'oro. Poi siamo sbarcati e abbiamo scoperto che non erano lastricate d'oro. Quindi abbiamo notato che non erano lastricate affatto. E alla fine abbiamo capito che qui si aspettavano che le lastricassimo noi".
Il rapporto tra società ricevente e immigrati si costruisce attraverso il gioco di queste aspettative contrapposte. Di qui scaturisce il processo che abbiamo definito "integrazione subalterna". Gli immigrati arrivano con un carico di speranze, forse enfatiche. I sistemi economici in cui si inseriscono hanno invece aspettative molto più rigide e atteggiamenti meno generosi.
Gli immigrati però di solito non si scoraggiano né si ribellano. Sebbene delusi, non si

tirano indietro rispetto ai lavori che vengono loro proposti. Anzi, nei regimi migratori attuali già poter accedere a un permesso di soggiorno e a un lavoro regolare è un traguardo. Poter mandare delle rimesse in patria per sostenere la propria famiglia è un'aspirazione sufficiente a far accettare molte situazioni gravose.
Questo è particolarmente vero per le donne che sperimentano una segregazione occupazionale particolarmente severa e in tanti casi condizioni di vita molto sacrificate, in convivenza con anziani fragili e ineluttabilmente in declino. La possibilità di risparmiare e mandare rimesse a casa è la molla che le trattiene in queste situazioni e le spinge a rimanere, senza neppure perseguire aspirazioni di miglioramento.
Negli ultimi decenni sono prevalse nelle politiche migratorie istanze decisamente selettive, segnatamente nei confronti del lavoro non stagionale e debolmente qualificato. Ora si nota qualche novità. Si è ricominciato infatti a parlare di nuove opportunità di ingresso per lavoro, non necessariamente qualificato. Gli Stati Uniti hanno innalzato il contingente di immigrazione stagionale, destinata soprattutto al settore agricolo, ottenendo una riduzione degli ingressi irregolari. In Giappone il premier Shinzo Abe ha varato alla fine del 2018 una legge per ammettere lavoratori anche non particolarmente qualificati, pur sotto strette condizioni, per rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro. In Germania nell'ottobre 2018 la coalizione di governo ha raggiunto un accordo per una nuova legge sull'immigrazione, che dovrebbe consentire la possibilità d'ingresso per sei mesi per ricerca di lavoro, sia pure subordinata anche in questo caso a varie condizioni: età, istruzione, conoscenze della lingua, garanzie finanziarie e altre ancora. Qualcosa si muove dunque nel mondo. Le istanze dell'economia stanno riprendendo quota nel gioco di forze che determina le politiche migratorie. A lungo penalizzate da chiusure di natura politica nei confronti dell'assunzione degli immigrati di cui avevano bisogno, sembrano ora alzare la testa e indurre alcuni governi a una maggiore flessibilità in materia.
Se gli ingressi per lavoro, ammesso che avvengano, sono ancora condizionati dagli interessi della società ricevente, mettono comunque in moto dei processi sociali. La discesa sociale connessa all'emigrazione continua ad alimentare nei protagonisti speranze di riscatto e promozione. Ma nel lavoro dipendente queste raramente si realizzano. Così gli immigrati più volitivi, e a volte quelli con poche alternative, si rivolgono al lavoro autonomo per cercare delle occasioni di promozione che sono altrimenti loro negate. Come ha detto una volta uno di loro, esclusi dal capitalismo ufficiale, cercano di creare il proprio capitalismo.

Bibliografia

Ambrosini M. (2019a), *Migrazioni*. Milano: EGEA (nuova edizione).
Ambrosini, M. (2019b), *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini,* Bologna, Il Mulino.
Calavita K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
Fellini, I. e Guetto, R. (2019), *Le traiettorie occupazionali degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in «Mondi Migranti», vol. 13, n.1, pp.143-169.
Fullin G, Reyneri E. 2013. *Gli immigrati in un mercato del lavoro in crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*. Mondi Migranti 1: 21-34
Hollifield, J. F., Martin P.L., e Orrenius P.M. (a cura di) 2014. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press
IDOS. 2017. *Rapporto immigrazione e imprenditoria 2017. Aggiornamento statistico*, Roma, Idos.
IDOS. 2019. *Dossier statistico immigrazione 2019*. Roma: IDOS.
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. 2018. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Ottavo Rapporto annuale*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
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.

Capitolo 5

Mercato del lavoro e nuove tecnologie

Capitolo 5
Mercato del lavoro e nuove tecnologie

Dario Guarascio e Andrea Ricci
INAPP

1. Introduzione

Negli ultimi decenni la diffusione delle tecnologie dell'automazione e digitalizzazione ha fortemente influenzato le prospettive di reddito e occupazione degli individui, l'organizzazione del lavoro all'interno delle imprese e, più in generale, la dinamica strutturale delle economie avanzate (Brynjolfsson e McAfee 2014, OECD 2017, Acemoglu e Restrepo 2017).

La letteratura ha quindi offerto diverse prospettive attraverso cui razionalizzare la relazione tra nuove tecnologie ed evoluzione del mercato del lavoro. In particolare, la teoria del *task biased technological change* ipotizza che l'automazione e la digitalizzazione dei processi produttivi tende a sostituire la forza lavoro impiegata in professioni mediamente qualificate, caratterizzate da mansioni ed attività ripetitive e rigidamente codificate nell'organizzazione produttiva, mentre favorisce l'occupazione in professioni altamente qualificate, connotate da mansioni cognitive, complesse e non ripetitive, ovvero la domanda di lavoro in professioni dequalificate, con attività di tipo manuale e non ripetitivo (Autor, Levy e Murname, 2003; Autor e Acemoglu, 2011). In questa prospettiva le nuove tecnologie si accompagnerebbero non solo ad una progressiva polarizzazione della struttura dei salari e dell'occupazione, ma esporrebbero le economie dei paesi avanzati ad un rischio di disoccupazione tecnologia strutturale. L'evidenza empirica non fornisce tuttavia indicazioni univoche, alternando stime "ottimistiche" - secondo cui la quota di occupazione a rischio per effetto delle nuove tecnologie si attesta intorno al 9% del totale (Ocse, 2016) - a previsioni "pessimistiche" - per le quali la transizione in atto può causare la distruzione del 40% dei posti di lavoro nei prossimi decenni (Frey e Osborne, 2017).

La variabilità che caratterizza questo tipo di previsioni riflette alcune criticità di natura concettuale e metodologica, oltre a dipendere da differenze sostanziali nei contesti istituzionali e nei periodi a cui fanno riferimento.

La maggior parte dei modelli di previsione, ad esempio, assumono implicitamente che le condizioni strutturali e "comportamentali" del sistema economico-sociale rimangano invariate nel corso del tempo. Si tende a trascurare cioè la fondamentale interazione (endogena e ricorsiva) che viene a verificarsi tra cambiamento tecnologico, composizione settoriale dell'economia, rapporti di forza tra gruppi sociali, variazioni nel sistema delle preferenze e della domanda, eterogeneità nella capacità di assorbimento delle innovazioni tra imprese, nonché vincoli politici, culturali e normativi all'adozione delle nuove tecnologie. L'operare di questo complesso intreccio di dimensioni socio-economiche è ciò che effettivamente plasma la traiettoria lungo la quale le economie si posizionano a fronte del processo di cambiamento tecnologico (Dosi, 1982). Non sorprende dunque che la mancata considerazione di questi aspetti di complessità indebolisca sostanzialmente l'attendibilità delle stime che cercano di misurare l'impatto futuro delle nuove tecnologie.

Inoltre, le ricerche empiriche hanno spesso esaminato il legame tra tecnologie *task*

biased e natura delle mansioni professionali in modo parziale o eccessivamente aggregato. Una corretta valutazione del rischio di automazione dovrebbe considerare sia la variabilità delle mansioni all'interno di ogni singola occupazione che il relativo adattamento della mansione ai fenomeni di computerizzazione (Spitz-Oener 2006; Autor e Handel 2013). In assenza di questa qualità e specificità informativa, non stupisce che gli esercizi di valutazione e previsione tendano a produrre stime non precise.
L'opportunità di adottare un approccio metodologico meno deterministico e la necessità di utilizzare dati dettagliati sulla natura delle mansioni non esauriscono gli elementi di complessità della relazione che lega le nuove tecnologie e dinamica dell'occupazione.
Un altro aspetto da considerare chiama in causa alcuni fattori micro che regolano l'organizzazione dei mercati interni del lavoro e le politiche del personale a livello aziendale, ovvero le implicazioni della digitalizzazione e automazione sulla intensità e stabilità dell'occupazione e sui fabbisogni formativi nelle imprese.
La dimensione microeconomica è importante non solo per migliorare la precisione delle previsioni ma anche per capire se vi sono fenomeni di natura imprenditoriale e comportamentale che accelerano o attenuano l'effetto delle nuove tecnologie sul mercato del lavoro. Ciò è vero soprattutto in paesi come l'Italia dove la prevalenza di realtà produttive di piccole dimensioni a conduzione familiare genera di fatto una sovrapposizione tra profilo demografico del *management*, organizzazione delle risorse umane, scelte di innovazione e dinamica dell'occupazione.
A partire da queste considerazioni, nel presente capitolo l'analisi del legame tra tecnologie e dinamica del mercato del lavoro adotta una pluralità di approcci metodologici e strategie empiriche.
Nel paragrafo 2 si indagano le implicazioni del cambiamento tecnologico *task biased* sulla dinamica dell'occupazione a livello di settore e professione, utilizzando misure di routinarietà calcolate al 4 digit della classificazione delle professioni. Nel paragrafo 3 si declina l'analisi in un ambito più propriamente microeconomico andando a verificare se la progressiva routinizzazione delle mansioni (anche in questo caso misurate fino al 4 digit delle professioni) condiziona l'evoluzione del numero medio di giornate lavorate all'interno delle imprese, ovvero la stabilità dei rapporti di lavoro. Il paragrafo 3 approfondisce il tema dei fabbisogni formativi e delle competenze dentro le imprese, di come essi si riflettano nel cambiamento tecnologico e delle conseguenze che esercitano sulla dinamica della produttività. Il paragrafo 4 offre un approfondimento analitico del ruolo degli assetti manageriali e della *governance* societaria sulle scelte di investimento e di organizzazione del lavoro all'interno delle imprese. *L*a finalità è quella di identificare alcuni meccanismi attraverso cui gli assetti manageriali e societari influenzano la relazione tra nuove tecnologie e dinamica del mercato del lavoro. Il paragrafo 5 contiene le conclusioni

2. Cambiamento tecnologico e dinamica dell'occupazione[1]

La relazione che lega il fenomeno della routinizzazione delle mansioni e la dinamica dell'occupazione può essere esaminata a livello di settore e professione, facendo riferimento ad un contesto informativo molto dettagliato in grado di tenere in considerazioni e aspetti legati sia alla specializzazione e alla *performance* del tessuto produttivo che alla composizione della forza lavoro.

In particolare, Gualtieri et al (2019) hanno utilizzato una banca dati longitudinale che integra i) le informazioni sulla condizione occupazionale e le caratteristiche socio-demografiche degli individui derivate dalla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) dell'ISTAT ii) le informazioni relative ad un indice di routinizzazione delle mansioni in scala 0-100 misurato per ogni singola professione a 4 digit e ricavato dalla Indagine Campionaria sulle Professioni (ICP) condotta da INAPP iii) i dati di bilancio su investimenti, produttività, spese in R&D ottenute dall'archivio AIDA Bureau-Van Dyik sulle società di capitali.

La disponibilità del *dataset* RCFL-ICP-AIDA per il periodo 2005-2016 permette di condurre una serie di elaborazioni descrittive ed econometriche che illustrano la crescente polarizzazione del mercato del lavoro in Italia per effetto della diffusione del cambiamento tecnologico *task biased.*

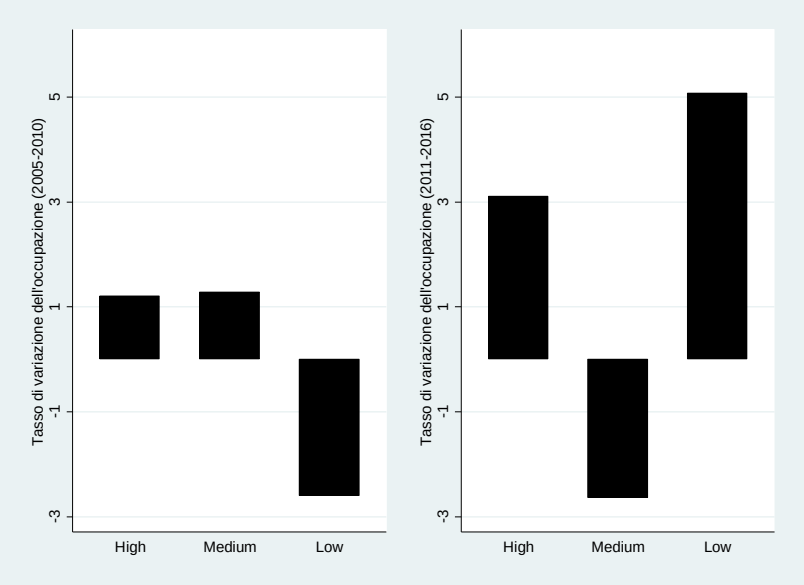
A tale conclusione si perviene esaminando innanzitutto la variazione dell'occupazione per tre principali categorie di lavoratori, distinte in funzione del livello di competenze/qualifiche (high, medium, low)[2]. La pervasività con cui la recente crisi economico-finanziaria ha condizionato il funzionamento del mercato del lavoro suggerisce inoltre di suddividere l'analisi in due sotto-periodi: 2006-2010 e 2011-2016. L'obiettivo è quello di isolare per quanto possibile gli elementi congiunturali di natura economica dalle implicazioni strutturali del cambiamento tecnologico.

La figura 1 mostra cosi che nel periodo 2005-2010 vi è stato un moderato aumento dell'occupazione per i gruppi a media e alta qualifica, mentre vi è una contrazione delle prospettive di occupazione per le basse qualifiche. Una dinamica di polarizzazione è invece riconoscibile negli anni 2011-2016: ciò si evince dal fatto che aumenta l'occupazione degli individui qualificati e di quelli con basse qualifiche, mentre si riduce il lavoro di coloro che sono mediamente qualificati.

1. Il presente capitolo è tratto da Guarascio, D., Gualtieri, V., & Quaranta, R. (2018). Does routinization affect occupation dynamics? Evidence from the 'Italian O* Net'data. INAPP Working paper series. Si rimanda alla pubblicazione originale per maggiori dettagli.

2. L'identificazione di questi gruppi fa riferimento alla prima cifra (o digit) delle classificazioni CP2001 e CP2011: il gruppo ad alta qualifica include "manager", "professionisti scientifici" e "professionisti tecnologici" ; il gruppo di media qualifica comprende "impiegati", "impiegati di servizio" e "operai specializzati" (cioè il 4°, 5° e 6° gruppo di 1 cifra); quello di bassa qualifica comprende "operai" e "professionisti non specializzati".

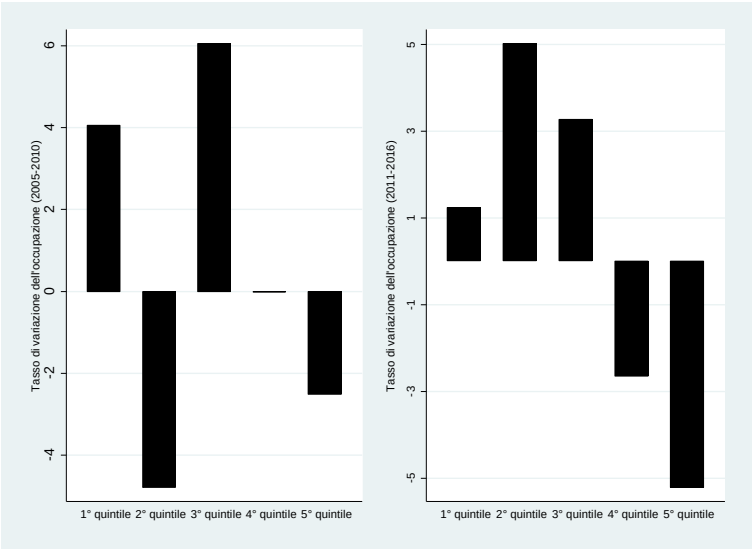
Figura 1. Dinamica dell'occupazione per livello di competenze (high, medium e low)



Fonte: elaborazione su dati RCFL e ICP

L'evoluzione dell'occupazione può essere illustrata anche in rapporto ai diversi quantili della distribuzione dell'indice RTI, in modo tale da tenere in considerazione più esplicita gli effetti della ripetitività delle singole mansioni.
La figura 2 permette di identificare anche in questo caso due tendenze piuttosto diverse in relazione al periodo di riferimento. Come in precedenza, non si registra alcuna dinamica significativa nel corso del periodo 2006-2010: l'occupazione cresce nel primo e nel terzo quintile della distribuzione RTI, mentre diminuisce nel secondo e nel quinto (alti livelli di mansioni routinarie). Tra il 2011 e il 2016, quindi, le occupazioni caratterizzate da un alto livello di ripetitività (4° e 5° quintili della distribuzione RTI)

Figura 2. Dinamica dell'occupazione per grado di routinarietà delle mansioni (RTI)



Fonte: elaborazione su dati RCFL e ICP

sono notevolmente penalizzate in termini di dinamiche occupazionali.
Il quadro descrittivo può essere arricchito da un'analisi econometrica volta a stimare la relazione che connette il grado di ripetitività delle mansioni (indice RTI) e la variazione dell'occupazione nelle professioni nel corso del periodo 2006-2016, tenendo in considerazione una serie di variabili che esemplificano il ruolo delle caratteristiche socio-demografiche della forza lavoro, la specializzazione produttiva e gli indici di *performance* delle imprese, la propensione ad investire in R&D e altri controlli
La tabella 1 mostra le stime *pooled ols* di un modello di regressione in cui la variabile dipendente è appunto la variazione annuale dell'occupazione (in logaritmo) per ciascuna combinazione di professione-settore-anno di cui si compone il *dataset* RCFL-CPI-AIDA[3].
Adottando diverse specificazioni econometriche e replicando le stime per i due sotto-periodi, nella tabella 1 emerge chiaramente che le professioni connotate da un alto grado di routinarietà (indice RTI) sono significativamente penalizzate in termini di dinamica occupazionale soprattutto nel periodo 2011-2016, mentre tale correlazione negativa appare più debole in valore assoluto e significatività statistica per gli anni 2006-2011[4].

3. Formalmente, si tratta di applicare tecniche di stima OLS - eseguite su due periodi di tempo distinti (2005-2010 e 2011-2016) - alla seguente equazione di regressione:

$$\Delta N_{i,k,t} = RTI_i + X_{i,k,t-1} + Y_{i,k,t-1} + \varepsilon_{i,k,t}$$

dove, $\Delta N_{i,k,t}$ è la variazione annuale dell'occupazione (differenza logaritmica) per occupazione i, settore k e anno t. Il grado di ‹routinarietà relativa› è catturato dall'indicatore RTI che assume valore 1 se la cella occupazione-settore cade nel quarto o quinto quintile della distribuzione RTI e 0 altrimenti. Nel primo sotto-periodo (2005-2010), le occupazioni sono classificate in base alla distribuzione RTI con riferimento alle informazioni relative ai compiti del 2007, mentre il secondo periodo (2011-2016) è analizzato rispetto alle informazioni relative ai compiti del 2012. La matrice X include una serie di controlli sul livello di occupazione riferiti al periodo precedente rispetto a quello caratterizzante la variabile dipendente: variazione dell'occupazione, in modo da controllare la persistenza delle dinamiche occupazionali a livello occupazionale; variazione del logaritmo dei salari mediani; quota sul totale dell'occupazione settoriale di donne, giovani lavoratori (15-34 anni), lavoratori con laurea e contratto a tempo determinato. La matrice Y comprende invece controlli a livello settoriale, sempre riferiti al periodo precedente, che riportano informazioni (a livello settoriale) circa l'evoluzione dei ricavi (variabile che consente di catturare la dinamica della domanda a livello di settore-occupazione), dello *stock* di capitale (che potrebbe essere sostitutivo o complementare al lavoro in funzione delle caratteristiche tecnologiche dei settori) e della spesa in R&S (variabile che mira a cogliere il ruolo della tecnologia e dell'innovazione). Queste ultime variabili sono incluse per controllare le potenziali eterogeneità in termini di dinamiche economiche e di innovazione a livello industriale che potrebbero contribuire a plasmare la grandezza e la direzione del rapporto RTI-impiego. Per entrambi i sotto periodi, l'equazione è stimata adottando una procedura graduale. In primo luogo, testiamo la specificazione più semplice regredendo la variazione dell'occupazione rispetto al solo RTI. In questo modo, possiamo verificare se le differenze significative in termini di dinamiche occupazionali sono rilevabili confrontando le occupazioni di *routine* con il resto del campione. Come secondo passo, includiamo i controlli del livello di occupazione X e le *dummy* temporali. Nella terza specificazione, aggiungiamo i controlli di livello industriale Y.

4. Vale la pena sottolineare alcuni elementi di interesse che riguardano le altre variabili di controllo, incluse nell'esercizio di regressione sebbene non mostrate nella Tabella 1 per esigenze di sintesi. In particolare, tra il 2011 e il 2016, le professioni con una quota relativamente elevata di giovani lavoratori si rivelano invece relativamente deboli in termini occupazionali, mentre è vero il contrario per quanto riguarda la quota di lavoratori a tempo determinato in ogni combinazione settore-professione. Si evidenzia inoltre una correlazione positiva tra la variabile dipendente e la variazione dei salari a t-1 (periodo 2011-2016), un risultato che a sua volta potrebbe riflettere l'operare di un modello di crescita che influisce positivamente sia sull'occupazione che sui salari.

Tabella 1. Dinamica dell'occupazione vs RTI e controlli. Stime *Pooled Ols*

	2005-2010			2011-2016		
	Modello base	Controlli a livello di cat. occupazionale	Controlli a livello di industria	Modello base	Controlli a livello di cat. occupazionale	Controlli a livello di industria
RTI (0/1)	-0.0116	-0.0334**	-0.0017	-0.0451**	-0.0530**	-0.0522**
	[0.00654]	[0.0133]	[0.0224]	[0.0143]	[0.0164]	[0.016]
Osservazioni	14467	10518	4233	11997	8680	6933

Nota: la prima colonna riporta i risultati della specificazione più semplice nell'ambito della quale la variazione dell'occupazione è regredita rispetto al solo RTI. La seconda colonna fa riferimento al modello comprendente i controlli del livello di occupazione X e le *dummy* temporali. La terza colonna vede infine l'inclusione dei controlli di livello industriale Y. Errori *standard* nelle parentesi: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.010

I risultati delle elaborazioni econometriche sono dunque coerenti nel supportare l'ipotesi che le professioni connotate dalla prevalenza di attività di *routine* tendono ad essere penalizzate da un punto di vista delle prospettive occupazionali, rispetto a quelle associate ad un minore grado di ripetitività e codificazione nel processo produttivo (siano esse cognitive o manuali). Le implicazioni del cambiamento tecnologico *task biased* sul mercato del lavoro italiano appaiono inoltre crescenti nel tempo, manifestandosi con una significatività statistica e un valore assoluto più elevati negli anni 2011-2016 piuttosto che nel periodo precedente, 2005-2010.

3. Tecnologia e intensità di lavoro: evidenze nazionali e divari territoriali

Le analisi precedenti possono essere declinate in un ambito più propriamente microeconomico, andando a verificare in che misura il processo di routinizzazione incide nelle modalità di organizzazione del lavoro *within firms*, ovvero sulla dinamica delle giornate lavorate nel corso di un anno da individui occupati nella medesima azienda. A tal fine si utilizzano i dati del sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (SISCO-MLPS) che registrano per ogni individuo le date di attivazione cessazione dei contratti di lavoro, la loro tipologia (dipendente a tempo indeterminato, determinato, apprendistato, interinale e parasubordinato), l'impresa presso cui viene occupato, il settore di attività e la localizzazione geografica, oltre ad un'ampia serie di caratteristiche individuali (es genere, cittadinanza, età, livello di istruzione, mansione professione -ISCO). La disponibilità dell'informazione relativa alle date di attivazione e cessazione di ogni contratto di lavoro permette di riscostruire per ogni anno e per ciascun individuo presente nell'archivio la durata effettiva della relazione contrattuale, espressa nel numero medio di giornate lavorate nel corso dell'anno all'interno della medesima impresa. In questa prospettiva, la media dei giorni lavorati per individuo a livello di impresa viene considerata come misura di intensità lavorativa ed esprime un'pprossimazione della continuità e stabilità dell'occupazione[5].

5. Per un approfondimento, vedesi Raitano Cirillo e Ricci (2019a, 2019b)

I dati derivanti dalle COB sono stati integrati con indice di routinizzazione delle mansioni in scala 0-100 misurato per ogni singola professione a 4 digit e ricavato dalla Indagine Campionaria sulle Professioni (CPI) condotta da INAPP. Come argomentato nelle pagine precedenti, il *Routine task index* (RTI) calcolato su una classificazione delle professioni a 4 o 5 digit permette di approssimare il rischio che le mansioni e attività svolte dagli individui siano sostituibili da macchine, *robot* o sistemi automatizzati in modo molto più preciso rispetto a quanto viene comunemente di quanto permettono di fare indici più aggregate.[6]

Si è proceduto quindi ad indagare l'esistenza o meno di una correlazione tra adozione di tecnologie *task biased* e intensità del lavoro all'interno delle aziende italiane nel corso del periodo 2011-2016.

Si consideri innanzitutto le statistiche descrittive riportate in Tabella 2. Si nota che la variazione (annuale) del numero di giornate lavorate registra in media valori negativi fino al 2014 per poi iniziare a crescere e, quindi, ad accelerare (+9,05) tra il 2015 e il 2016. L'incremento della media delle giornate lavorate per individuo può essere collegato alla tenue ripresa occupazionale che si registra nella fase di uscita della congiuntura economica negativa (2015-2016), mentre non è possibile chiarire – nel contesto preso in esame- quanto abbiano contribuito gli effetti legati all'introduzione del contratto a tutele crescenti e agli sgravi contributivi ad essi connessi (Cirillo, Raitano e Ricci, 2019a ; 2019b).

L'indice di routinizzazione riflette dinamiche più strutturali e manifesta quindi una tendenza più stabile rispetto a quella dell'occupazione, sebbene si registrino anche in questo caso alcuni fenomeni ciclici probabilmente riflesso della congiuntura economica nel periodo di riferimento. In altre parole, la Tabella 2 rende chiaro il ruolo della crisi economica finanziaria che fino al 2014 sembra aver penalizzato le prospettive occupazionali non solo da un punto di vista macroeconomico, ma nelle stesse modalità di organizzazione e utilizzazione delle professionalità dentro le aziende.

Tabella 2: stat descrittive. Valori medi

	Variazione giornate lavorate	RTI
2011	1.77	49.90
2012	-0.67	50.14
2013	-2.21	49.75
2014	-1.39	49.61
2015	0.10	49.55
2016	9.05	49.60
Total	1.13	49.75

Fonte: elaborazioni INAPP su dati COB

6. Si veda Quaranta, Gualtieri, Guarascio, (2017), Cambiamento tecnologico, mansioni e occupazione, INAPP Policy Brief, n. 4/2017; Gualtieri, Guarascio, Quaranta (2018), Natura delle mansioni e dinamica dell'occupazione italiana, INAPP Policy Brief, n. 7/2018.

Naturalmente la variazione del numero di giornate lavorate e dell'intensità del cambiamento tecnologico *task bias*ed dipende in modo sostanziale dalla localizzazione geografica, oltre che dalla specializzazione produttiva e dimensione aziendale.
La tabella 3 mostra quindi che, considerando l'intero periodo 2011-2016, la variazione annuale del numero di giornate lavorate è stata in media più elevata nelle regioni del Centro (1,54), dove peraltro l'indice di routinizzatone assume il valore minimo (49,12), mentre appare più contenuta nelle regioni del Nord Est (0,94) in corrispondenza di un indice di routinizzazione relativamente elevato (50,21).

Tabella 3: stat descrittive per macro-area. Valori medi per il periodo 2011-2016

	Variazione giornate lavorate	RTI
Nord Ovest	1.04	49.26
Nord Est	0.94	50.21
Centro	1.54	49.12
Sud e Isole	1.04	50.36
Totale	1.12	49.76

Fonte: elaborazioni INAPP su dati COB

Le analisi descrittive a questo punto possono essere approfondite attraverso un semplice esercizio econometrico che mira a stimare la relazione tra variazione dell'intensità di lavoro *within firms* e il grado di routinizzazione delle mansioni professionali a 4 digit, tenendo conto di una serie di caratteristiche socio-demografiche e produttive che identificano il tipo di rapporto di impiego.
Le stime *pooled ol*s della relazione in oggetto per l'intero periodo 2011-2016, distinte per le varie macro-regioni geografiche, sono sintetizzate nella tabella 4
Se si considerano i risultati per l'intero territorio nazionale (colonna 1) sembra confermata l'ipotesi secondo cui un aumento del grado di routinizzazione delle mansioni si accompagna ad una diminuzione del numero di giornate lavorate da ciascun individuo (-0.058), ovvero in una contrazione delle prospettive salariali, professionali e di arricchimento delle competenze *on the job*. Nonostante le tecniche di stima utilizzate non permettono di controllare le potenziali distorsioni connesse alla eterogeneità non osservata degli individui e/o a fenomeni di causalità inversa, quanto emerge nella prima colonna della tabella 4 sembra supportare da un punto di vista microeconomico e aziendale quanto già emerso a livello di settore e professione nel paragrafo precedente.
Il fatto che la diffusione delle tecnologie *task biased* riducano la crescita, la stabilità e la *tenur*e occupazionale per l'economia italiana cela, d'altra parte, sostanziali differenze geografiche.
L'analisi comparativa delle colonne della tabella 4 testimonia infatti come la relazione negativa tra indice di routinizzazione e intensità di lavoro nelle imprese assuma valore massimo per le regioni del Centro (-0,072) e, in modo più contenuto, in quelle del Nord Est (-0,052), mentre registra un minimo per quelle del Nord Ovest (-0.051) e del

Sud (-0,052).
Queste evidenze potrebbero essere razionalizzate facendo riferimento a quanto già argomentato da Brunetti, Cirillo e Ricci (2018): i fenomeni di routinizzazione delle mansioni espone al rischio di frammentazione del rapporto di impiego in quelle zone geografiche (il Centro Italia) dove la quota di occupati nei servizi è relativamente elevata rispetto a quella della manifattura. Ciò può essere ricondotto per un verso al rischio di automazione di alcune mansioni nell'ambito dei servizi, e dall'altro alla circostanza che generalmente nel comparto manifatturiero vi è un livello di sindacalizzazione maggiore rispetto al settore terziario.

Tabella 4: stime Pooled Ols 2011-2016

	ITALIA	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
RTI	-0.058***	-0.051***	-0.057***	-0.072***	-0.052***
	[0.003]	[0.005]	[0.005]	[0.006]	[0.006]
Altri controlli	SI	SI	SI	SI	SI
costante	1.890	5.124	32.800***	-75.182***	-11.468***
	[13.099]	[14.280]	[0.870]	[0.971]	[0.828]
N di oss	6765022	1958636	1540958	1421337	1842099
R2	0.031	0.038	0.038	0.032	0.023

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati COB 2011-2016. Note: altri controlli: età, livello di istruzione, cittadinanza, genere, settore di attività 2 digit, regione

4. Tecnologia, necessità di aggiornamento delle competenze, *mismatch* e *performance* delle imprese[7]

L'intensità e la stabilità dei rapporti di lavoro all'interno delle imprese non esaurisce la complessità dei meccanismi attraverso cui le nuove tecnologie *task biased* influenzano l'organizzazione del lavoro e, per questa via, le potenzialità di crescita e di inclusione del mercato del lavoro.
Un altro elemento centrale che viene chiamato in causa dalla transizione tecnologica in atto riguarda la necessità di investire continuamente in nuove competenze professionali ovvero nell'aggiornamento di quelle già esistenti, come leva strategica per migliorare l'efficienza dei processi produttivi e la competitività.
In generale le aziende che individuano la necessità di arricchimento/aggiornamento della base di conoscenza interne, si trovano di fronte a due alternative principali: trasferire nuove competenze alla forza lavoro dipendente attraverso programmi di formazione specifici; affidarsi al mercato del lavoro per assumere lavoratori dotati delle competenze necessarie. Queste soluzioni non sono necessariamente alternative e la loro attrattiva può variare a seconda del tipo di competenze "necessarie": se le competenze da aggiungere sono completamente nuove e peculiari, ad esempio perché com-

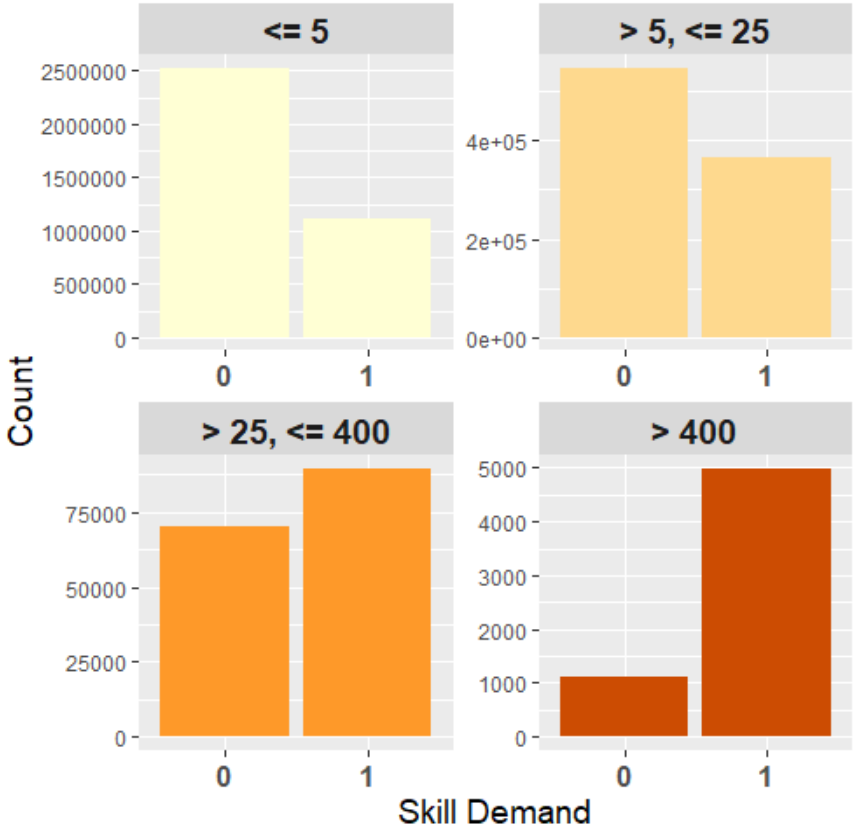
7. Il presente capitolo è tratto da precedenti analisi contenute in Fanti, L., Guarascio, D.,Tubiana, M. (2019) e Franceschetti, M., Guarascio, D., & Mereu, M. G. (2019). Si rimanda alle pubblicazioni originali per maggiori dettagli

plementari ad una tecnologia radicalmente nuova, la formazione della "vecchia" forza lavoro può risultare inefficiente e costosa rispetto all'assunzione di nuovi lavoratori già dotati delle competenze richieste. Inoltre, il costo-opportunità della formazione interna rispetto all'assunzione (adeguata) di lavoratori qualificati può variare a seconda della tipologia di impresa (dimensione, caratteristiche tecnologiche e organizzative) che deve far fronte a tali esigenze.
Le industrie caratterizzate da produzioni ad alta tecnologia tendono a richiedere competenze sofisticate che in genere vengono acquisite attraverso programmi specializzati di istruzione superiore. In questo caso, le aziende avranno una minore propensione ad optare per la formazione interna dato lo sforzo necessario per trasferire tali competenze. Un ragionamento analogo può valere per i servizi *low-tech* (come, ad esempio, nel caso dei servizi sanitari e di assistenza sociale), dove competenze come l'empatia, la capacità di interagire con gli altri e, più in generale, la conoscenza esperienziale (tacita) sono cruciali per svolgere con successo i compiti.
L'insieme di queste argomentazioni e ipotesi possono essere verificate empiricamente grazie alla disponibilità dei dati dell'indagine "Professioni e Competenze nelle imprese" (PEC-INAPP). Le statistiche descrittive e le elaborazioni econometriche sviluppate a partire da questa base informativa permettono infatti di cogliere in profondità alcuni aspetti importanti della relazione che lega i fabbisogni di aggiornamento delle competenze, capacità di colmare tale bisogno e la produttività delle imprese[8].
A titolo di esempio, si possono riportare alcune evidenze riguardanti la distribuzione dei fabbisogni formativi tra i vari settori produttivi, aree geografiche e dimensione aziendale.
I settori maggiormente interessati sono quelli relativi a istruzione, sanità e servizi alle persone (47,8% delle imprese), comunicazione, attività finanziarie e altri servizi alle imprese (38,6%), chimica, farmaceutica e plastica (37,7%), elettronica (36,9%), energia, acqua e rifiuti (35,3%) e metalmeccanica (34,4%). Di particolare interesse è la crescita del fabbisogno manifestato dalle imprese registrabile confrontando il dato del 2014 con quello del 2017: +6,2% nei settori istruzione, sanità e servizi alle persone; +4,4% nella chimica e nella farmaceutica; +5% per le industrie alimentari e +3,9% nel settore metalmeccanico (Franceschetti et al. 2019).
L'indagine PEC-INAPP fotografa anche la localizzazione geografica dei fabbisogni espressi dalle imprese. Il dato più alto si registra nel Nord Est (36,5% delle imprese intervistate nel Nord Est reputano necessario ricorrere a nuove attività formative per soddisfare nuovi fabbisogni) e nel Nord Ovest (36,3%). Le percentuali più basse sono registrate al Sud (34,5%) e al Centro (33,5%). In termini di dinamica (confrontando il dato del 2014 con quello del 2017), si osserva una crescita della percentuale delle imprese del Nord Ovest e del Nord Est che ritengono necessario aggiornare le competenze dei propri dipendenti (rispettivamente +5,3% e +3,5%); mentre nel Mezzogiorno si riscontra una diminuzione (-1,3%). Il settore che registra le variazioni positive più forti è, in tutte le ripartizioni geografiche, quello dell'istruzione, assistenza e servizi

8. L'indagine PEC-INAPP è rivolta a un campione rappresentativo di circa 35000 imprese private italiane e fornisce informazioni di dettaglio circa le figure professionali e le relative conoscenze e competenze da aggiornare. Ad ogni impresa coinvolta nell'indagine viene chiesto di identificare, se ce ne sono, un massimo di 5 figure professionali per le quali l'imprenditore considera necessario un aggiornamento o arricchimento delle competenze. Per ciascuna figura professionale identificata, l'imprenditore può segnalare un numero consistente di conoscenze, competenze e abilità che ritiene necessario alimentare nella forza lavoro.

alle persone (si va dal +14% nel Nord Ovest al +0,9% del Mezzogiorno). Guardando al solo comparto manifatturiero, i settori che manifestano la necessità di investire per aggiornare le competenze della forza lavoro sono, in particolare, il chimico-farmaceutico, l'alimentare, il tessile e il metalmeccanico nel Nord Ovest (con tassi di variazione rispettivamente del 7,4%, 6,2% e 5,9%). Nel Nord Est, un fabbisogno analogo è manifestato maggiormente in settori quali il commercio, i trasporti, il turismo e ancora il settore metalmeccanico (rispettivamente 5,6% e 5,3%).
Naturalmente la capacità di riconoscere un fabbisogno di aggiornamento delle competenze non è distribuita in modo omogeneo tra varie tipologie di aziende. In particolare, le dimensioni possono correlarsi positivamente con la propensione a riconoscere e dichiarare tale necessità. Per verificare l'entità di tale correlazione (fabbisogno di competenze rispetto alle dimensioni dell'azienda), riportiamo una serie di statistiche descrittive che mostrano la distribuzione delle imprese per dimensione relativamente alla variabile indicatrice -*Skill Demand* (SD) - che assume valore 1 se l'impresa manifesta un fabbisogno e 0 altrimenti (si veda Fanti et al. 2019 per i dettagli metodologici). In linea con le attese, quanto riportato nella figura 3 suggerisce che le grandi imprese sono associate ad una probabilità relativamente alta di riconoscere e identificare i propri fabbisogni di competenze.

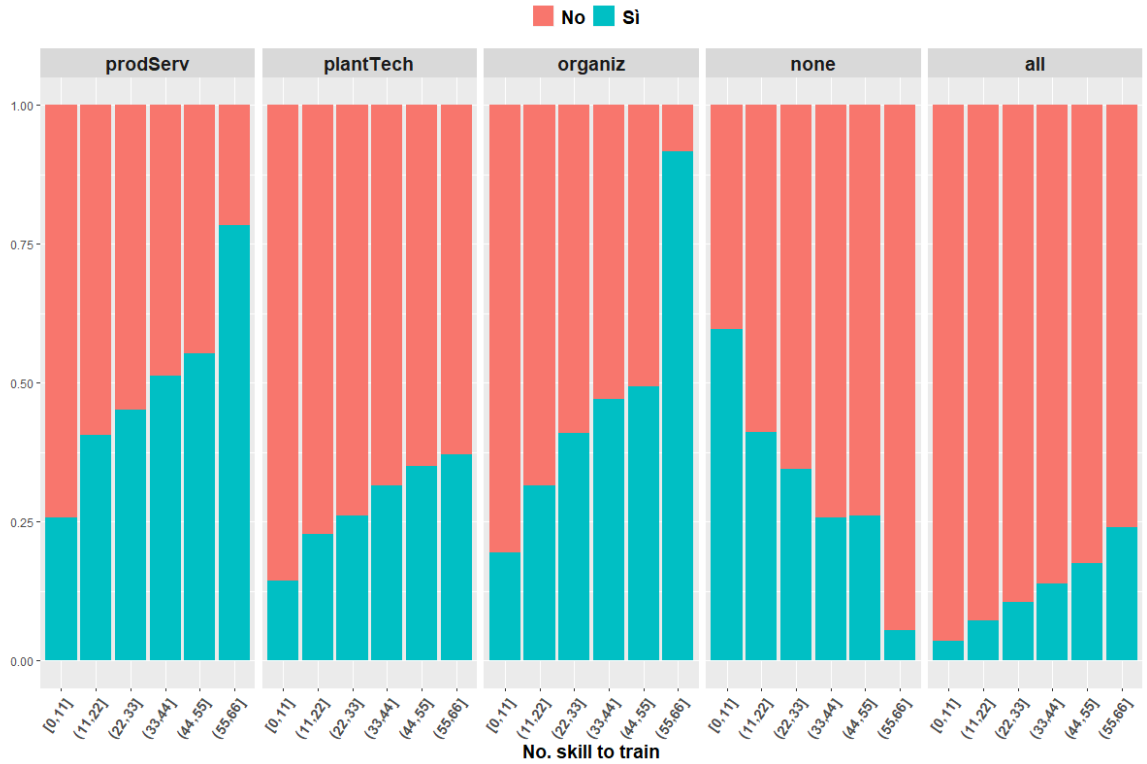
Figura 3. Fabbisogno di aggiornamento/arricchimento delle competenze e dimensione delle imprese



Fonte: Fanti et al. 2019

La figura 4 riporta il conteggio delle competenze che gli imprenditori coinvolti nella PEC hanno dichiarato di dover aggiornare (*Nskill*) rispetto alla strategia innovativa adottata da tale azienda nei tre anni precedenti. Il fabbisogno viene confrontato con tre variabili di innovazione, vale a dire l'innovazione di prodotto (*prodServ*), di processo (*plantTech*) e organizzativa (*organiz*). Come mostrano chiaramente i dati della figura 2, l'intensità del fabbisogno è correlata all'intensità dell'attività innovativa, indipendentemente dalla dimensione considerata (i.e. innovazione di prodotto, di processo o organizzativa).

Figura 4. Numero di competenze da aggiornare e innovazione nelle imprese



Nota: la parte blu delle barre contiene le osservazioni (imprese) che hanno dichiarato di avere un fabbisogno. Nell'asse orizzontale è riportata la distribuzione delle imprese per numero di competenze che sono state identificate come in necessità di aggiornamento.
Fonte: Fanti et al. 2019.

Il quadro descrittivo viene poi arricchito dall'analisi econometrica avente per oggetto la stima di un'equazione di regressione che esprime la produttività del lavoro in funzione dell' intensità del fabbisogno di aggiornamento delle competenze e della capacità di colmarlo attraverso l'assunzione di lavoratori nelle professioni in cui si manifesta tale necessità (si veda Fanti et al. 2019 per un'illustrazione dettagliata della prassi metodologica seguita per costruire l'indicatore) [9].

9. Formalmente l'analisi econometrica si sviluppa sulla base della seguente equazione di regressione:

$$Lab\ Prod_{i,s,a,t} = SM_{i,s,a,t} + SD_{i,s,a,t} + X_{i,s,a,t} + \rho_t + \sigma_s + \varphi_a + \varepsilon_{i,s,a,t} \quad (1)$$

La tabella 2 riporta i risultati delle regressioni applicate a due distinte specificazioni della equazione di produttività .
Nel complesso, non sembrano emergere particolari effetti per ciò che concerne la relazione tra fabbisogno di aggiornamento e produttività delle imprese quando il primo si caratterizza per bassa o media intensità. Tuttavia, l'elevata intensità del fabbisogno appare significativamente e positivamente correlata alla produttività delle imprese, inducendo a pensare che lo stesso fabbisogno costituisca, come ipotizzato in precedenza, di dinamismo e consapevolezza strategica: le aziende più consapevoli del loro potenziale produttivo sono quelle che è verosimile si caratterizzino per una gestione più accorta e lungimirante, elemento che pare avere riflessi anche sulla *performance*. Un risultato più netto riguarda la capacità di colmare il *gap* introducendo, mediante nuove assunzioni, esattamente le competenze che si è identificato come bisognose di aggiornamento e/o consolidamento. L'indicatore, infatti, risulta essere significativamente e positivamente correlato alla produttività delle imprese considerate nell'analisi (in Fanti et al. 2019 sono fornite una serie di analisi aggiuntive che confermano la robustezza di questo risultato).

Tabella 5 Produttività del lavoro, fabbisogni di aggiornamento delle competenze e grado di *Skill Mismatch*

	Modello 1	Modello 2
Fabbisogni competenze *(Low)*	0.063	
	(-0.212, 0.339)	
Fabbisogni competenze (Med)	0.005	-0.051
	(-0.274, 0.283)	(-0.371, 0.270)
Fabbisogni competenze (Alto)	0.694***	0.750***
	(0.223, 1.165)	(0.265, 1.234)
Skill Match		0.342***
		(0.295, 0.390)
Osservazioni	20,689	9,469

Fonte: Fanti et al. 2019.

In questo capitolo si è inteso esplorare, a livello di impresa, il rapporto tra la produtti-

dove la produttività del lavoro (Lab Prod) dell'impresa i, appartenente al settore s, all'area geografica a ed osservate nel tempo t (2012, 2014 e 2017) è posta in relazione a due variabili principali: la domanda di aggiornamento delle competenze SD (categorizzata, in questo caso, in alta, media e bassa domanda) e lo *Skill Match indicator* (SM) - proposto per la prima volta da Fanti et al. (2019) - che consente appunto di misurare le capacità relative dell'impresa di colmare il fabbisogno di competenze denunciato attraverso l'assunzione di lavoratori afferenti a professioni nell'ambito delle quali tali competenze risultano essere prevalenti. Il vettore X include una serie di controlli che riflettono i fattori chiave della domanda e dell'offerta che possono influenzare la dinamica della produttività. Si procede quindi alla stima di due distinte specificazioni dell'equazione (1), con e senza l'inclusione dell'indicatore di *Skill Match* (SM).

vità del lavoro, il fabbisogno di aggiornamento delle competenze (aggregate e distinte per settori di competenza) e la capacità di colmare il *gap* rappresentato da tale fabbisogno attraverso le nuove assunzioni.
L'evidenza discussa finora fornisce due importanti risultati. In primo luogo, l'identificazione della necessità di aggiornare o arricchire la propria base di conoscenza risulta essere un segnale di dinamismo (quanto il fabbisogno è elevato) che si riflette positivamente sulla produttività. In secondo luogo, la capacità di soddisfare rapidamente i fabbisogni di competenze sembra anch'essa di fondamentale importanza per migliorare le prestazioni delle imprese in termini di produttività. Un tempestivo adattamento della base di conoscenze (attraverso l'introduzione di competenze adeguate), infatti, risulta essere un fattore chiave del dinamismo economico, tecnologico e organizzativo delle imprese.

5. Assetti manageriali, innovazione ed organizzazione del lavoro[10]

Per completare il quadro analitico, si esamina ora un aspetto connesso alla potenziale endogeneità delle decisioni di occupazione, innovazione e formazione: il profilo demografico degli imprenditori e le caratteristiche manageriali e proprietarie delle aziende.
Le ricerche condotte dall'INAPP in questo ambito lasciano ipotizzare, infatti, che il capitale umano degli imprenditori favorisce la valorizzazione delle competenze professionali, la qualità del lavoro e la propensione ad innovare, ovvero può attivare fenomeni di complementarietà tra adozione di nuove tecnologie e prospettive di occupazione che possono compensare almeno in parte il rischio di disoccupazione strutturale connesso alla routinizzazione dei processi produttivi. Ciò è vero soprattutto in un'economia - come quella italiana - dove la prevalenza di imprese di piccole dimensioni crea uno stretto legame tra il profilo demografico del *management*, le modalità di gestione delle risorse umane e le decisioni di innovazione (Ferri, Guarascio e Ricci, 2017). Analogamente, la natura degli assetti proprietari incide in modo fondamentale sulle strategie gestionali e sugli orizzonti temporali delle scelte di investimento, con ovvie conseguenze non solo sull'organizzazione del lavoro e sul grado di innovazione ma anche sugli effetti occupazionali delle nuove tecnologie (Damiani, Pompei e Ricci, 2018).
A supporto di questa ipotesi si riportano alcune evidenze ottenute sui dati della componente sezionale della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL), condotta da INAPP nel 2010 e nel 2015 su un campione rappresentativo di società di capitale e di persone operanti nel settore privato extra-agricolo.
La tabella 6 descrive l'evoluzione di alcune misure di qualità del lavoro (quota di contratti a tempo determinato e di lavoratori formati) e di innovazione (introduzione di nuovi processi e/o prodotti, investimento in attività R&D), come pure le caratteristiche degli assetti manageriali.
Si osserva così come la quota dei contratti a tempo determinato diminuisce nel corso del tempo passando da un valore pari al 13,4% nel 2010 al 9,2% nel 2015, mentre si registra un incremento della quota di lavoratori formati che passa dal 15,6% nel 2010 al 24,3% nel 2015. Il fatto che diminuiscano i contratti a termine e aumenti l'intensi-

10. Questo paragrafo è una sintesi rivista di Ferri, Ricci, Tesauro (2018), a cui si rimanda per approfonfimenti

tà della formazione professionale non significa necessariamente che nel periodo in esame le aziende abbiano posto in essere condizioni favorevoli all'accumulazione di competenze *on the job* e quindi per attivare un legame virtuoso tra qualità del lavoro e adozione di nuove tecnologie. I dati della tabella 5 possono infatti riflettere l'operare asimmetrico della crisi economico-finanziaria, che nel mercato italiano si è manifestata per parte rilevante attraverso la distruzione dei contratti a termine. Ciò è indirettamente confermato dal quadro di stazionarietà e, o meglio, di erosione della capacità innovativa. L'incidenza media di imprese che dedicano risorse in attività di ricerca e sviluppo (R&D) si contrae dal 6,8% nel 2010 al 4,5% nel 2015, la percentuale di aziende che hanno realizzato innovazioni nei processi o nei prodotti rimane stabile intorno al 33,4% nel periodo.
Per quanto concerne il profilo demografico degli imprenditori, si nota come il 22,4% delle imprese è gestito da laureati, il 54,2% di esse presenta un datore di lavoro in possesso di un diploma di scuola media superiore, mentre per il restante 23,4% si tratta di imprenditori con al massimo una licenza di scuola secondaria inferiore. Il livello medio di istruzione di una parte maggioritaria dell'imprenditoria italiana si conferma modesto in valore assoluto e costante nel tempo, soprattutto se confrontato con quanto emerge negli altri paesi europei (Sacchi, Ferri, Ricci, 2018). I dati RIL rivelano inoltre una flessione seppur marginale della diffusione della proprietà familiare (dal 93,4% nel 2010 al 90,8% nel 2014), che tuttavia rimane una forma di *governance* quasi totalizzante nel contesto italiano.

Tabella 6: statistiche descrittive

	2010	2014	2010-2014
Variabili *outcome**			
quota dip. contratti TD	13,4	9,2	11,5
quota dip. Formati	15,6	24,3	19,6
attività R&D	6,8	4,5	5,8
innovazione	33,4	33,5	33,4
Variabili di *management**			
istr terziaria	22,4	22,4	22,4
istr secondaria sup	54,0	54,5	54,2
istr secondaria inf/elementare	23,6	23,1	23,4
proprietà familiare	93,4	90,8	92,2
N di osservazioni	17.661	20.715	38.376

*Fonte: RIL 2010-2015. Applicazione dei pesi campionari. * medie espresse in valori percentuali*

Le statistiche descrittive sono arricchite ancora una volta dagli esiti delle elaborazioni econometriche.
A tale proposito la tabella 7 riposta la stima degli effetti medi marginali di un'equazione di regressione formalizzata in modo tale da verificare in che misura il profilo demografico degli imprenditori e la *governance* aziendale si riflette sulla qualità del lavoro e la *performance* innovativa, tenendo in considerazione un'ampia serie di caratteristiche produttive e competitive delle imprese nonché l'eterogeneità della forza

lavoro occupata[11].
Si considerano innanzitutto i risultati riguardanti l'uso dei contratti a tempo determinato (prima colonna). E' possibile verificare così che il livello di istruzione dei datori di lavoro tende a ridurre la propensione ad assumere su base temporanea: nello specifico, la presenza di un imprenditore laureato si associa ad una diminuzione di circa -0,4% della proporzione di dipendenti con un contratto a tempo determinato rispetto a quanto avviene nelle imprese con a capo un individuo con licenza media inferiore (variabile omessa). La proprietà familiare sembra alimentare il ricorso al lavoro temporaneo non in modo sono statisticamente significativo. La seconda colonna della tabella 7 illustra i fattori incentivanti o inibenti gli investimenti in formazione professionale. A tale riguardo, il primo aspetto da sottolineare è la correlazione positiva tra livello di istruzione dei datori di lavoro e intensità dell'investimento formativo: le stime Tobit degli effetti medi marginali rivelano infatti che la proporzione di lavoratori formati nelle azienda gestite da un imprenditore laureato (diplomato) aumenta di circa +0,4% (+0,3%) punti percentuali rispetto a quanto avviene nelle imprese al cui capo vi è un datore con al massimo un diploma di scuola secondaria inferiore (variabile omessa). Ciò supporta l'ipotesi che le competenze e le conoscenze del *management* tendono a riflettersi in una maggiore propensione ad investire nella formazione professionale. La proprietà familiare, d'altra parte, non esercita alcuna influenza significativa sugli incentivi ad investire in formazione.
Per ciò che riguarda la propensione ad innovare, la terza colonna mette in luce una associazione positiva tra istruzione dei datori di lavoro e la probabilità di introdurre nuovi processi e prodotti: la presenza di un imprenditore laureato (diplomato) si accompagna ad un incremento di circa +4,3% (+2,5%) della probabilità di innovare rispetto a ciò che accade nelle realtà in cui il datore ha al massimo un diploma di scuola media inferiore (variabile omessa). Analogamente la quarta colonna della tabella 6 illustra come la probabilità di investire in attività di ricerca e sviluppo è favorita dalla presenza di datori di lavoro altamente istruiti (+2,3%), mentre la proprietà familiare è correlata negativamente alla scelta di spendere in attività di R&D.

11. In questa prospettiva si fa riferimento innanzitutto alla seguente equazione di regressione:

$$y_{i,t} = \alpha * M_{i,t} + \beta * L_{i,t} + \delta * F_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

dove la variabile dipendente $y_{i,t}$ può indicare alternativamente i) la proporzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, ii) la quota di dipendenti formati, iii) l'incidenza delle innovazioni di prodotto e/o di processo, iv) l'incidenza delle attività di investimento in R&D nell'impresa i al tempo t. Per quanto riguarda le variabili esplicative, il vettore $M_{i,t}$ rappresenta il profilo demografico degli imprenditori e l'assetto di *governance* aziendale; $L_{i,t}$ è un vettore che descrive la composizione della forza lavoro occupata, mentre $F_{i,t}$ contiene una serie di caratteristiche produttive e competitive delle imprese. Infine, $\varepsilon_{i,t}$ è un termine di errore idiosincratico con media nulla e varianza finta. L'equazione (1) è quindi stimata applicando modelli di regressione non lineare di tipo Tobit (nel caso in cui la variabile dipendente rappresenta la proporzione di lavoratori con contratti a termine o la quota di lavoratori formati) e Probit (nella circostanza in cui si analizza la probabilità di investire in innovazione e in R&D).

Tabella 7: Stime effetti medi marginali modello Pooled Tobit e Probit

	Quota dip. contratto TD	Quota dip. formati	Innovazioni prod/ proc	attività di R&D
man: istr terziaria	-0,004*	0,004**	0,043***	0,023***
	[0,002]	[0,002]	[0,008]	[0,005]
man: istr secondaria	0,000	0,003**	0,025***	0,001
	[0,002]	[0,001]	[0,006]	[0,004]
proprietà familiare	0,002	0,000	0,033***	-0,027***
	[0,002]	[0,001]	[0,007]	[0,006]
altri controlli	Si	Si	Si	Si
costante			0,184***	-0,132***
			[0,040]	[0,025]
R2			0,156	0,176
N di Oss	38.134	38.134	38.331	38.173

Nota: Altre variabili di controllo: composizione dell'occupazione per genere, professione (dirigenti, impiegati, operai), età e livello di istruzione (terziaria, secondaria superiore, secondaria inferiore/elementare), quota di formati, *turnover* lordo, operazioni di fusione e acquisizione, commercio internazionale, specializzazione settoriale (classificazione Ateco due digit), localizzazione geografica (regione), (log dei) ricavi per dipendente. Errori *standard* robusti tra parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: a cura di Ricci (2018). Dati: RIL-INAPP 2010-2015.

A questo punto, se si esaminano congiuntamente i dati delle tabelle 6 e 7, emerge con chiarezza come la demografia imprenditoriale e gli assetti di *governace* familiare giocano un ruolo fondamentale per le politiche del personale che puntano sulla valorizzazione delle competenze e qualità del lavoro nonché per la propensione ad innovare delle imprese. Nello specifico si mette in luce una forte complementarietà tra capitale umano imprenditoriale, investimento in formazione (implicita e esplicita), e scelte di innovazione; un legame che viene indebolito, d'altra parte, dalla presenza di assetti di *governance* dominati dalla proprietà familiare, anche attraverso la selezione dinastica dei vertici manageriali.

Nonostante le analisi econometriche non permettano di identificare chiare relazioni di causalità tra le variabili oggetto di studio, è comunque possibile dedurre un importante implicazione ai nostri fini. Ipotizzare che le caratteristiche della demografia imprenditoriale e i modelli di *governance* societaria sono un dato "esogeno" del sistema economico rischia di essere una seria limitazione per l'identificazione e la valutazione degli effetti delle nuove tecnologie sui fabbisogni formativi e sulla dinamica occupazionale nel nostro paese.

6. Conclusioni

Nelle pagine precedenti il tema della transizione tecnologica del mercato del lavoro italiano è stato affrontato adottando diversi approcci metodologici, prospettive analitiche e strategie empiriche. In questa prospettiva sono state utilizzate banche dati di

natura campionaria e amministrativa che integrano le informazioni sulle storie lavorative degli individui e le caratteristiche delle imprese, sul profilo delle competenze e sui fabbisogni formativi nonché sugli indici di routinizzazione delle mansioni calcolati fino al 4 digit della classificazione delle professioni

Si è dimostrato cosi che il fenomeno dell'automazione e digitalizzazione dei processi produttivi ha effettivamente penalizzato la crescita dell'occupazione a livello di settore e professione. Analogamente si è messo in luce come l'adozione di tecnologie *task biased* incidono negativamente su numero delle giornate medie lavorate dagli individui *within firms* e, di conseguenza, sulle prospettive di stabilità occupazionale e accumulazione di competenze *on the job.*

Le nuove tecnologie, d'altra parte, esplicano i loro effetti non solo sulla quantità e qualità dell'occupazione, ma anche un profondo mutamento della gestione delle risorse umane, dei fabbisogni professionali e degli stessi modelli di competizione.

Tali aspetti possono indurre degli incrementi di efficienza produttiva e del *matching* tra domanda e offerta di competenze che - nel medio lungo periodo- possono essere tali da compensare almeno in parte l'impatto negativo sull'occupazione. A questo punto entra il gioco il ruolo della demografia manageriale e della *governance* societaria che plasma le scelte di investimento in innovazione e le complementari politiche del personale in modo tale da accelerare o attenuare la diffusione delle nuove tecnologie. L'analisi restituisce quindi un quadro di complessità che rende difficile prevedere l'esito dell'introduzione di nuove macchine sulla evoluzione del mercato del lavoro italiano.

Bibliografia

Acemoglu D., Autor D. (2011), Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings, in Ashenfelter O., Card D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, 4B, Amsterdam, Elsevier, pp. 1043-1171

Acemoglu D., Restrepo P. (2017), Robots and jobs: Evidence from US labor markets, *NBER Working Paper*, n. w23285

Autor D., Levy F., Murname R. J. (2003), The skill content of recent technological change: An empirical exploration, *Quarterly Journal of Economics*, 118, n. 4, pp. 1279-1333

Brunetti I., Cirillo V., Ricci A. (2018), Tecnologia e variazione dell'occupazione nei mercati locali del lavoro, *InappPaper* n. 13, Roma, Inapp.

Cassandro, N., Centra, M., Esposito, P. e Guarascio, D. (2019) Risk of becoming unemployed and degree of task 'routinarity' Evidence from Italian labor-force data, di prossima pubblicazione

Cirillo V., Raitano M., Ricci A. (2019a), La dinamica della produttività del lavoro e dei salari in Italia: il ruolo della dispersione del lavoro *within-firm*, *Inapp Paper* n. 20, Roma, Inapp.

Cirillo, V., Raitano, M., Ricci, A. (2019b) Innovazione e distribuzione del lavoro nelle imprese italiane, *Sinappsi*, IX, n. 1-2, pp. X (di prossima pubblicazione)

Gualtieri, V., Guarascio, D. e Quaranta, R. (2018). Routine tasks and the dynamics of Italian employment. *INAPP Policy brief,* 7/2018.

Damiani M, Pompei F, Ricci A (2019). "The role of employee incentive pay in the competitiveness of family and non-family firms", *Economia Politica*, Springer-Verlag. Doi: 10.1007/s40888-018-0135-1

Dosi G., Guarascio D., Ricci A., Virgillitto M. (2019) "Neodualism in the Italian business firms: training, organizational capabilities and productivity distributions", *Small Business Economics*, Springer (di prossima pubblicazione)

Dosi, G. and Marengo, L. (2015). The Dynamics of Organizational Structures and Performances under Diverging Distributions of Knowledge and Different Power Structures. *Journal of Institutional Economics*, 11(3): 535–559.

Dosi, G., Nelson, R., and Winter, S. (2003). *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities*. Oxford University Press.

Dosi, G. (1982). Technological Paradigms and Technological Trajectories. *Research Policy*, 11: 147–162.

Fanti, L., Guarascio, D., & Tubiana, M. (2019). Skill gap, mismatch, and the dynamics of Italian companies' productivity. *INAPP WP Series*;

Franceschetti, M., Guarascio, D., & Mereu, M. G. (2019). Fabbisogni professionali e competenze per il lavoro che cambia. L'indagine PEC-Inapp su professioni e competenze nelle imprese.

Ferri V., Ricci A., Tesauro G. (2018) Caratteristiche manageriali, politiche del personale e competitività, in (a cura di) Ricci A. *Imprese, produttività e salari: evidenze per un analisi delle politiche per il lavoro*, INAPPReport n.6

Ferri V., Guarascio D., Ricci A. (2017), Formazione professionale, innovazione e investimenti in capitale fisico, *InappPaper* n.6, Roma, Inapp

Frey C.B., Osborne M.A. (2017), The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, *Technological forecasting and social change*, 114, pp. 254-280

Capitolo 6

Attualità di *Industry 4.0* nelle relazioni di lavoro. Casi di studio

Capitolo 6
Attualità di *Industry* 4.0 nelle relazioni di lavoro. Casi di studio

Michele Faioli
CNEL – Univ. Cattolica

1. Il piano *Industry 4.0* e le relazioni di lavoro. Osservazioni introduttive sul problema posto

Il cambiamento che l'impresa sta vivendo si potrebbe facilmente percepire se si potesse confrontare un filmato degli anni '70-'80, relativo alla produzione o alla distribuzione con un'attuale linea di assemblaggio o di logistica. Ci si renderebbe conto che, oggi, *robot* e sistemi digitali interagiscono attivamente con i lavoratori. Anzi, essi permettono un'interazione nuova nei team assegnati alle produzioni o alla distribuzione. È un'interazione che avviene nell'ambito della catena di valore tra i lavoratori delle PMI e i lavoratori della grande impresa, o ancora tra i lavoratori in fabbrica e i lavoratori che sono posti in altre unità produttive, geograficamente lontane, persino in altri paesi. Tutto ciò viene rilevato, e per alcuni versi anche rafforzato, dal piano nazionale industria 4.0, di cui all'art. 1, co. 9-10, l. 11 dicembre 2016, n. 236, All. A e B, il quale non è solo funzionale a un rinnovamento delle infrastrutture produttive, intese come beni strumentali, impianti, *hardware* e *software* per le fabbriche. Il piano industria 4.0 è altresì volto a costituire un nuovo modo di organizzare il lavoro. Al di là delle macchine intelligenti, dei processi di business e di servizi, c'è un sistema complesso, che è connesso in virtù dei *big data*, i quali circolano velocemente, imponendo modelli organizzativi armonizzati in tutta la catena di valore. *Industry* 4.0 non si limita a riconfigurare il sistema industriale, ma comporta la trasformazione della natura stessa del lavoro. *Industry 4.0* è l'insieme di algoritmi, macchine intelligenti, robot e tecnologie avanzate che operano nell'impresa che produce, vende, distribuisce e gestisce[1].

Tale sistema incide, indirettamente e a livello transnazionale, sulle mansioni, qui intese come operazioni con implicazioni economico-sociali. C'è un piano *Industry 4.0* – al quale si affianca quasi sempre una sistema *Value Chain 4.0* – da cui deriva la necessità di organizzare il lavoro in ragione della tecnologia avanzata. Per gli aspetti di diritto del lavoro si avvera quella divaricazione, già segnalata da alcuni studiosi negli anni '80, tra lavoro professionalizzante, cioè capace di dominare la tecnica, e lavoro non professionalizzante che è dominato dalla tecnica[2].

Ci sono almeno due elementi che caratterizzano *Industry 4.0* e, di conseguenza, le relazioni di lavoro, individuali e collettive, in *Industry 4.0*: la velocità e l'ubiquità.

La velocità è la ragion economica che giustifica il ricorso all'algoritmo e alla macchina intelligente. La velocità è alla base del valore aggiunto che algoritmo e macchina intelligente offrono nell'ambito del sistema produttivo globale, e, di conseguenza, nell'ambito del sistema della distribuzione e della finanza. La velocità crea efficienza

1. Si rinvia agli studi di Fantoni G. (a cura di), *Industry 4.0* senza slogan, in Quaderni della Fondazione G. Brodolini, 2017, Roma. Ma si v. anche Fareri S., Fantoni G., Ghigiarelli D., Faioli M., Tempi e Metodi 4.0, in *Working Papers* Fondazione G. Brodolini, 2019, vol. 15, Roma; Faioli M., Fantoni G., Mancini M. (a cura di), Lavoro e organizzazione nella logistica 4.0, in *Working Papers* Fondazione G. Brodolini, 2018, vol. 14, Roma.
2. Vardaro G., Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro, in Politica del diritto, 1986, 1, pp. 75 ss.

economica e ri-crea, per alcuni versi, l'impresa. Essa certamente decide il modo in cui il lavoro si svolge. La velocità incide sullo spazio dei flussi informativi, creando forme organizzative dell'industria e del lavoro che sono de-materializzati o, più verosimilmente, non più disgiungibili dalla dimensione digitale. Si tratta di forme organizzative spesso basate su scambi e interazioni che sono ripetitivi, programmabili, gestibili dalla macchina intelligente, con o senza la persona umana. La velocità dell'algoritmo/macchina intelligente non neutralizza la realtà aziendale. Anzi, la velocità crea un nuovo modo di organizzare il contesto aziendale, basando tutto sull'interfaccia tra persona e macchina nell'organizzazione della produzione e nel modo di vivere la quotidianità. La macchina aumenta, nel senso di potenziare, la persona umana, nonché aumenta/potenzia l'organizzazione aziendale, con l'effetto che il lavoratore *"cyborg"* sarà sempre superiore a sistemi che sono solo umani o solo digitali.
Ma c'è anche una trasferibilità, o ubiquità, del posto di lavoro, non più solo quella del lavoratore, che prescinde dalla stessa fisicità del posto di lavoro: l'ufficio è potenzialmente ovunque, con l'ausilio di protesi digitali che velocizzano ogni attività umana (si rinvia alla disciplina del lavoro agile – d.lgs. 22 maggio 2017, n. 81). Luogo e tempo di lavoro assumono, almeno per la regolazione giuslavoristica, una dimensione diversa da quella che è ancora connotata dalla necessaria fisicità del posto di lavoro. Viene meno la distanza nel lavoro e si crea una città industriale che è una specie di villaggio globale, sempre vivo, interconnesso con altre città produttive, dove l'algoritmo e la macchina, tra le altre cose, gestiscono il flusso dei dati, coordinano il lavoro, monitorano la produzione, impongono la logistica, sviluppano il *marketing*, etc.. Pur riducendosi la distanza, aumenta lo spazio urbano perché esso attrae tutti coloro che intendono produrre con quella velocità. Le città sono in sé già magneti umani e industriali. Le città diventano "macchine" da abitare, non più solo città in cui vivere, macchine che attraggono industrie che producono con la velocità 4.0. Ci sono sensori ovunque, algoritmi che metabolizzano i dati raccolti dalla città, dispositivi che reagiscono, attuando le scelte che l'algoritmo dispone. In quella città industriale del futuro opera l'impresa 4.0, caratterizzata da sensori intelligenti, algoritmi e attuatori delle scelte di questi ultimi che, interagendo con il lavoratore, coordinano l'organizzazione produttiva, si interconnette continuamente con la città industriale.
Si crea un nuovo processo sociale che può essere regolato con norme di legge e di contratto collettivo. Si deve regolare, secondo un meccanismo di desiderabilità sociale, tenendo al centro del discorso giuridico i principi di tutela dignità umana, il rapporto tra macchina intelligente e lavoratore nonché il complesso sistema che viene a costituirsi tra città industriale, lavoratore *cyborg* e datore di lavoro algoritmico.
Il piano *Industry 4.0* rappresenta un processo sociale in cui gli effetti di tale desiderabilità sociale si stanno concretizzando. Per questa ragione, prima di definire il campo di analisi di questo saggio, è utile presentare un quadro sintetico su Industry 4.0 e sui relativi sviluppi.
Il 21 settembre 2016 è stato presentato il piano nazionale *Industry 4.0*. Esso prospettava alcune azioni orizzontali, tra cui misure a sostegno degli investimenti innovativi, stimolando la crescita degli investimenti privati da 80 a 90 miliardi nel 2017 e incrementando di circa 11,3 miliardi di euro la spesa privata per ricerca e sviluppo, misure a sostegno dello sviluppo delle competenze, e misure per le infrastrutture abilitanti. Il Piano stabiliva la proroga del cd. "super ammortamento" al 140% ad eccezione di veicoli ed altri mezzi di trasporto, con una maggiorazione ridotta al 120% e l'iper-am-

mortamento fino al 250% sugli investimenti in tecnologie, *agrifood, bio-based economy,* a supporto dell'ottimizzazione dei consumi energetici. Venivano impostati il raddoppio del credito di imposta per ricerca e sviluppo (aliquota spesa interna dal 25% al 50%) e massimale annuo di spesa da 5 a 20 milioni, la partecipazione di CDP - Cassa Depositi e Prestiti a supporto mediante la costituzione di fondi di investimento dedicati all'industrializzazione di idee e brevetti a alto contenuto tecnologico, l'incremento della detrazione fiscale (fino al 30%) per investimenti fino ad 1 milione in *start-up* e PMI innovative. Nel luglio 2018 sono stati diffusi alcuni risultati dell'anno 2017 delle misure introdotte dall'indagine MISE-MET ("Diffusione delle imprese 4.0 e le politiche: evidenze 2017"). Il campione costituito da circa 23.700 imprese. Mediante tale indagine si è rilevato come sul totale dell'industria italiana l'8,4% delle imprese utilizza almeno una delle tecnologie 4.0. A questa quota si aggiungeva il 4,7% di imprese che avevano in programma investimenti specifici nel triennio 2018 – 2020. Il rapporto evidenziava come nel processo di trasformazione 4.0 il ruolo delle politiche pubbliche fosse stato incisivo: il 56,9% delle imprese 4.0 dichiarava di aver utilizzato almeno una misura di sostegno pubblico rispetto al 22,7% delle analoghe imprese non impegnate nelle tecnologie in esame. Le imprese hanno utilizzato in larga prevalenza il *super* ammortamento e l'*iper*-ammortamento (36,8% nel caso delle imprese 4.0 e 12,8% tra le imprese tradizionali), il credito d'imposta per le spese in Ricerca & Sviluppo (17,0% vs 3,1%), la Nuova Sabatini (19,8% vs 4,7%) e i fondi di garanzia (11,3% vs 2,8%). I dati forniti dal MISE indicavano in 10 miliardi di euro l'incremento degli investimenti privati generati dal piano Industry 4.0.

Dal luglio 2018 i dati - relativi all'utilizzo delle risorse economiche del piano *Industry 4.0* del MISE - non sono più pubblici. Il che ha effetti significativi anche sulle ricerche che riguardano il lavoro nell'*Industry 4.0*. Non c'è, almeno a oggi (autunno 2019), una robusta rielaborazione politico-economica sull'efficacia di tale misura di sostegno all'industria che opera in Italia. Ad esempio, non ci sono ricerche ministeriali sulla trasformazione digitale delle imprese che hanno aderito al piano *Industry 4.0.* Non c'è una ricognizione sull'incidenza della trasformazione digitale sulle PMI e sulle possibili conseguenti conversioni industriali, dirette a superare le forme di nanismo imprenditoriale che spesso caratterizzano interi settori della nostra economia. Il problema della mancanza di pubblicità dei dati non permette di avere un approccio *data driven*.

In un'ottica giuslavoristica, in attesa di studiare anche i dati MISE di cui si è detto, sono stati selezionati alcuni casi di studio, da cui dedurre alcuni elementi che, permettendo lo studio della relazione tra contratto collettivo e *Industry 4.0*, indicano una linea di sviluppo per il futuro: ci sono decisioni robotiche o algoritmiche che, nei luoghi di lavoro, sono manifestazione di un modo di organizzare il lavoro e, dunque, di realizzare quanto disposto dall'art. 2103 c.c. Ciò, in termini esemplificativi, viene dimostrato dal funzionamento di una catena di assemblaggio o una logistica integrata con tecnologia avanzata nella quale l'intersecazione tra manualità umana e operazioni robotiche dipende dalla micro-elettronica e dai sistemi digitali (*display*, sensori, segnalatori, etc.). Qui che viene a crearsi l'integrazione lavoratore-macchina in relazione alla quale si possono introdurre regole, secondo un meccanismo di desiderabilità sociale, tenendo al centro del discorso giuridico i principi di tutela dignità umana, il rapporto tra macchina intelligente e lavoratore nonché il sistema che viene a costituirsi tra città industriale, lavoratore *cyborg* e datore di lavoro algoritmico. Il lavo-

ratore in molti casi coadiuva la macchina intelligente; in altri, la macchina intelligente coadiuva il lavoratore, coordinandone le attività; in altri casi, la macchina svolge ciò che il lavoratore non è più capace di fare; in altri contesti, il lavoratore svolge attività che la macchina non sa ancora fare.
Questo è anche il problema che qui si intende analizzare.
Il saggio, a tal fine, è composto dall'introduzione (paragrafo 1) che pone il problema che alla base dello studio: la tecnologia avanzata che caratterizza i contesti produttivi è collegata a una macchina la quale potenzia la persona umana e, contestualmente, l'organizzazione aziendale, con l'effetto che il lavoratore *cyborg* sarà sempre superiore a sistemi che sono solo umani o solo digitali. Si viene a creare, per l'effetto un processo sociale che può essere regolato con norme di legge e di contratto collettivo. Di qui si cerca di comprendere il livello di desiderabilità sociale nella regolazione di tali fenomeni. Per tale ragione la disamina muove dal piano di investimenti pubblici in tecnologia più importante degli ultimi anni *(Industry 4.0)* nel sistema italiano. Nel paragrafo 2, si analizzano alcuni casi di studio riferibili alla contrattazione aziendale che ha regolato l'introduzione di tecnologia 4.0 in contesti produttivi specifici, mettendo in rilievo punti di forza e criticità. Il paragrafo 3 orienta il discorso sull'art. 2103 c.c. e sulla mobilità endo-aziendale, essendo questo tema il fulcro di ogni discorso sul lavoro nell'impresa 4.0. Il tema più rilevante, con *Industry 4.0* e intelligenza artificiale, riguarda la correlazione tra mansioni e fabbrica del futuro, e, nello specifico, tra relatività della classificazione del personale di cui al contratto nazionale, possibile polivalenza delle prestazioni lavorative e schemi di classificazione adottati in azienda. Il problema riguarda l'oggetto del contratto in quanto esiste l'esigenza di non far dilatare, *sine limite*, il debito del prestatore di lavoro per non comportare lesioni alla libertà personale. Anche su questo tema sono stati selezionati alcuni casi di studio da cui è possibile comprendere come la contrattazione aziendale si stia muovendo nella definizione della mobilità endo-aziendale e della formazione professionale, tendendo in considerazione il bilanciamento con le tecnologie avanzate. Nelle conclusioni (paragrafo 4) si indicano alcune linee di tendenza della contrattazione collettiva aziendale e possibili sviluppi di essa nell'interazione con *Industry 4.0*.

2. Casi di studio sulla contrattazione collettiva aziendale che introduce piani *Industry 4.0*

2. Il piano *Industry 4.0*, che a oggi è un fenomeno prevalentemente collegato alla manifattura, richiede al diritto del lavoro la regolazione delle flessibilità interne (orario, retribuzione, mansioni). *Industry 4.0* è volto a creare sistemi di produzione e, successivamente, commercializzazione di beni/servizi, logistica e distribuzione, che siano capaci di auto-gestire i dati disponibili *(big data)*, mediante l'utilizzo di tecnologie avanzate e digitali (intelligenza artificiale). La macchina intelligente in *Industry 4.0* permette di sviluppare modelli organizzativi dell'impresa molto evoluti. Con quella macchina, in altre parole, si possono raggiungere margini di profitto simili a quelli della *mass costomization* e contestualmente soddisfare le esigenze del singolo cliente.
Industry 4.0, in Italia e in altri paesi europei, richiede un aggiornamento digitale dell'intera filiera: dalla produzione, alla logistica, dalle vendite alla ricerca e allo sviluppo,

sino alla distribuzione[3]. *Industry 4.0* crea un sistema sinergico tra ambienti, macchine, materiali e lavoratori. Nell'*Industry 3.0* il controllo del lavoratore sulla macchina era determinante nella dinamica della fabbrica. Nell'*Industry 4.0* c'è una comunicazione «bidirezionale» tra lavoratore e macchina intelligente: il lavoratore riceve istruzioni dalla macchina, la quale è in grado di conoscere (persino predeterminare) gli effetti dell'attività del lavoratore, di suggerire le alternative, di controllare la mansione, di imporre mansioni diverse da quelle in corso di svolgimento. E' un sistema «pro-attivo», non più «re-attivo». Osservando la realtà di imprese che hanno introdotto tecnologie 4.0, si può esemplificare la relativa organizzazione nel modo che segue: produzione (in tempo reale c'è la possibilità di rilevare e modificare la produzione, ottimizzandone esiti e controllando l'utilizzo delle risorse); logistica interna (le merci sono movimentate da macchine intelligenti; viene registrata ogni movimentazione e gestito digitalmente ogni flusso); acquisti (gli ordini sono svolti in modo automatizzato, con verifica contestuale delle merci in esaurimento; l'acquisto è svolto con tecnologia *blockchain* che certifica direttamente la compravendita); manutenzione (si attuano protocolli di manutenzione predittiva, si offre maggiore sicurezza ai lavoratori, si riducono i costi e i tempi di fermo macchina); logistica esterna (il sistema gestionale è modellato dalla macchina intelligente nei flussi di uscita, con controllo sul *trasportator*, sino alla destinazione); distribuzione e vendita (dalla macchina intelligente vengono acquisiti i dati e elaborate le strategie di vendita più adatte al prodotto; viene automatizzata la fatturazione e viene digitalizzato il recupero dei crediti); servizi post-vendita (l'assistenza al cliente è offerta dalla macchina intelligente, con personalizzazione e *update* automatico).

Analizziamo, a tal fine, alcuni casi di studio, riferiti a contrattazione collettiva decentrata che ha regolato l'introduzione di tecnologia avanzata 4.0, in azienda, bilanciando i piani di riorganizzazione digitale con le tutele dei lavoratori.

Il contratto collettivo aziendale I.M.A. S.p.A. del 28 luglio 2017 sottoscritto dalle RSU, assistite dalle segreterie territoriali FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM-UIL è relativo al periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2019. IMA Group è un gruppo di aziende che si occupa della progettazione e produzione di macchine automatiche per il processo e il confezionamento di prodotti farmaceutici, cosmetici, alimentari, caffè. Occupa circa 6.000 dipendenti, di cui circa 3.600 in Italia, e si avvale di 45 stabilimenti di produzione tra Italia, Germania, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti, India, Malesia, Cina e Argentina. IMA Group ha intrapreso importanti iniziative sul fronte delle tecnologie 4.0 mediante l'implementazione del progetto "IMA Digital". L'obiettivo di progetto è quello di coniugare l'evoluzione digitale e dell'automazione in azienda con lo sviluppo proattivo delle competenze specifiche dei lavoratori. Tra le tecnologie 4.0 che IMA ha implementato si possono segnalare (i) "MAX" una interfaccia uomo-macchina, funzionale al controllo delle linee di produzione che consente all'operatore di controllare e automatizzare i macchinari e le loro linee di produzione e (ii) "ODY" l'assistente virtuale del Gruppo IMA volto a facilitare l'esperienza di navigazione sui propri canali di Comunicazione *Web*, per rispondere con immediatezza e gentilezza alle richieste degli utenti. ODY è un *chatbot*, un *sotware* intelligente progettato per simulare una conversazione con una persona reale. Le relazioni industriali stanno

3. Pero L., Come cambia il lavoro di fabbrica. Tecnologie, globalizzazione e intelligenza collettiva, in La società degli individui, 2013, 46, pp. 30 ss.

accompagnando i processi di riorganizzazione connessi all'innovazione tecnologica, la formazione continua e la gestione della professionalità dei lavoratori. Nel contratto collettivo aziendale ci sono regole connesse all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione in azienda. È stata stabilita l'assegnazione al comitato di indirizzo sindacale interaziendale della competenza consultiva sui temi connessi al progetto industria 4.0. Sono stabiliti contributi economici in favore di quei lavoratori che conseguano un titolo di studio su materie tecniche (elettronica, elettrotecnica, ecc..). Sotto il profilo organizzativo sono regolate un insieme di dotazioni informatiche (postazioni PC) da istituire in favore dei lavoratori, alla luce della sempre maggiore digitalizzazione dei processi aziendali.
Il contratto collettivo aziendale SCM Group S.p.A. dell'8 novembre 2017 è stato sottoscritto dal coordinamento delle RSU. congiuntamente alle segreterie nazionali e territoriali FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM-UIL. Il contratto è efficace sino al 31 dicembre 2019. SCM Group è a capo di un gruppo di aziende che produce macchinari e sviluppa tecnologie per i processi della seconda lavorazione del legno e, successivamente, di materiali compositi, plastica, vetro, metallo e marmo, occupa circa 4.000 dipendenti in Italia e all'estero ed ha tre poli produttivi principali. SCM si è impegnato a implementare le tecnologie 4.0 principalmente in due ambiti: innovazione di prodotto e digitalizzazione dei processi. Relativamente all'innovazione di prodotto è in corso di sviluppo il progetto IOT *(internet of things)* che consentirà ai clienti di utilizzare la connettività e il *data mining* delle tecnologie e dei macchinari SCM per la lavorazione dei diversi materiali. Con riferimento alla digitalizzazione dei processi SCM ha individuato nelle relazioni industriali il metodo più adeguato per l'implementazione delle tecnologie 4.0 e per la gestione dell'organizzazione del lavoro. Mediante il contratto collettivo aziendale si è stabilito l'avvio di un progetto pilota nel reparto del legno (lanciato all'esito dell'implementazione del nuovo ERP aziendale Microsoft) che ha come obiettivo ridurre le attività a "non valore aggiunto" legate agli attuali flussi informativi non ancora digitali e consentire una maggiore applicazione del principio "zero-difetti" per ridurre errori legati a una mancata sincronizzazione delle informazioni. Per rendere efficace e sostenibile nel tempo tale processo di cambiamento il datore di lavoro ha negoziato con il sindacato le necessarie modifiche organizzative e della professionalità dei lavoratori impegnandosi a formare alcuni lavoratori *(senior trainer)* e a formare successivamente, per il tramite di tali *senior trainer*, lavoratori coinvolti nei progetti di digitalizzazione delle informazioni nei reparti produttivi con corsi di almeno 8 ore *pro-capite*. Inoltre, in ragione dei cambiamenti sull'organizzazione del lavoro si è deciso di introdurre figure professionali ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla classificazione fissata dal CCNL.
Il contratto collettivo aziendale Barilla G. e R. Fratelli S.p.A. del 21 settembre 2018 è stato sottoscritto dal coordinamento nazionale delle RSU e dalle segreterie nazionali e territoriali FLAI CGIL, FAI CISL e UILA UIL. Il contratto è efficace dal 21 settembre 2018 al 31 dicembre 2021. Barilla intende proseguire gli investimenti in tecnologia e innovazione digitale. In Italia, tali investimenti sono relativi alla trasformazione della produzione e dell'organizzazione aziendale. Viene previsto un intervento sullo stabilimento di Rubbiano che sarà interamente automatizzato e dotato di tecnologie 4.0 e che, a regime, occuperà circa 200 persone. L'introduzione delle tecnologie 4.0 e la revisione dei modelli di produzione/organizzazione del lavoro in Barilla è avvenuta attraverso la valorizzazione delle relazioni industriali e del ruolo della contrattazione

collettiva aziendale. Mediante il contratto collettivo aziendale del 21 settembre 2018 sono stati affrontati e gestiti alcuni temi connessi all'innovazione digitale. I cambiamenti legati a aspetti tecnologici, alle dinamiche organizzative e alla flessibilità dovuti all'introduzione di misure 4.0. hanno rafforzato la necessità di porre l'attenzione sul tema del ricambio generazionale. Rispetto a ciò si è posto l'ulteriore tema della conservazione delle competenze specialistiche maturate nel corso di anni di lavoro. In ragione di ciò le parti si sono impegnate a definire un sistema di staffetta generazionale per il trasferimento graduale delle competenze specialistiche maturate dal personale in forza. Sotto altro profilo le parti si sono impegnate a modificare l'assetto organizzativo per accompagnare processi di riorganizzazione all'interno di alcune aree degli stabilimenti. Gli aspetti più rilevanti attengono agli impatti organizzativi connessi a innovazioni di natura tecnologica, all'evoluzione del contenuto professionale collegato all'introduzione di processi di automazione, al monitoraggio delle *performance* ai fini del premio. Si definisce, nel contratto aziendale, anche un aggiornamento della classificazione del personale e dei criteri per la valutazione quantitativa a seguito di interventi tecnologici e organizzativi.

I tre casi di studio ci indicano che nell'impresa 4.0 le relazioni di lavoro a livello aziendale assumono un ruolo centrale.

L'assetto delle regole giuslavoristiche per i lavoratori *cyborg*, si muovo su alcune linee direttrici. *Industry 4.0* impone schemi complessi volti a massimizzare i processi, a coinvolgere i lavoratori nelle decisioni, a migliorare la flessibilità interna. Di conseguenza, si tende a superare i modelli organizzativi che hanno caratterizzato la fabbrica del passato, tra cui il *Drive System of Management* e lo *Scientific Management* (SM).

Il modello di impresa 4.0 è in trasformazione veloce. *Industry 4.0*, con le proiezioni tecniche di *big data* e *internet of things*, sta già spostando l'attenzione dell'elaborazione giuslavoristica verso nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

Si deve indagare, infatti, l'interazione tra i modelli di organizzazione del lavoro di nuova generazione e classificazione del personale. In altre parole, i modelli di organizzazione del lavoro di nuova generazione (in particolare, *Lean Production, Quality Focused Investment, Teamwork Production, Modular Production* e *Acceluction*) hanno la capacità di incidere sulla posizione professionale del lavoratore in ragione della speciale relazione che viene a crearsi tra macchina intelligente, schema di produzione e debito di lavoro. Tali nuovi modelli di produzione hanno una simbolicità profonda per lo studioso di diritto. Da essi dipendono una serie di elementi organizzativi. In particolare, si pensi alla dinamica spazio-tempo della creazione di valore che va ben oltre il classico schema di analisi industriale (cliente, azienda, fornitore, partners commerciali) o all'uso digitale degli strumenti di lavoro che ha creato ubiquità, nuovi spazi, dati, mobilità virtuale, etc. o alla molteplicità delle funzioni e delle attività lavorative che è insita nella modalità di produzione. Nella medesima prospettiva si pone anche la connessione telematica che crea liquidità del contesto istituzionale ove si presta il lavoro. Il *management*, la produzione, i lavoratori, i fornitori e i clienti sono collegati da link digitali, costantemente rinnovati, veloci, accelerati. C'è una tensione nella gestione del personale tra l'essere mobile (telematico/connesso) e la fissità dell'azienda (installazioni, uffici, sale comuni, etc.). Tale tensione si gioca nella relazione giuridica tra mercato (contratti di vendita, trasporto, etc.), piattaforme digitali (contratto di appalto) e beni aziendali (contratto di locazione o diritti di proprietà): se si sceglie di sviluppare un certo mercato si necessita, da una parte, di una piattaforma per cogliere

le migliori opportunità in quel mercato e, dall'altra, di rendere complementari i beni aziendali rispetto alla strategia prescelta.

3. Riflessioni sulla mobilità endo-aziendale e sulla formazione continua nell'impresa con tecnologia avanzata

Di qui muove l'idea che *Industry 4.0* interpella la mobilità dei lavoratori endo-aziendale. Il quadro rappresentato permette di comprendere che l'impresa 4.0 influisce, da una parte, sulla cultura aziendale e sui processi (interni e esterni) dell'organizzazione aziendale e, dall'altra, sulle relazioni di lavoro.

L'impresa 4.0 è caratterizzata dalla presenza della macchina intelligente, la quale è un terzo elemento delle relazioni di lavoro[4]. Alcune impostazioni teoriche che riguardavano l'assetto organizzativo post-Statuto dei lavoratori[5], pur mantenendo ancora oggi una forte rilevanza scientifica, non sono più del tutto adatte a spiegare i riflessi giuslavoristici di questa rivoluzione tecnologica 4.0.

Al di là dei problemi che pone l'eventuale soggettività giuridica di tale macchina intelligente[6], le questioni di rilievo giuslavoristico sono molte. Tra queste possiamo segnalarne alcuni: i poteri datoriali ex art. 2103 da chi sono esercitati? Chi decide cosa? Chi assegna mansioni? Quali mansioni si associano a una macchina intelligente nella interazione dell'ecosistema di cui si è detto sopra? Si rende necessario regolare ciò che concerne il legittimo rifiuto di cooperazione da parte del lavoratore nei confronti della macchina intelligente per ragioni riferibili alla tutela della dignità, della sicurezza, della riservatezza, i limiti entro i quali la condotta della macchina intelligente sia contenuta rispetto alla libera decisione del lavoratore nel contesto aziendale e rispetto all'organizzazione del lavoro, la riservatezza da imporre alla macchina intelligente, i limiti rispetto alla possibile manipolazione da parte della macchina intelligente dei lavoratori, che per per disabilità fisiche o psichiche, potrebbero divenire totalmente dipendenti da essa (manipolazione) e il diritto individuale alla formazione digitale.

Dalla tecnologia 4.0 consegue una nuova relazione tra macchina intelligente e lavoratore che non è assimilabile a quanto sinora conosciuto: la macchina intelligente può governare il lavoro, controllare la prestazione, dirigere e coordinare le attività della persona umana. E ciò non è sufficiente per comprendere la relazione complessa che verrà a costituirsi tra macchina intelligente, organizzazione del lavoro e persona umana. Verrà, con buona probabilità, a crearsi una sorta di ibridismo macchina/lavoratore che chiede una riflessione sul contenuto giuridico della relazione tra macchina intelligente, datore di lavoro e lavoratore.

Per definire tali regole, la contrattazione collettiva, anche di livello decentrato, può divenire lo spazio più adatto. È una regolazione che deve intervenire nell'ambito della correlazione dati e catena di valore, tra dimensione spazio-temporale e strategie digitali, tra funzioni della macchina intelligente e diritti dei lavoratori. Il che significa focalizzare l'attenzione sull'art 2103 c.c., post-riforma 2015, il quale è parte di un sistema più ampio di tutela della mobilità del lavoratore. La nozione di riconducibilità

4. Rinvio a Faioli M., Mansioni e macchina intelligente, Torino, 2018.
5. Giugni G., Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro, Napoli, 1963; Liso F., La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale, Milano, 1982.
6. Si v. gli studi di Palmerini E., Robotica e diritto: suggestioni, intersezioni, sviluppi a margine di una ricerca europea, in Responsabilità civile e previdenza, 2016, 6, pag. 1816 ss.

(co. 1 dell'art. 2103 c.c.) e lo *jus variandi* sono funzionalmente collegati alla contrattazione collettiva. Sussiste un potere del sindacato di controllo ex ante della mobilità, non solo geografica, che dipenderà significativamente dalla contrattazione collettiva. La garanzia principale della mobilità che l'art. 2103 c.c. è di tipo formale-procedimentale, invidiuale e collettivo. La formazione diviene contenuto essenziale del rapporto individuale, anche in ragione degli standard che verranno fissati nella contrattazione collettiva.

Osserviamo, anche con riferimento a tali temi, alcuni casi di studio che permettono di comprendere che la contrattazione collettiva aziendale ha già avviato una riflessione sui problemi posti dalla macchina intelligente, facendo leva su percorsi di formazione 4.0 rivolti alla definizione di competenze e professionalità nuove. Tale contrattazione collettiva ha anche avviato un'aggiornamento delle regole sulla mobilità endo-aziendale collegata a modelli organizzativi di un'industria 4.0.

Il primo caso riguarda il contratto collettivo aziendale GD S.p.A. dell'11 ottobre 2017, relativo al periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2021. Esso muove dal presupposto che la macchina intelligente debba essere in grado, a livello aziendale, di svolgere "attività di autodiagnosi, di auto-regolarsi e di auto-adattare la linea in base alla tipologia di lavorazione, con importanti implicazioni in tema di tempi, costi e previsione". La macchina intelligente, con altre parole, considerata dalla contrattazione collettiva un terzo elemento delle relazioni di lavoro. Per questa ragione, il contratto aziendale precisa che la strategia *Coesia Digital* si deve sviluppare su due linee di azione: sviluppo di *partnership* con i clienti e investimenti su competenze trasversali sulla digitalizzazione. Con una contrattazione collettiva aziendale, che fa leva anche sull'art. 2103 c.c., si è convenuto di avviare percorsi formativi sulla *cybersecurity*, anche volti a permettere ai lavoratori di creare applicazioni di intelligenza artificiale e di sviluppare internamente *software*, incidendo sulle figure professionali, sulle competenze e sulle mansioni.

Il secondo caso attiene al contratto collettivo aziendale Fabbrica d'armi Pietro Beretta S.p.A. del 27 marzo 2018, sottoscritto dalla RSU, è efficace dalla data di sottoscrizione sino al 31 dicembre 2021. Nel 2018 Beretta ha presentato un piano di investimenti volto al recupero di competitività per il sito produttivo di Gardone Val Trompia volto, tra le altre cose, al completamento dell'implementazione di nuovi macchinari, dei sistemi operativi IOT ed il completamento del nuovo ciclo produttivo e della nuova organizzazione del lavoro. Beretta e RSU hanno sottoscritto il contratto collettivo aziendale del 27 marzo 2018 mediante il quale hanno strutturato, anche in forza dell'art. 2103 c.c., post-riforma 2015, un nuovo sistema di relazioni industriali basato sul coinvolgimento paritetico dei lavoratori e sull'introduzione di figure professionali, con mansioni polivalenti. Sulle tecnologie 4.0 si è stabilito di incentrare la formazione professionale 4.0 su un percorso relativi a *big data*, analisi dei dati, e interfaccia persona umana-macchina.

Non è marginale, ai fini di questa analisi, neanche la scelta effettuata nel contratto collettivo aziendale Metelli S.p.A. del 4 luglio 2018, il quale è collegato a un importante investimento nel sito produttivo/logistico di Cologne (BS) mediante la costituzione di un impianto, completamente automatizzato, costituito da 2 traslo-elevatori di tipo *mini-load* e 3 stazioni di *picking* delle cassette per lo stoccaggio e la gestione del prelievo del materiale destinato alla composizione degli ordini che consente di gestire 18 mila cassette, ognuna delle quali è in grado di raggiungere l'operatore in soli 3 minuti con

una percentuale di errore minima. Con questo innovativo impianto Metelli è in grado di fornire un servizio di *lead time* di evasione degli ordini in 5 giorni lavorativi con una percentuale di completezza degli stessi superiore al 95%. Nella gestione delle transizioni dovute all'innovazione tecnologica le relazioni industriali assumono un ruolo di primo piano. Nel contratto collettivo aziendale del 4 luglio 2018, anche in ragione del regime post-riforma 2015, dell'art. 2103 c.c., è stato precisato che, nel corso del periodo di vigenza del contratto collettivo aziendale, il datore di lavoro continua a investire nelle tecnologie 4.0 per favorire il passaggio alla nuova organizzazione produttiva e del lavoro. Anche in questo caso le iniziative formative 4.0 riguardano *big data*, analisi dei dati, *cyber security*, prototipazione rapida, robotica avanzata e collaborativa.
In sintesi, i tre casi ci segnalano che la contrattazione collettiva, che si modella sul fatto e sulle situazioni peculiari, è mobile, come è mobile l'organizzazione del lavoro nella fabbrica del futuro. Si comprende che la norma della contrattazione collettiva, anche aziendale, che regola la mobilità endo-aziendale e modifica le strutture classificatorie del personale, è già orientata a incidere sulle interazioni tra persona umana e macchina intelligente, dando una risposta più veloce e efficiente della norma di legge.

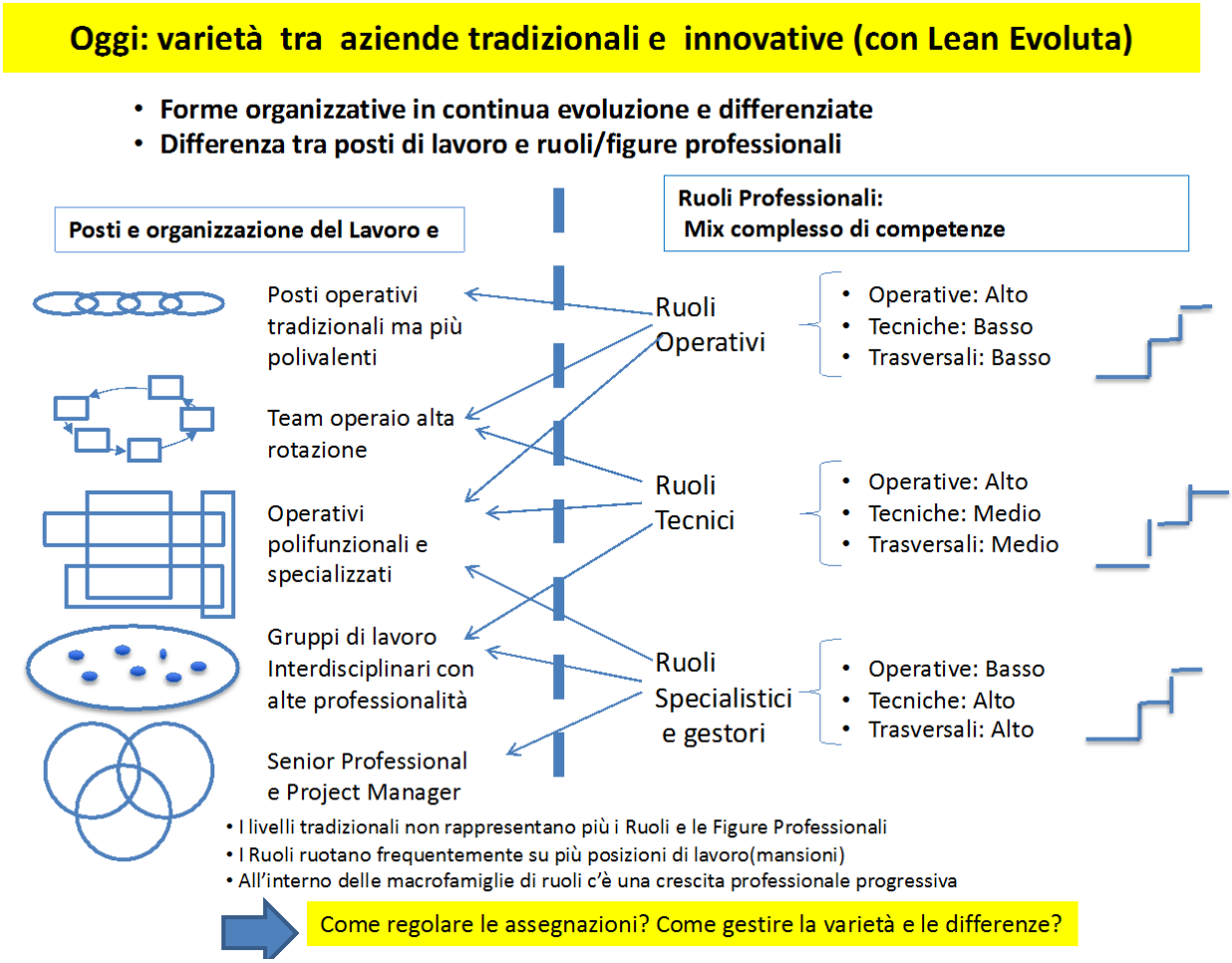
4. Conclusioni

La complessità tecnologica deriva dalla compresenza nel medesimo sistema aziendale di un numero variegato di tecnologie rispetto a cui il medesimo lavoratore deve gestire i tanti e plurali aspetti tecnici con mansioni operative, manuali, di intervento e, nel contempo, con mansioni a contenuto conoscitivo elevato.

Tale integrazione tra mansioni tecniche-operative e gestionali-intellettuali sta trasformando il lavoro, inserendo le mansioni in una logica di controllo del risultato, anche al di là della mera ripetizione esecutiva di mansioni semplici o codificate. I sistemi fordisti richiudevano il lavoro in spazi operativi circoscritti e chiusi, con una sola relazione, quella tra lavoratore e capo, basata sul controllo e sulla gerarchia. *Industry 4.0* impone, invece, forme organizzative molto diverse: è il *team* di lavoro, con l'ausilio della macchina intelligente e dei dati, che gestisce le isole di montaggio, le catene di montaggio, i bracci robotici, le linee automatizzate.

Le mansioni si vengono a delineare, nei sistemi industriali 4.0, per una maggiore autonomia, una maggiore responsabilità nonché per l'integrazione di esse nella catena di valore, con importanti contributi di conoscenza innovativa per la produzione, per la vendita, per il *marketing* e per la distribuzione.

Industry 4.0, in questa prospettiva teorica, incide sull'equilibrio tra professionalità e retribuzione perché tale equilibrio viene particolarmente alterato dalla tecnologia 4.0 e dall'innovazione organizzativa. Il che viene spiegato da alcuni studiosi di scienze



dell'organizzazione con un diagramma che ha i seguenti contenuti[7]:
Ciò si può tradurre in concetti giuridici tenendo in considerazione il fatto che l'art. 2103 c.c., post-riforma 2015, ha determinato una procedimentalizzazione, a più livelli, del potere di modificazione delle mansioni, con un ruolo centrale della contrattazione collettiva nel fissare i limiti del potere datoriale rispetto alla potenziale mobilità endo-aziendale del lavoratore. *Industry 4.0* consolida l'intuizione del 2015, relativa all'art. 2103 c.c., secondo cui è la contrattazione collettiva la sede corretta per definire il piano di formazione professionale più adeguato per l'aggiornamento delle competenze 4.0 dei lavoratori (si v. il nesso tra art. 2103 c.c. e art. 1, co. 46-56, l. 27 dicembre 2017, n. 205).
Nei casi di studio qui analizzati si nota che la formazione 4.0 è generalmente riferibile alla regolazione della mobilità endo-aziendale, alla polivalenza, alla produttività e alla definizione di nuove figure professionali.
In definitiva, *Industry 4.0*, se collegato all'art. 2103 c.c., ci indica che la professionalità è un bene della contrattazione collettiva, al pari della formazione professionale e del salario, da gestire nel medesimo contesto negoziale, tenendo presente simultaneamente la riorganizzazione tecnologica 4.0, la formazione 4.0, il salario minimo e di produttività.
Industry 4.0 conferma che la mobilità endo-aziendale è correttamente effettuata se permette un bilanciamento delle diverse posizioni giuridicamente rilevanti. Il che si determina se si abbina, nei fatti, la tecnologia 4.0 con una mobilità endo-aziendale inserita in una delle forme-procedimento ex art. 2103 c.c., volta a tutelare la dignità della persona e lo sviluppo professionale e formativo di essa.
Si può ritenere che l'impostazione teorica secondo cui l'art. 2103 c.c., post-riforma 2015, risponde oggi più efficacemente ai fenomeni 4.0 di quanto potesse fare la versione pre-riforma 2015, rinviando, come è già nella realtà delle cose, alla contrattazione collettiva l'interlocuzione con il sistema industriale italiano che intende evolversi verso tecnologie avanzate 4.0.

7. Pero L., Presentazione, Workshop FIM-CISL Matera, 2019.

Capitolo 7

Generazioni a confronto. Primi risultati dell'osservatorio per l'invecchiamento attivo

Capitolo 7
Generazioni a confronto. Primi risultati dell'osservatorio per l'invecchiamento attivo

Sara Carnazza
Università Cattolica del Sacro Cuore

Claudio Lucifora
Università Cattolica del Sacro Cuore e CNEL

Mario Perego
HR, Heineken

1. Introduzione

Il progressivo invecchiamento della popolazione porta con sé numerose sfide. Una è quella della diminuzione della popolazione in età da lavoro rispetto alla popolazione totale. Un'altra sfida riguarda l'aumento del tasso di dipendenza delle generazioni di anziani (over 65) rispetto alla generazione degli adulti (di età 24-64) che incide sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare*. Vivere più a lungo, ovvero *"live longer"*, come ricorda un recente studio dell'OCSE implica anche *"work longer"*, cioè lavorare più a lungo (Ocse 2006). L'allungamento della vita lavorativa per le imprese significa anche ripensare l'ambiente e le procedure di lavoro per garantire salute e sicurezza a lavoratori più anziani oltre che gestire l'organizzazione del lavoro con una forza lavoro che invecchia.

Da questo punto di vista, invece, l'attenzione dell'opinione pubblica e le politiche del lavoro degli ultimi decenni si sono concentrate quasi esclusivamente sulle politiche di pensionamento dei lavoratori, mentre meno attenzione è stata dedicata alle politiche "attive" per incentivare e favorire il prolungamento della partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici al mercato del lavoro anche in età avanzata. In altre parole, le politiche di *welfare* hanno operato in controtendenza rispetto all'aumento delle aspettative di vita favorendo il ricorso anticipato al pensionamento di intere coorti di lavoratori. I tentativi di invertire questa tendenza sono stati sporadici, dettati principalmente da emergenze di finanza pubblica e introdotti senza tener conto della necessaria gradualità che le riforme del pensionamento richiedono, delle differenze che esistono tra lavoratori e carriere lavorative (Ilmarinen 2005).

Gli interventi di riforma sono stati spesso seguiti da salvaguardie temporanee di vario tipo per lavoratori esodati, per tipologie particolari di lavoratori, ecc., che hanno finito per replicare molte delle problematicità che gravano sul sistema pensionistico invece di risolverle. Alcuni recenti provvedimenti (come la cosiddetta "Quota 100") non tengono conto delle esigenze di lavoratori e famiglie con problemi di salute, dei lavori usuranti, delle difficoltà associate alle carriere interrotte che, in generale, penalizzano le donne con percorsi contributivi più irregolari (Barbieri, 2019). Allo stesso tempo, non risolvono il problema di sostenibilità finanziaria dell'Ente Previdenziale a fronte dell'invecchiamento della popolazione, ma anzi peggiorano ulteriormente le prospettive future. La questione dell'invecchiamento interessa dunque diverse dimensioni del mercato del lavoro e dei sistemi di previdenza sociale, ad esempio

quello di assicurare un'adeguata offerta di lavoro e una distribuzione bilanciata delle diverse coorti di lavoratori, e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche di fronte alle esigenze previdenziali e assistenziali di una popolazione che invecchia. In questo quadro, emerge non solo la necessità di rendere organico l'intervento pubblico nella definizione degli incentivi per la partecipazione dei lavoratori senior al mercato del lavoro e delle norme per il pensionamento, ma soprattutto di generare interazioni produttive di valore tra le diverse generazioni e costruire una distribuzione bilanciata delle diverse età al lavoro. Il mantenimento dei lavoratori maturi in azienda, la loro valorizzazione professionale e le politiche di reinserimento al lavoro devono diventare temi centrali sia nelle strategie di politiche attive del lavoro dell'operatore pubblico, sia nella gestione delle risorse umane delle imprese del settore privato. L'individuazione di politiche attive per l'invecchiamento e di buone pratiche che non si limitino ad agevolare la transizione dei lavoratori *senior* alla pensione, ma siano in grado di garantire l'effettiva sostenibilità dei percorsi di carriera dei lavoratori è la principale sfida che le imprese e i *policy makers* dovranno affrontare (Cappellari et al. 2019).
Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro constatata l'urgenza e l'importanza delle tematiche legate all'invecchiamento attivo ed alla gestione della diversità e inclusione tra diverse età sui luoghi di lavoro ha attivato una convenzione di ricerca con il centro CRILDA dell'Università Cattolica del Sacro Cuore per la costituzione di un Osservatorio sull'invecchiamento attivo in azienda a cui hanno aderito alcune grandi aziende che collaborano al progetto. Nella convinzione che la coesione generazionale sia un fattore cruciale per l'efficienza aziendale e per lo sviluppo economico e sociale del Paese, il CNEL in collaborazione con istituti di ricerca e le parti sociali intende promuovere la riflessione ed il dibattito e rappresentare un punto di riferimento sul tema, e un luogo di confronto per l'individuazione di buone pratiche per l'invecchiamento attivo.
Questo capitolo riporta alcuni dei risultati raggiunti nell'ambito dell'Osservatorio sul tema delle politiche per l'invecchiamento attivo in azienda e sull'analisi della demografia aziendale e l'implementazione di buone pratiche. Il capitolo è articolato nel seguente modo. La sezione 2 riassume brevemente le politiche di pensionamento e invecchiamento attivo sottolineandone le criticità. La sezione 3 affronta il tema dell'*Age management* nelle imprese, con un approccio *evidence-based* diretto ad un'analisi della demografia aziendale e del costo del lavoro nel ciclo di vita dei lavoratori. Nella sezione 4 viene presentata una valutazione controfattuale degli effetti di una politica introdotta da un'azienda manifatturiera, per migliorare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro di alcune squadre di lavoratori *senior*, sulla *performance* e l'assenteismo dei dipendenti. L'ultima sezione contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Le politiche pubbliche per l'invecchiamento attivo

Le politiche pubbliche per il pensionamento sono state caratterizzate da diverse fasi in cui il disegno originale della riforma pensionistica del 1995 -- che prevedeva una transizione diluita nel tempo al sistema contributivo e un aggiornamento progressivo nel tempo dell'età di pensionamento alla speranza di vita -- è stato più volte rivisto con brusche accelerazioni e vistose marce indietro (Raitano, 2012). Il concetto di flessibilità di pensionamento, finalizzato a consentire ai lavoratori di lasciare il lavoro in sintonia con il proprio ciclo di vita e di carriera, non ha trovato applicazione compiuta nel nostro paese (Isfol, 2015). È prevalsa invece la definizione di soglie rigide per

il pensionamento, alla quale sono state opposte a più riprese 'finestre' per favorire l'esodo anticipato dei lavoratori, sia attraverso incentivi all'anticipo pensionistico o forme diverse di intervento compensativo (come i provvedimenti di salvaguardia), sia con il prolungamento di ammortizzatori sociali per i lavoratori anziani, anche attraverso l'istituzione di fondi di solidarietà bilaterale. Interventi di riorganizzazione più recenti, come i cosiddetti contratti di espansione, cercano di sostenere interventi riorganizzazione delle imprese (di grande dimensione), combinando misure dirette a favorire la riduzione del personale con maggiore anzianità (cinque anni rispetto all'età di pensionamento di vecchiaia), con provvedimenti di sostegno a nuove assunzioni (Marrucci 2019).
In questo quadro, è mancato un disegno complessivo di politiche attive per l'invecchiamento. Il continuo ricorso a modifiche delle regole per il pensionamento ha diffuso incertezza impedendo alle imprese di pianificare politiche del personale e gestire in modo efficiente il processo di invecchiamento. Inoltre, le misure a favore dell'anticipo pensionistico hanno finito per spiazzare qualsiasi tentativo di introdurre delle politiche di *age management* nelle aziende. Nonostante le aziende italiane abbiano oggi una forza lavoro tra le più anziane al mondo, la consapevolezza dell'urgenza di affrontare l'invecchiamento della forza lavoro non è ancora sufficientemente avvertita dalla maggioranza delle aziende (Clark et al. 2019). A questo fa seguito l'insufficiente sperimentazione ed implementazione di politiche aziendali di *age management* nella gestione del personale, se non in poche realtà aziendali di grande dimensione e con esposizione internazionale.

3. Age management nelle imprese

L'*Age management* nelle imprese si è sviluppato in modo discontinuo e incerto, anche in ragione del confuso contesto istituzionale e regolatorio sopra descritto. I direttori del personale e più in generale le divisioni di HR si sono trovati ad affrontare la sfida dell'invecchiamento della popolazione aziendale con pochi strumenti sia conoscitivi, sia analitici per impostare delle *policy* aziendali efficaci e sostenibili. Nella maggior parte dei casi, le imprese hanno affrontato il problema dell'invecchiamento sfruttando le opportunità offerte dalla legislazione e anticipando il pensionamento dei lavoratori *senior*. Tipicamente le aziende considerano l'invecchiamento come un processo automatico e lo affrontano cercando di anticipare in modo reattivo le decisioni di pensionamento degli addetti, piuttosto che in modo proattivo cercando di attuare una pianificazione più a lungo termine. Va detto, a difesa delle imprese, che la programmazione delle carriere e dei pensionamenti è un'attività complessa e incerta, dal momento che le informazioni circa le decisioni di pensionamento dei lavoratori vengono alla luce solo quando il lavoratore decide di avviare le pratiche di quiescenza ed eventuali trattative per la buonuscita. La maggioranza delle aziende italiane, a tutt'oggi, non solo non fa previsioni sull'evoluzione demografica nei prossimi 10/20 anni, ma non dispone nemmeno di un sistema informativo completo ed integrato in grado di fornire dati affidabili sulle caratteristiche e competenze dei propri dipendenti.
Questo stato di cose ha ritardato lo sviluppo di una cultura di *diversity management* per garantire il bilanciamento delle diverse generazioni in azienda, e la diffusione di una maggiore *demographic literacy* diretta al monitoraggio ed interpretazione delle dinamiche demografiche aziendali per la gestione delle risorse umane con riferimento ai

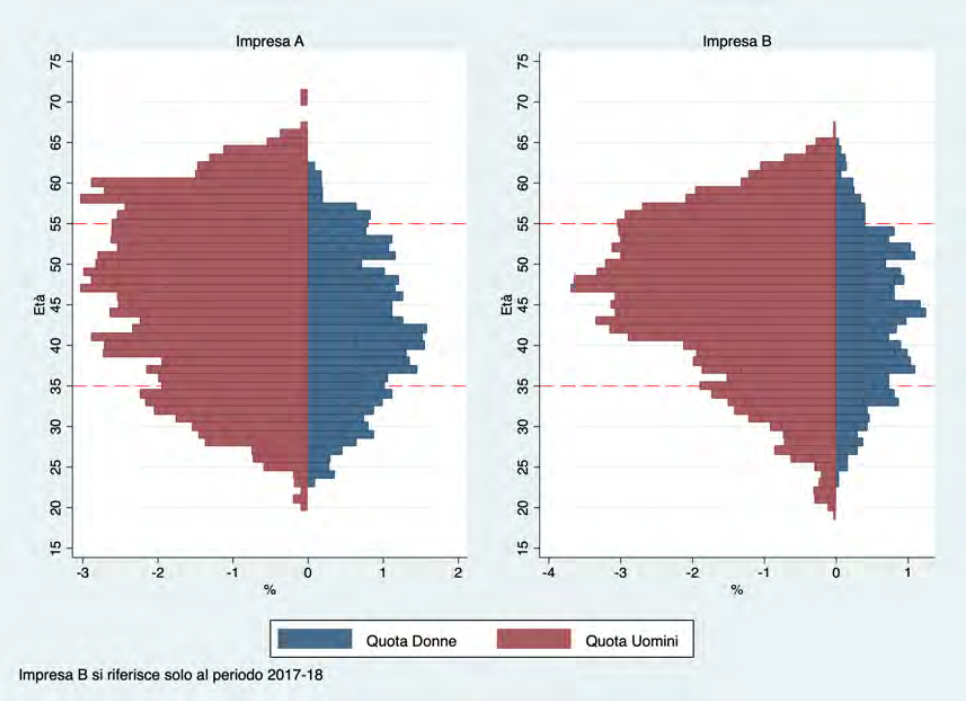
carichi di lavoro e alle mansioni, alla definizione degli orari di lavoro, alla progressione delle carriere e dei profili retributivi dei lavoratori *senior*, alla promozione di attività di salute e sicurezza sul posto di lavoro (Eurofound, 2013; European Commission, 2012). La prima fase del progetto di ricerca sviluppato nell'ambito dell'Osservatorio sull'invecchiamento attivo in azienda è consistito principalmente nell'analisi della demografia interna alle imprese e degli impatti dell'invecchiamento sull'organizzazione del lavoro. Le fasi successive riguarderanno anche gli ambiti di pianificazione e sostenibilità delle carriere e la valutazione costi-benefici delle politiche generazionali di gestione del personale. La metodologia di analisi è di tipo *evidence-based* alimentata da informazioni e dati delle imprese per valutare l'efficacia delle buone pratiche in essere e condurre simulazioni di scenari alternativi. La messa a sistema di informazioni già presenti all'interno delle imprese, come dati anagrafici, remunerazioni, monitoraggio assenze, indagini di clima e processi di valutazione della *performance* costituiscono un ricco patrimonio informativo e minimizzano lo sforzo per la raccolta di dati.

3.1. Due casi studio

In questa sezione vengono presentati i risultati di un'analisi della demografia e del fenomeno dell'invecchiamento, sviluppata su due casi studio rappresentati da grandi aziende operanti, rispettivamente, nel settore alimentare e in quello dei servizi. Nell'analisi empirica vengono utilizzati i dati relativi all'universo dei dipendenti per gli anni 2016-2018, e viene analizzata la demografia del personale nelle due aziende, per un totale di circa 9.000 dipendenti. Successivamente l'analisi viene applicata al costo del lavoro lungo tutto il ciclo di vita lavorativa con riferimento ad alcune specifiche qualifiche professionali.

Al fine di analizzare la forza lavoro aziendale, sono state individuate tre classi d'età: i lavoratori *junior* (*under* 35), i lavoratori adulti (tra i 36 e 54 anni); e infine i lavoratori *senior* (*over* 55). Questa classificazione consente di sviluppare un confronto generazio-

Figura 1 – La piramide demografica aziendale. Impresa A e impresa B (uomini e donne)



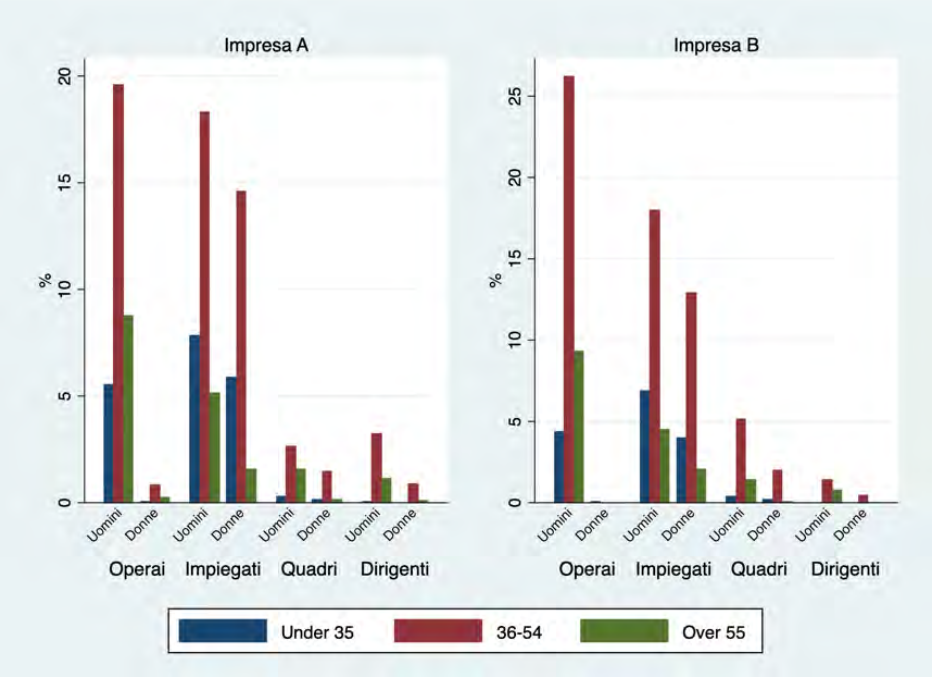
nale e individuare le criticità tra le diverse classi di età. Come risulta dalla figura 1, le aziende presentano età medie simili, rispettivamente di 44,8 (impresa A) e 45,6 (impresa B), ma anzianità aziendali molto diverse, 14,65 (impresa A) e 8,6 (impresa B) ad indicare livelli di *turnover* differenti. La lunghezza della carriera lavorativa si presenta diversa tra lavoratori uomini e donne. Le donne rappresentano una quota minore della forza lavoro in azienda, e sono caratterizzate da una vita lavorativa più breve rispetto a quella degli uomini. L'età media di ingresso in azienda è superiore per le donne (23 anni), rispetto agli uomini (20 anni), ed è anche più bassa l'età di uscita per pensionamento. La prima fase di pensionamento tra le donne si posiziona intorno ai 57 anni nell'impresa A e intorno ai 54 nell'impresa B (si vedano le linee tratteggiate), mentre tra gli uomini osserviamo le prime fuoriuscite dopo i 61 anni. I vertici delle piramidi demografiche indicano che i lavoratori *senior* e *junior* rappresentano, insieme, circa il 40% della forza lavoro distribuito equamente tra le due generazioni, mentre il restante 60% ha un'età compresa tra i 36 e 54 anni. In una prospettiva longitudinale, questi saranno i futuri lavoratori *senior* sui quali future variazioni dell'età pensionabile produrranno i maggiori effetti.

Generazioni al lavoro: la distribuzione per età

Come già visto la maggior parte della forza lavoro si concentra nelle classi di età centrali, in cui la carriera dei lavoratori si consolida. Tuttavia sono le classi di età più estreme quelle in cui la gestione delle risorse umane si fa più critica, e cioè quelle in cui avviene l'ingresso in azienda (nella fase di *recruitment*) che interessano principalmente le coorti di lavoratori giovani – e quelle in cui avvengono le fuoriuscite permanenti dall'azienda e dal mercato del lavoro (la fase di *retirement*) – che interessano le coorti di lavoratori più *senior*.

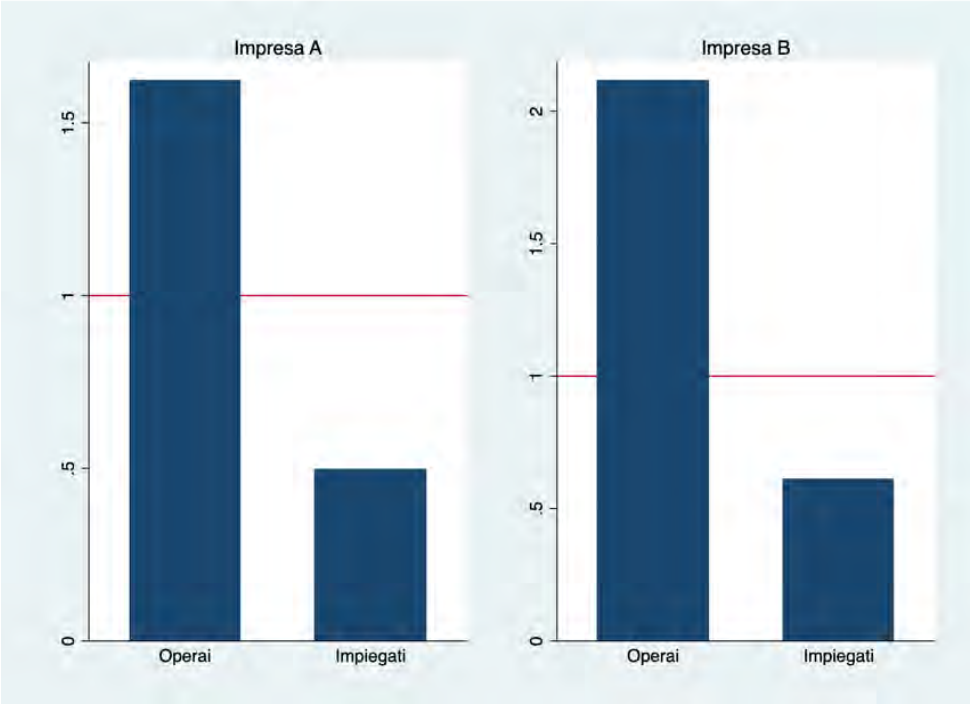
La distribuzione per qualifiche e classi di età – riportata nella figura 2 – mostra come gli uomini siano distribuiti più diffusamente in quasi tutte le qualifiche occupazionali, mentre le donne si concentrano maggiormente nel settore impiegatizio. Per le donne

Figura 2: Distribuzione della forza lavoro per qualifica, genere e classe d'età



anche la carriera lavorativa si interrompe prima, infatti la quota femminile di *over* 55 è circa la metà di quella degli uomini. Tra gli operai poi, il rapporto di dipendenza tra le coorti di lavoratori *senior* (over 55) e *junior* (under 35) è di circa 10 a 6 (come riportato in figura 3), ad indicare una maggiore concentrazione sulle fasce di età più anziane.

Figura 3: Rapporto di dipendenza generazionale (over 55/under 35)



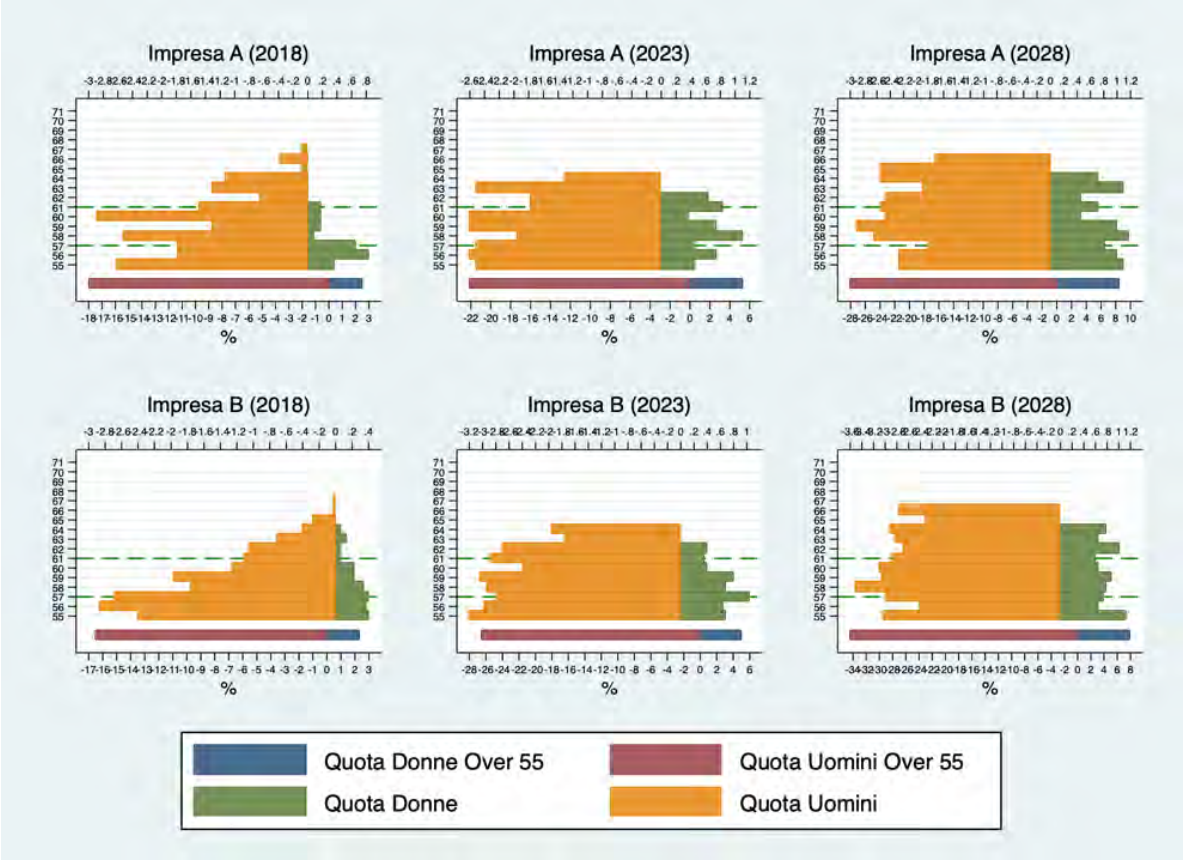
Questo aspetto può avere importanti riflessi su dimensioni della forza lavoro aziendale come la sicurezza e la salute, oppure la *work ability* (cioè la capacità di svolgere dei compiti gravosi e/o complessi). Diverso discorso si può fare per le qualifiche impiegatizie dove il tasso di dipendenza è inferiore all'unità, con una significativa presenza di *under* 35 rispetto ai lavoratori più anziani, ad indicare la presenza di un buon ricambio generazionale e una differenziazione nelle competenze tra le generazioni.

Scenari di invecchiamento in azienda

Sulla piramide delle età relativa alla forza lavoro aziendale è possibile costruire scenari e simulazioni. Per esempio calcolare gli effetti che provvedimenti legislativi di anticipo (o posticipo) dell'età pensionabile possono produrre sulla demografia d'azienda. Per esempio, è possibile analizzare gli effetti distributivi sull'anzianità aziendale e le carriere dei lavoratori, di un provvedimento volto ad adeguare in modo drastico l'età di pensionamento alla speranza di vita (ad esempio riforma Fornero). In mancanza di informazioni sulla storia contributiva dei singoli lavoratori, che come già discusso non è un dato di cui le aziende solitamente dispongono, l'esercizio di simulazione prenderà in considerazione le anzianità contributive assumendo carriere continue e stabili, mentre l'età di pensionamento viene assunta con riferimento all'età anagrafica in relazione all'età di pensionamento di vecchiaia. In altre parole viene simulata l'evoluzione demografica nell'azienda A e nell'azienda B rispetto ad un orizzonte temporale di dieci anni.

Nella fattispecie ipotizziamo una riforma in cui l'età media di pensionamento venga posticipata a 64 anni per gli uomini e a 62 per le donne fino all' ottavo anno e poi ulteriormente adeguata alla speranza di vita fino a 67 anni, armonizzando anche l'età tra uomini e donne. Viene anche ipotizzato un *turnover* costante (1:1) in cui lavoratori che vanno in pensione vengono rimpiazzati da un nuovo assunto (*under* 35). Il risultato delle simulazioni è riportato nella figura 4. L'allungamento della vita lavorativa porta

Figura 4 – Simulazione dell'evoluzione della demografia aziendale (adeguamento dell'età alla speranza di vita)

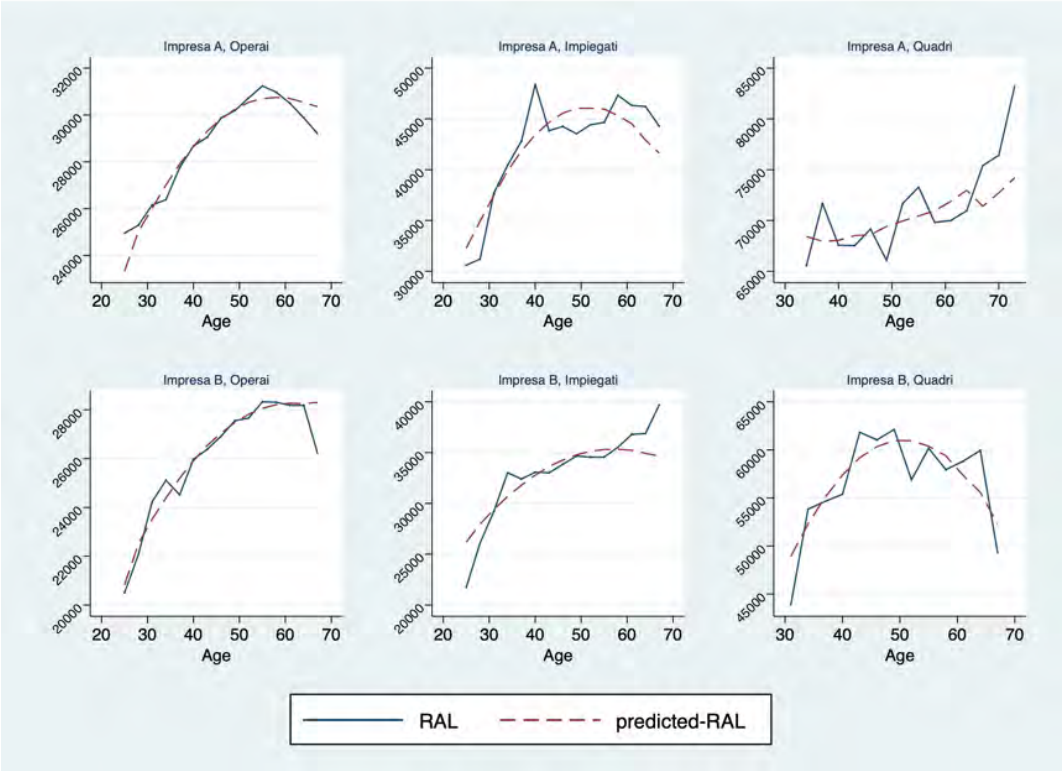


la fascia dei lavoratori più anziani ad occupare un peso importanti nella distribuzione per classi di età della forza lavoro aziendale e un incremento nel tasso di dipendenza dei lavoratori *over* 55 rispetto agli *under* 35. Infatti, se nella situazione iniziale la quota di lavoratori *over* 55 era prossima al 20%, dopo cinque anni dalla riforma (scenario al 2023) tale quota passa al 30% della forza lavoro aziendale, in entrambe le aziende. La crescita nel quinquennio successivo è ancora maggiore (scenario al 2028), portando la quota di *over* 55 fino al 42% della forza lavoro aziendale. L'effetto dell'invecchiamento è riscontrabile anche nell'aumento delle età medie, che aumentano in modo meccanico a seguito della riforma di quattro anni, rispettivamente a 48,4 e 49,5 anni. Sebbene questa simulazione rappresenti prevalentemente un esercizio teorico, aiuta a capire le potenzialità dell'analisi demografica *evidence based* e le implicazioni che un allungamento della vita lavorativa potrebbe avere sulla *performance* delle aziende (*work ability*) e promuovere una maggiore consapevolezza riguardo alle misure necessarie per garantire una buona qualità del lavoro e delle condizioni di lavoro per le fasce di lavoratori anziani presenti in azienda (Treu 2012).

Le remunerazioni nel ciclo di vita

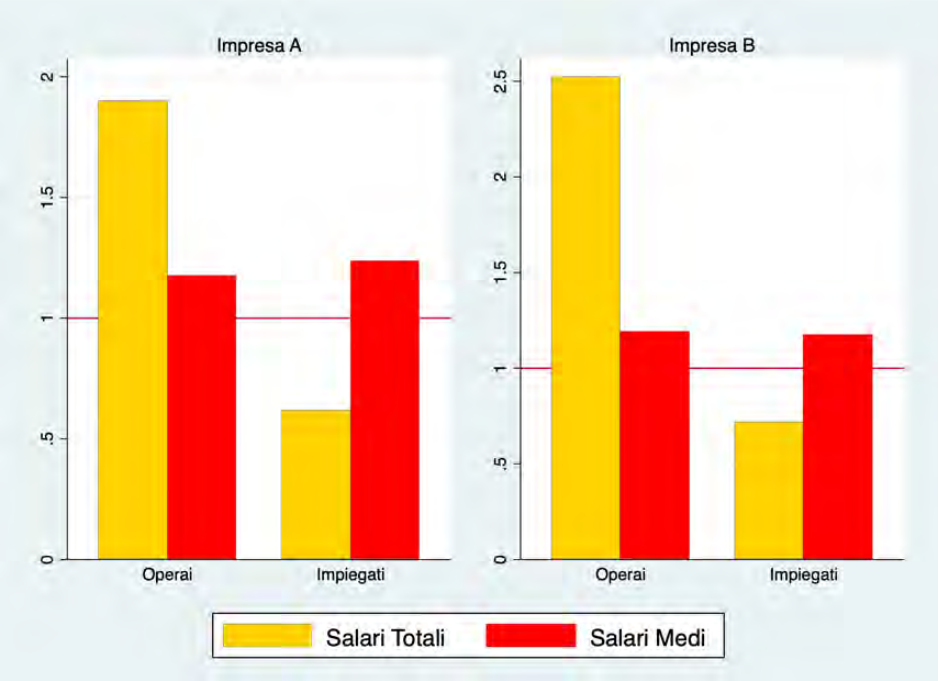
In questa sezione viene presentata un'analisi dell'evoluzione delle retribuzioni dei lavoratori lungo tutta la carriera lavorativa, e con particolare riferimento alle seguenti qualifiche occupazionali: operai, impiegati e quadri (sono esclusi i dirigenti). La retribuzione presa in esame è la Retribuzione Annua Lorda (RAL) per ciascun lavoratore. La figura 5 mostra l'evoluzione delle retribuzioni medie in corrispondenza delle diverse età presenti in azienda. In altre parole, viene rappresentato il profilo retributivo 'potenziale' di un lavoratore (medio), inquadrato in una data qualifica, lungo il corso della sua vita professionale nelle imprese A e B. La linea tratteggiata in rosso, indica l'evoluzione delle retribuzioni 'stimata' con un modello econometrico che tiene conto della qualifica e dell'età dei lavoratori, in grado di replicare un profilo retributivo medio di un lavoratore tipo nel corso della carriera. È importante osservare che sebbene in tutti grafici si osservi una significativa crescita retributiva con l'avanzamento dell'età anagrafica, nella realtà le diverse qualifiche presentano tassi di crescita con l'età alquanto diversi. Per esempio, per le qualifiche operaie, la variazione tra i livelli retributivi dei più giovani e quelli dei più anziani (in corrispondenza di 54 anni circa) è circa del 20% in entrambe le aziende, mentre dopo una certa età le remunerazioni cominciano a diminuire fino al momento del pensionamento. Per gli impiegati la variazione tra i livelli retributivi dei più giovani e quelli dei più anziani è di circa il 50% nell'azienda A, molto più alta invece nell'azienda B (quasi il doppio), ad evidenziare le differenze che esistono nell'evoluzione delle carriere nei diversi settori. In entrambi i casi la crescita delle retribuzioni è molto rapida nei primi anni di carriera, e poi si stabilizza intorno ai 45 anni. Una variazione più contenuta del profilo retributivo nel ciclo di vita lavorativa si osserva tra i quadri (circa 20 e 30%), che tuttavia costituisce

Figura 5 – Carriere retributive per operai, impiegati e quadri
Impresa A e impresa B (adeguamento dell'età alla speranza di vita)



una qualifica occupazionale di 'arrivo' nella carriera di molti lavoratori.
La figura 6 si concentra invece sulle differenze nel monte retributivo (spesa totale retributiva) dei lavoratori *senior* (*over* 55 anni) rispetto ai lavoratori giovani (*under* 35 anni), e sui differenziali tra i livelli retributivi medi delle due classi di età (separatamente per operai e impiegati). In primo luogo, si può notare come nelle qualifiche operaie, il monte retributivo per gli *over* 55 sia circa il doppio rispetto a quella degli *under* 35, e che tale valore risulta simile tra l'azienda A e l'azienda B. Questo rapporto è il risultato di due effetti combinati. Il primo dovuto al fatto che le retribuzioni dei lavoratori più anziani sono leggermente più alte, come risulta dalla figura stessa in cui il differenziale retributivo medio $\left(\frac{RAL_{over\ 55}}{RAL_{under\ 35}}\right)$ è stimato pari al 20% circa. Il secondo effetto, è dovuto al fatto che gli *over* 55 sono presenti in entrambe le aziende in numero assai maggiore. Per le qualifiche impiegatizie si verifica invece il contrario. Il monte retributivo degli *over* 55 è pari a circa il 70% di quello degli *under* 35, anche in questo caso con valori molto simili tra le due aziende. In questo caso, il risultato è interamente trainato dal fatto che gli impiegati hanno una composizione per età mediamente più giovane.

Figura 6 – Differenziali retributivi tra giovani e anziani
(under 35 e over 55, operai, impiegati e quadri) Impresa A e impresa B

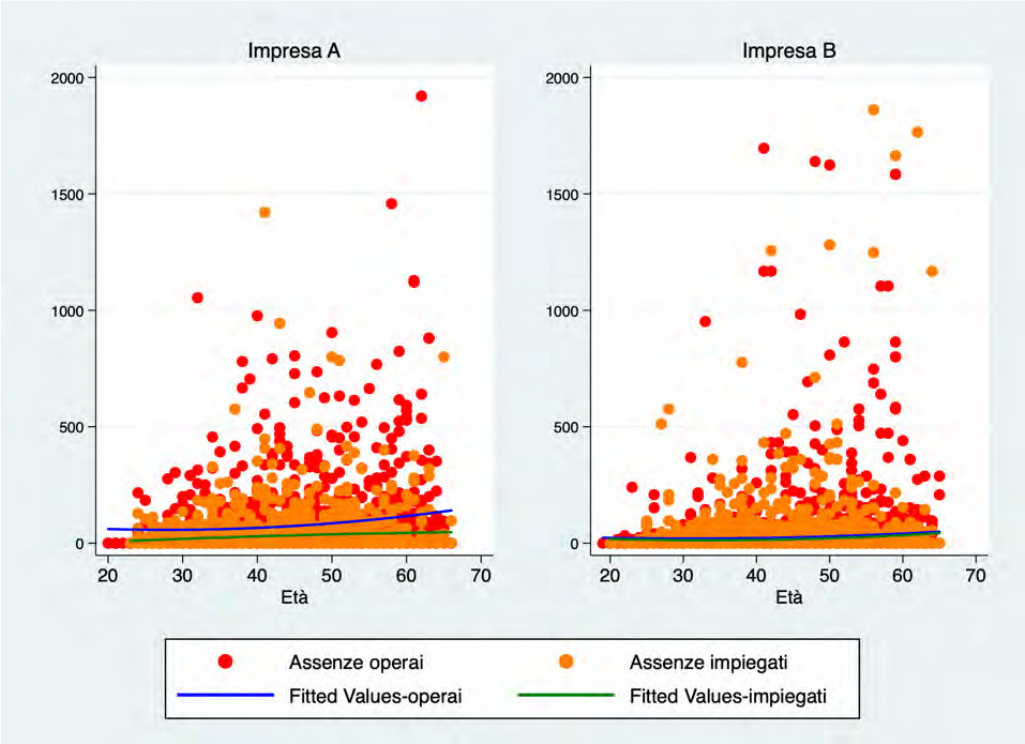


Le assenze sul lavoro

Il processo di invecchiamento determina numerosi cambiamenti nelle condizioni di salute e nelle capacità fisiche e cognitive dei lavoratori più anziani e comporta esigenze diverse nell'ambiente di lavoro, nello svolgimento delle mansioni e nelle fisiologiche capacità di recupero fisico e psichico, rispetto ai lavoratori più giovani. La maggiore vulnerabilità dei lavoratori anziani e le condizioni di lavoro a cui sono esposti spesso determina un aumento delle assenze dal lavoro e una riduzione della performance complessiva (Karasek 1979). Quindi per mantenere le potenzialità lavorative della forza lavoro più anziana in azienda (*work ability*) sono necessari interventi

per garantire la sostenibilità dei carichi di lavoro e l'intensità delle mansioni svolte. In questa sezione, vengono analizzati i dati aziendali relativi alle assenze sul lavoro in relazione all'età dei lavoratori. La figura 7 mostra la variabilità delle assenze in corrispondenza dell'età dei lavoratori separatamente per le qualifiche operaie e impiegatizie. Nell'azienda A, si nota un gradiente positivo delle assenze con l'età, soprattutto tra gli operai per i quali livello di assenteismo, tra gli *under* 35 e gli *over* 55, passa da 50 ore di assenza medie annue a oltre 110 per gli operai più anziani. Il confronto con gli impiegati mostra un livello complessivo di ore di assenza più basso lungo tutta la carriera lavorativa, ma un aumento ugualmente rilevante delle assenze tra i lavoratori più anziani. Pur con le dovute cautele per l'interpretazione della relazione tra assenze, invecchiamento e condizioni di lavoro, emerge una maggiore fragilità dei lavoratori più anziani che si traduce in un numero maggiore di assenze. Relazione che è tanto maggiore quanto più sono pesanti le mansioni e l'impegno in termini di conciliazione tra vita e lavoro (Ponzellini e Rosina 2019).

Figura 7 – Le assenze sul lavoro (operai, impiegati)



4. Conciliazione degli orari di lavoro e assenteismo: un caso studio

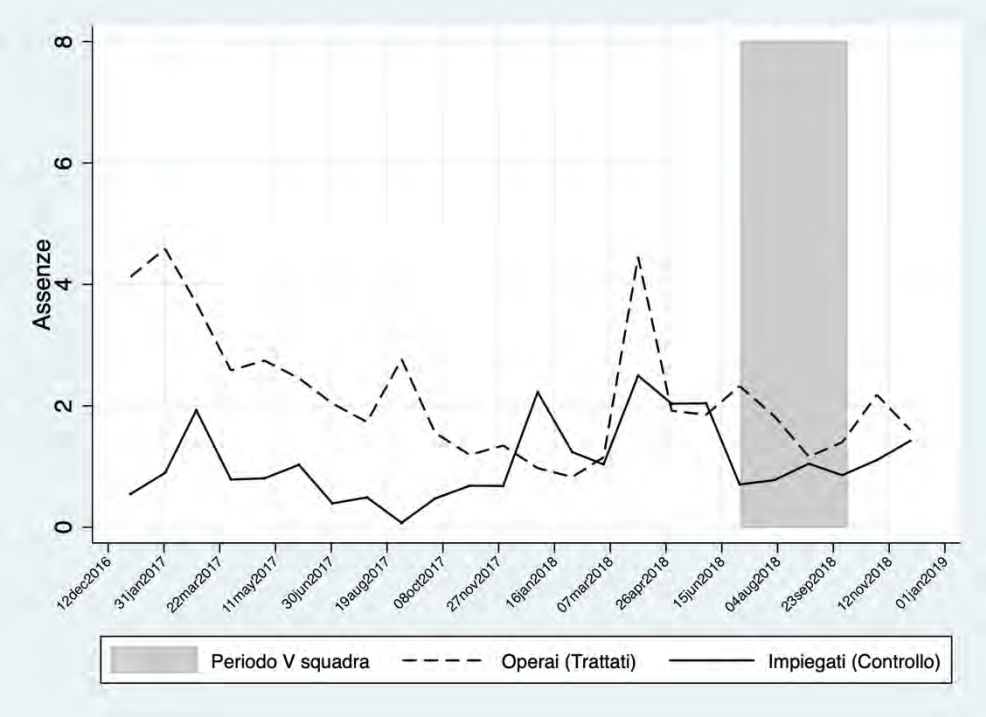
In questa sezione vengono analizzati gli effetti di un intervento di rimodulazione dell'orario sulle assenze sul lavoro. Il caso di studio riguarda uno stabilimento dell'impresa A, caratterizzato da un'età media dei lavoratori pari a 48 anni, superiore di 3,2 anni rispetto al resto dell'azienda (44,8 anni), e in cui il processo produttivo è articolato su una turnazione a ciclo continuo e flussi di lavoro intensi in alcuni periodi dell'anno. Per affrontare il problema dell'invecchiamento dei lavoratori l'azienda A, in accordo con le parti sociali, ha introdotto - in alcuni mesi del 2018 - una rimo-

dulazione dell'orario di lavoro introducendo una squadra di lavoro aggiuntiva (la cosiddetta quinta squadra) rispetto alle quattro della turnazione *standard*, in modo da aumentare i giorni di riposo degli addetti interessati, e ridurre l'orario medio settimanale da 40 a 32 ore. La turnazione su cinque squadre ha comportato l'assunzione di nuovi lavoratori stagionali per la copertura dei turni aggiuntivi. Inoltre, per evitare che la riduzione delle ore avesse effetti sulla retribuzione mensile è stata introdotta una compensazione delle giornate di riposo con l'utilizzo dell'istituto contrattuale delle ore di ROL (Riduzione Orario di lavoro).

4.1 La metodologia di analisi

Per valutare l'effetto della rimodulazione dell'orario sull'assenteismo[1] viene utilizzata una procedura controfattuale, in cui l'evoluzione delle ore di assenza dal lavoro delle squadre interessate dalla variazione di orario viene confrontata con le ore di assenza di squadre di lavoro non interessate dalla rimodulazione. Più precisamente la strategia empirica consiste nella specificazione di un modello *Diff-in diff*, in cui tutti gli operai dello stabilimento vengono considerati come soggetti "trattati" dalla rimodulazione dell'orario nel periodo di interesse; mentre gli impiegati dello stabilimento vengono assimilati al gruppo di "controllo" e utilizzati come controfattuale nello studio. La dinamica delle assenze, come evidenziato nella figura 8, appare molto simile tra le due qualifiche professionali. L'effetto della variazione dell'orario sulle assenze è apprezzabile anche visivamente nel grafico, dove nel periodo di osservazione si osserva una diminuzione della percentuale di assenze nel gruppo dei lavoratori con orario rimodulato, rispetto alla dinamica tradizionale nel gruppo di lavoratori non

Figura 8 – Evoluzione delle ore di assenza
(in grigio il periodo di rimodulazione dell'orario di lavoro)



1. L'indicatore delle assenze indica la percentuale di ore di assenza rispetto al totale dell'orario

soggetto a rimodulazione. L'analisi tiene conto anche di una serie di ulteriori caratteri di confondimento che potrebbero alterare il risultato. Ad esempio l'assunzione dei lavoratori stagionali in concomitanza dell'attivazione della quinta squadra che, data la più giovane età e la temporaneità del contratto di lavoro, presumibilmente sono caratterizzati da un diverso livello di assenteismo. Inoltre, l'effetto della variazione dell'orario potrebbe avere degli effetti diversi a seconda dell'età dei lavoratori: per esempio, tra i lavoratori più anziani che, come precedentemente discusso, possono risultare più fragili se esposti a periodi di lavoro intenso. Per valutare questo effetto, nell'analisi presentiamo gli effetti stimati su due gruppi distinti di età.
Nella tabella 1 riportiamo i risultati dell'analisi empirica. La variabile dipendente è definita come percentuale di assenze sul totale dell'orario di lavoro. La variabile 'Trattati' indica il gruppo di lavoratori potenzialmente interessati dalla rimodulazione (quinta squadra), mentre l'effetto dell'introduzione della quinta squadra sul gruppo dei Trattati (evidenziata in grigio nella tabella 1) rappresenta la variabile di interesse su cui misurare l'effetto netto sull'incidenza delle assenze. La variabile 'Stagionale' indica i lavoratori stagionali, mentre la variabile 'Periodo V squadra' identifica il periodo di introduzione della rimodulazione dell'orario.

Tabella 1 – Effetto della rimodulazione V squadra sulle assenze

	(1)	(2)	(3)	(4)
			Over 55	*Under* 55
Trattati	1.639***	1.531***	4.541***	0.887***
	(0.159)	(0.160)	(0.628)	(0.152)
Periodo V squadra	0.127	0.0481	1.278	-0.210
	(0.348)	(0.347)	(1.427)	(0.323)
Effetto Trattati	-0.804*	-0.619	-3.238*	-0.345
	(0.441)	(0.441)	(1.759)	(0.416)
Stagionale		-1.606***	-2.161	-1.069***
		(0.314)	(5.370)	(0.253)
Mesi	SI	SI	SI	SI
Observations	4,350	4,350	1,383	2,967

Standard errors in parentesi - *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La prima e la seconda colonna mostrano i risultati sul campione completo che include tutti i lavoratori dello stabilimento. La variabile di interesse 'Effetto Trattati' mostra un effetto negativo della rimodulazione (stimato tra -0,8 e -0,6%) sulle ore di assenza (col. 1). Tale effetto tuttavia si rivela statisticamente poco robusto con l'aggiunta della variabile di controllo per lavoratori stagionali (col. 2), ad indicare che parte della riduzione complessiva nelle assenze dipende dalla presenza di lavoratori stagionali. Quando invece l'effetto viene stimato separatamente sui lavoratori più giovani e sui più anziani (*over* 55), emerge un effetto molto significativo e quantitativamente apprezzabile di riduzione dell'assenteismo. La riduzione dell'assenteismo, a seguito della rimodulazione dell'orario (con la V squadra), viene stimata in circa il 3%, che considerando l'orario di 32 ore, significa circa 4,2 ore in meno di assenza al mese.

L'effetto tra gli *under* 55 pur negativo, non è statisticamente significativo. La rimodulazione dell'orario ha prodotto una riduzione delle assenze tra i lavoratori più anziani e fragili, mentre non ha avuto effetti apprezzabili sull'assenze dei più giovani.

Conclusioni

Le politiche per l'invecchiamento attivo analizzate in questo capitolo mostrano un quadro di incertezza dal lato delle politiche pubbliche, e un'attenzione da parte di alcune imprese all'introduzione di pratiche di *age management* per la valorizzazione del contributo dei lavoratori *senior* finalizzato a rendere sostenibile il percorso di carriera anche in età avanzata. L'evidenza che emerge dai casi studio analizzati nell'ambito del progetto di ricerca sviluppato dall'Osservatorio sull'invecchiamento attivo in azienda, mostra come l'analisi della demografia delle imprese e degli effetti di pratiche di riorganizzazione del lavoro possono fornire utili elementi per migliorare la sostenibilità delle carriere e il benessere dei lavoratori.

E' chiaro che il tema dell'orario di lavoro e dei contratti *part time* in relazione all'age *management* è centrale e costituisce un'opportunità oggi ostacolata e quindi largamente sottoutilizzata. Infatti se *"live longer"*, come detto in apertura implica *"work longer"*, diventa conseguentemente necessario anche ragionare di *"work better"*. Questo può accadere grazie al ricorso alla tecnologia, con la formazione e con l'organizzazione del lavoro, ivi incluse le opportunità in certe fasi della vita lavorativa di ridurre l'orario medio.

Se le politiche pubbliche sapranno coordinare l'effetto positivo del ricorso a queste soluzioni con attente soluzioni di attenuazione della (oggi) automatica perdita di contribuzione potenziale, e se le aziende sapranno rimodulare l'organizzazione del lavoro per facilitarne l'uso, si potrà aprire una fase nuova e positiva per la competitività del sistema paese e per la sua cultura per un lavoro inclusivo.

Bibliografia

Barbieri F., Pensioni, Con quota 100 salgono a 12 le possibilità di uscire dal lavoro, www.IlSole 24ore.com, 10 luglio 2019.
Cappellari L., Lucifora C. e Rosina A. (a cura di) Invecchiamento attivo, Mercato del lavoro e benessere, Il Mulino, Bologna, 2019.
Clark Robert L., Nyce Steven, Ritter Beth and Shoven John B. "Employer Concerns and Responses to an Aging Workforce", NBER Working Paper No. 25572, February 2019.
Eurofound, Role of governements and social partners in keeping older workers in the labor market, 2013
European Commission, Ageing Report, 2012
Karasek, R.A., Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign, Administrative Science Quarterly, Vol. 24, No. 2, 1979, 285–308.
Ilmarinen, J., 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, 2005.
Isfol, L'Age Management nelle grandi imprese italiane i risultati di un'indagine qualitativa, 210 Fondo Sociale Europeo, 2015.
Marrucci M., Orlando A., Decreto crescita, la riorganizzazione aziendale passa dal contratto di espansione, in Guida al lavoro, Il Sole 24 Ore, n. 29, 12 luglio 2019.
OCSE, Live longer, work longer. Ageing and employment policies, Paris, 2006.
Ponzellini A. e Rosina A., 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, 2019.
Treu T., Introduzione, in Treu T. (a cura di), L'importanza di essere vecchi, Arel, Mulino, 2012, p. 29 ss. e 31 ss.

Capitolo 8

Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile a livello territoriale: un esercizio sull'occupazione

Capitolo 8
Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile a livello territoriale: un esercizio sull'occupazione

Giovanni Di Cesare
CNEL, coordinatore gruppo di lavoro BES

Adolfo Morrone
Esperto CNEL

Ilaria De Benedictis
Università di Napoli "Parthenope"

Introduzione

Avere un'occupazione adeguatamente remunerata, ragionevolmente sicura e rispondente alle competenze acquisite, costituisce un'aspirazione universale degli individui e contribuisce in modo decisivo al loro benessere. La mancanza di una "buona occupazione" ha senza dubbio un impatto negativo sul livello di benessere. Ma un impatto altrettanto negativo può averlo una cattiva distribuzione degli impegni lavorativi che impedisca di conciliare i propri tempi di lavoro con quelli di vita familiare e sociale.
Questo lavoro si propone di dare un quadro della situazione italiana a livello provinciale analizzando alcuni indicatori sul mercato del lavoro e sul benessere economico desunti dal *framework* teorico del Benessere Equo e Sostenibile (BES) definito da CNEL e ISTAT nel 2013[1]. La scelta degli indicatori è stata guidata da un indirizzo di fondo: l'analisi si vuole focalizzare sulla dimensione provinciale e sulla ricerca di un maggior dettaglio territoriale, limitatamente agli indicatori disponibili. Tenuto conto di questi criteri, sono state individuate tre dimensioni articolate in quattro indicatori:

- Benessere economico. Per questa dimensione si è optato per il reddito disponibile *pro-capite*, in quanto il reddito può essere considerato come la remunerazione delle attività di cui dispone un individuo, reali, finanziarie e umane. In un'economia di mercato il reddito misura la capacità d'acquisto degli individui ed è quindi una variabile molto significativa nella stima del livello di benessere economico.
- Partecipazione e inclusione sociale. L'aspetto quantitativo della partecipazione al lavoro rileva in un'ottica individuale e collettiva, perché evidenzia la gravità socioeconomica della scarsa occupazione. Per questa dimensione è stato selezionato il tasso di occupazione sul totale della popolazione, in luogo del più comune tasso di occupazione rapportato al totale della popolazione in età lavorativa, in quanto si intende fornire una misurazione dell'incidenza degli occupati sul totale della popolazione di ciascun territorio. Altro indicatore utilizzato per l'analisi del livello di partecipazione e di inclusione sociale è il tasso di mancata partecipazione al lavoro[2], in quanto si ritiene che per rappresentare appieno la complessa realtà del

1. https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes
2. Più precisamente, il tasso di mancata partecipazione è costruito come segue: al numeratore, disoccupati di 15-74 anni + forze di lavoro potenziali di 15-74 anni che non cercano lavoro nelle quattro settimane precedenti l'intervista ma si dichiarano disponibili a lavorare; al denominatore: totale delle forze di lavoro 15-74 anni + forze di lavoro potenziali 15-74 anni che

mercato del lavoro italiano occorra superare la rigida distinzione tra disoccupati e inattivi e considerare un indicatore più esteso rispetto al tasso di disoccupazione, che permetta di cogliere anche quella parte di popolazione inattiva che è potenzialmente disponibile a lavorare.

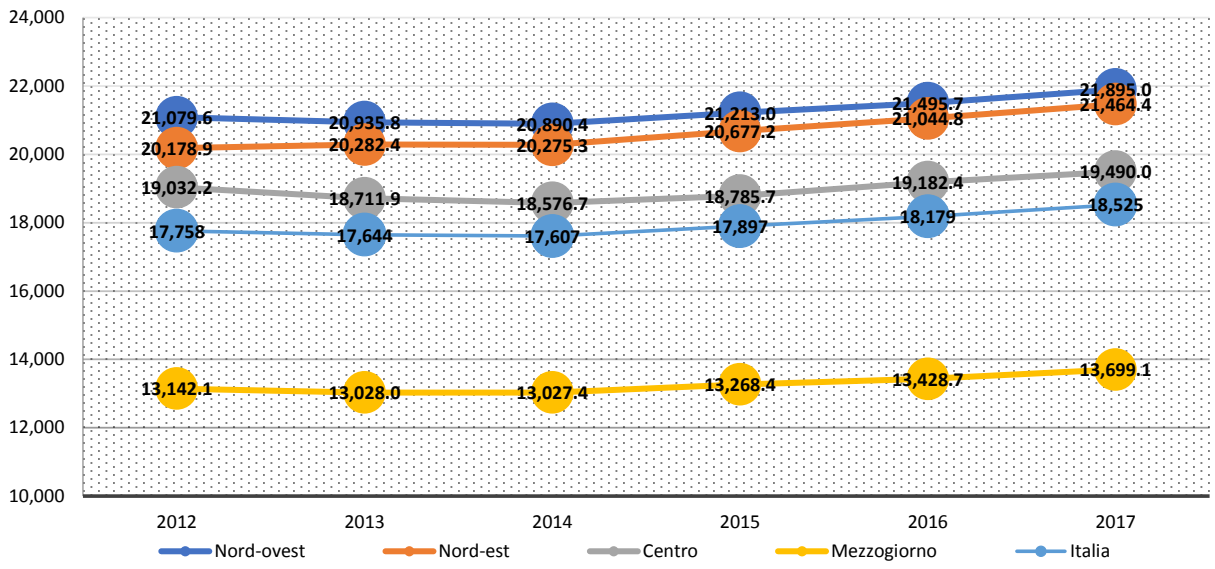
- Sicurezza nel lavoro. Per misurare questa dimensione, con la quale si focalizza l'attenzione sulla sicurezza nel lavoro che rappresenta l'aspetto principale di un lavoro di qualità, si è selezionato il tasso di infortuni mortali e inabilità permanenti, che misura le situazioni più estreme di mancato rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

I dati, disponibili in serie storica, consentono di osservare sia i livelli di benessere misurati per i diversi domini all'interno di ciascuna provincia, sia le differenze territoriali di benessere da varie angolazioni. Il presente contributo si sviluppa analizzando il *trend* di ciascun indicatore in serie storica e si conclude con l'analisi di un indicatore composito - derivato dalla sintesi dei quattro indicatori elementari - che permetterà di identificare le aree di crisi, ossia i territori del nostro Paese nei quali il dato economico e occupazionale rende necessario attivare interventi di programmazione politica.

Il benessere economico

Il reddito medio disponibile *pro capite* in Italia è aumentato di circa 768 euro dal 2012 al 2017, passando da circa 17.758 a 18.525 euro e raggiungendo dopo circa dieci anni i livelli che aveva fatto registrare prima della crisi economica del 2008. Tuttavia, la media per l'Italia resta ancora ben lontana dalla media UE-28, che è pari a 22.147 euro. Appare evidente peraltro come negli ultimi cinque anni tale indicatore sia aumentato soprattutto nel nord-ovest e nel nord-est del Paese (rispettivamente 815 e 1.285 euro), mentre al centro e nel mezzogiorno la crescita è stata molto più contenuta (rispettivamente 458 e 557 euro).

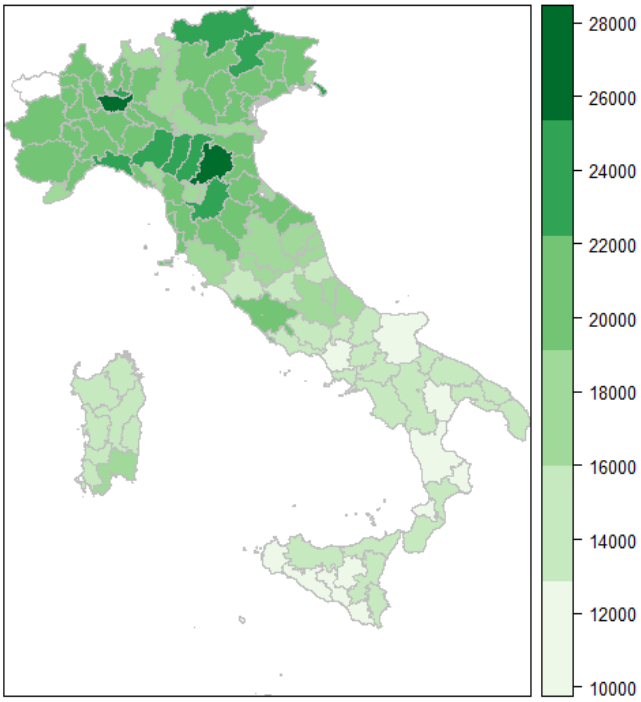
Figura 1 – Reddito medio disponibile *pro-capite* per ripartizione geografica. Anni 2012-2017



non cercano lavoro nelle quattro settimane precedenti l'intervista ma si dichiarano disponibili a lavorare.

Nel nord-ovest, la crescita registrata nel 2017 rispetto all'anno precedente è del 1,86%. Una crescita che, seppur contenuta, continua a registrare un segno positivo proseguendo l'andamento iniziato cinque anni prima. Nel 2012 infatti il reddito medio *pro-capite* disponibile aveva raggiunto nel nord-ovest un valore pari a 21.079 euro. Confrontando tale dato con quello registrato nel 2017, pari a 21.895, la percentuale di aumento di tale grandezza è pari al 3,86%. Il reddito *pro-capite* disponibile delle persone residenti nel nord-est ha fatto registrare nel 2017 un aumento percentuale del 6,4% rispetto al 2012.
Spostandoci al centro, il reddito medio *pro capite* ha registrato un aumento del 2,4% se confrontiamo il 2012 al 2017. Tuttavia il reddito disponibile *pro-capite* non è aumentato in modo costante nel periodo, ha anzi fatto registrare un calo nel triennio 2013-2015, recuperato negli anni 2016-2017.
Nel mezzogiorno il divario con il resto del Paese nell'ultimo anno è di circa 5.790 euro rispetto al centro, 8.195 euro rispetto al nord-ovest e di 7.765 euro rispetto al nord-est. Inoltre, l'incremento del 4,24% registratosi negli ultimi cinque anni nel mezzogiorno è stato inferiore rispetto a quello registrato nel resto d'Italia, con un conseguente aumento del divario esistente tra il mezzogiorno e il nord e il centro del Paese.
L'analisi della distribuzione provinciale del reddito medio *pro-capite* mostra chiaramente e nel maggior dettaglio le forti differenze territoriali tra il nord e il resto del Paese.
Nel 2017 la provincia di Milano è di gran lunga la più ricca, con un reddito medio *pro capite* pari a 27.300, seguita dalla provincia di Bologna che ha un reddito medio disponibile *pro capite* di 25.739 euro, e dalla provincia autonoma di Bolzano con 24.996 euro. La prima città del centro è Firenze con un reddito medio pari a 22.768 euro annui, mentre la prima provincia del mezzogiorno è Cagliari, che nel 2017 raggiunge un reddito medio annuo pari a 16.717 euro, seguita da Bari che raggiunge un reddito *pro capite* di 15.242 euro. All'opposto troviamo le provincie di Crotone, Vibo Valentia, Foggia e Caserta, nelle quali il reddito medio disponibile *pro capite* non raggiunge i 12 mila euro annui, ossia meno della metà del valore delle provincie più ricche.

Figura 2 – Reddito medio disponibile pro-capite per provincia. Anno 2017



Rispetto al 2012 va segnalato che in quasi tutte le provincie il reddito medio disponibile *pro capite* è aumentato, in particolare nella provincia di Belluno (con un aumento di 2.420) e nella provincia autonoma di Bolzano (aumento di 2.052 euro). Le uniche provincie dove il reddito disponibile *pro capite* è diminuito nel periodo 2012-2017 sono Isernia e Rieti, con una diminuzione rispettivamente di 255 e 219 euro, e - particolare più rilevante - Roma (con –

289 euro), che non è riuscita ad approfittare della ripresa economica per migliorare il benessere dei residenti.

La partecipazione al mercato del lavoro e l'inclusione sociale

Strettamente legata al benessere economico è la dimensione della partecipazione al mercato del lavoro e dell'inclusione sociale, poiché senza un'occupazione dignitosa e sicura non ci può essere né sviluppo né benessere. Per valutare il livello di partecipazione al mercato del lavoro e la sua evoluzione nel tempo abbiamo utilizzato in primo luogo il tasso di occupazione sul totale della popolazione, misura che risente meno degli andamenti congiunturali rispetto al tasso di occupazione calcolato sulla popolazione in età lavorativa (fra i 15 e i 64 anni).

Nell'ultimo *report* utile pubblicato dall'ISTAT[3] viene registrata una crescita occupazionale stabile. In particolare, gli uomini hanno registrato una crescita occupazionale minima ma comunque maggiore rispetto alle donne. La crescita dei contratti di lavoro si distribuisce tra contratti a tempo indeterminato e contratti a termine, mentre cala il numero di lavoratori indipendenti (- 0,8%). Il numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato supera per la prima volta i 23 milioni di unità, e si tratta senz'altro di un effetto delle nuove politiche di incentivazione e delle agevolazioni previste per le imprese che trasformano i contratti a breve termine in contratti permanenti, come stabilito nel cosiddetto "decreto dignità" e come viene confermato dall'Osservatorio sulla precarietà dell'INPS. Nei primi quattro mesi del 2019, infatti, la loro incidenza sul totale delle accensioni di nuovi rapporti di lavoro è stata del 21,6%, contro un 18,4% dell'analogo periodo del 2018[4].

Se si considera la serie storica dal 2004 al 2018, si nota che il tasso di occupazione sul totale della popolazione ha subito dal 2004 al 2013 una flessione di circa due punti percentuali, per poi tornare ai livelli registrati nel 2004. Questo andamento si è verificato in tutte le ripartizioni con intensità simile (Figura 3). Il dato mostra una netta separazione del territorio italiano in due parti, in quanto la differenza tra il nord e il centro è abbastanza ridotta - mediamente 2 punti percentuali - mentre la distanza del mezzogiorno con il resto d'Italia è molto marcata: ben tredici punti percentuali. Inoltre, i dati in serie storica mostrano che le differenze territoriali sono costanti nel tempo, e che anche la piccola ripresa che si è avuta dal 2013 in poi non è stata in grado di incidere in alcun modo sul divario territoriale tra le regioni del sud e il resto del territorio del Paese.

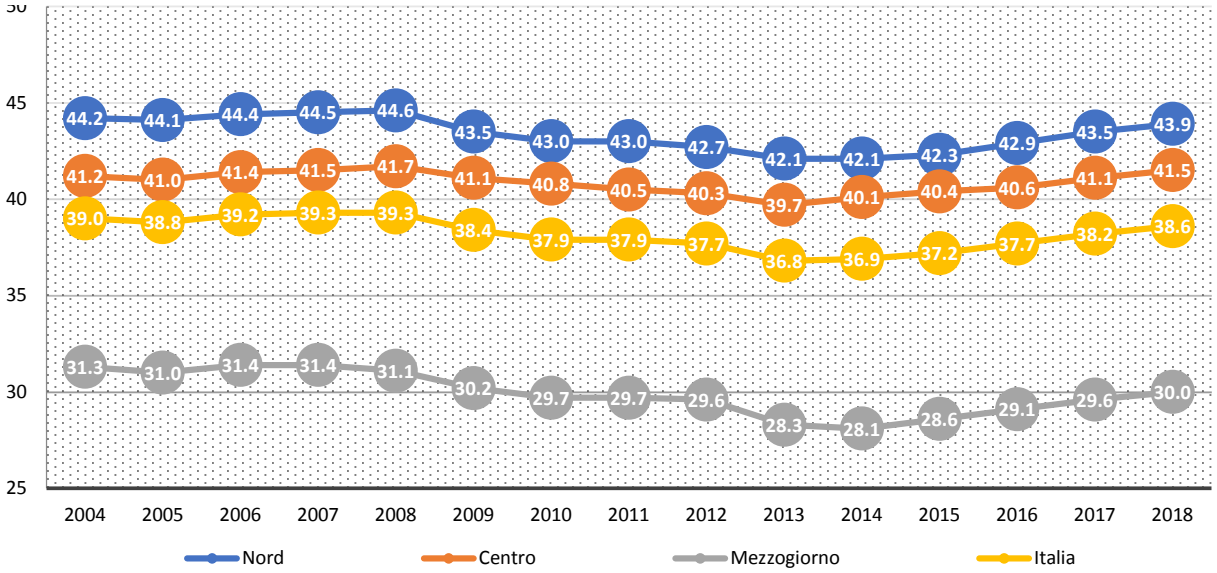
I dati provinciali permettono di approfondire l'analisi delle differenze territoriali e di fornire un quadro più preciso della situazione occupazionale in Italia. In Figura 4 si riporta la distribuzione del tasso di occupazione sul totale della popolazione per provincia nel 2018.

Come anticipato, il territorio appare diviso in due parti, con tassi di occupazione molto più elevati al nord. Le provincie caratterizzate da tassi di occupazione più elevati sono tutte nel nord: in particolare, la provincia autonoma di Bolzano (48,7%), Parma (46,3%), Bologna (46,1%) e Milano (45,3%). Al lato opposto troviamo esclusivamente

3. Comunicato stampa ISTAT sui dati dell'occupazione nel mese di agosto 2019, https://www.istat.it/it/archivio/233707

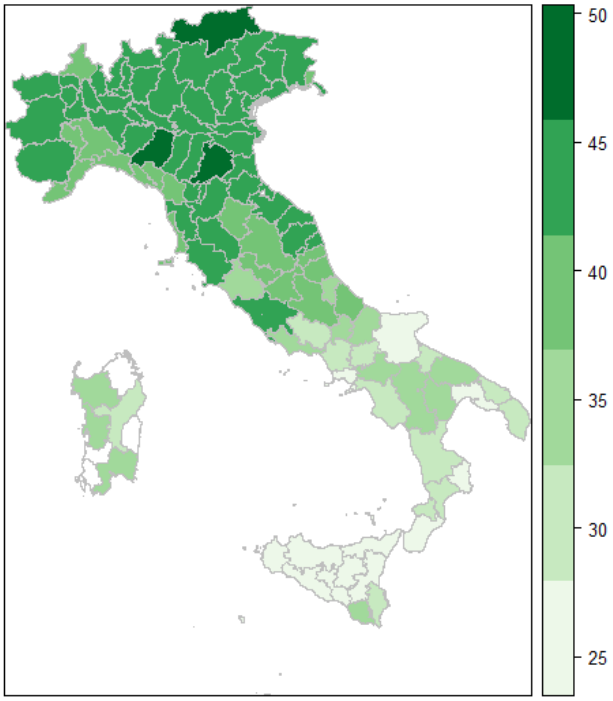
4. *Report dell'osservatorio sulla precarietà dell'INPS: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_precariato/Osservatorio_Precariato_Gen-Apr_2019.pdf*

Figura 3 – Tasso di occupazione sul totale della popolazione per ripartizione geografica. Anni 2004-2018



provincie del sud, con una presenza significativa della Sicilia: Trapani (25,1%), Agrigento (25,8%), Caltanissetta (26%), Palermo (26,3%) e Reggio di Calabria (26,5%) sono, infatti, le provincie con il tasso di occupazione più basso d'Italia, con una differenza di oltre venti punti percentuali rispetto alle provincie *leader* del nord.
Inoltre, come accennato in precedenza, queste differenze non mostrano alcuna diminuzione nel tempo, delineando uno scenario di strutturale e persistente debolezza del mercato del lavoro nel mezzogiorno d'Italia.
Per approfondire il problema della mancata partecipazione al mondo del lavoro possiamo analizzare un tasso di mancata partecipazione, che fornisce una misura più ampia dell'offerta di lavoro perché, a differenza del tasso di occupazione, considera non solo i disoccupati ma anche coloro che non cercano lavoro ma sarebbero tuttavia disponibili a lavorare, ossia le cosiddette forze di lavoro potenziali.

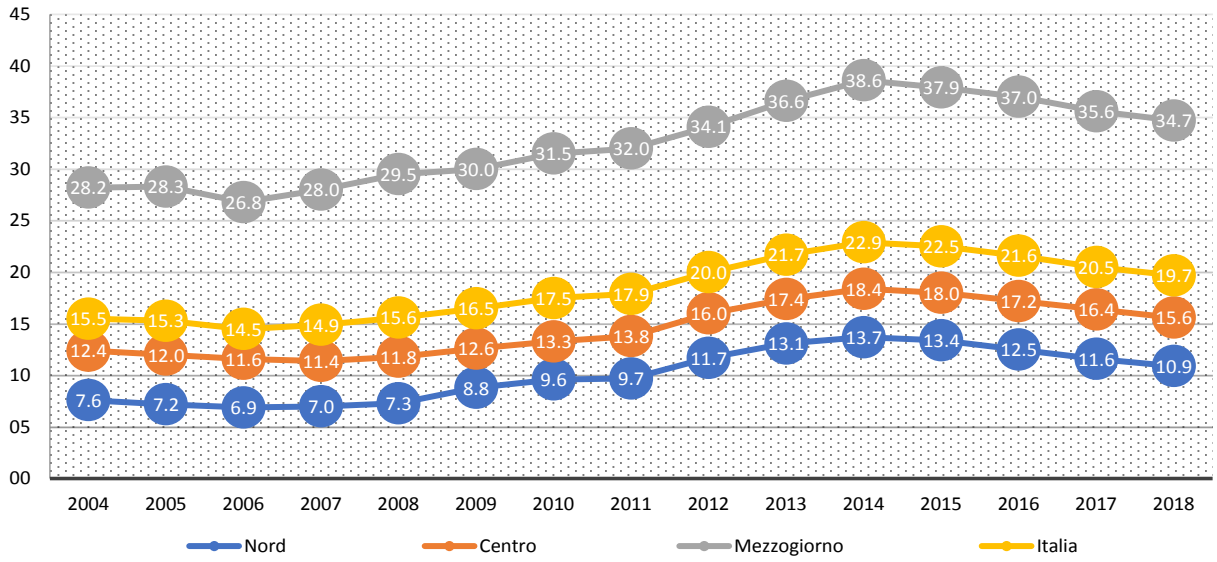
Figura 4 – Tasso di occupazione sul totale della popolazione per provincia. Anno 2018



Come messo in evidenza dal rapporto BES 2018 dell'ISTAT, in Italia la mancata partecipazione al lavoro è molto elevata, con valori quasi doppi rispetto a quelli europei: nel 2017 una donna su quattro (24,6%) e circa un uomo su sei (17,6%) pur disponibili a lavorare non lavorano, contro circa un lavoratore su dieci (10,7%) nel resto d'Europa, dove anche le differenze di genere non si attestano su valori altrettanto elevati.
Il tasso di mancata partecipazione in

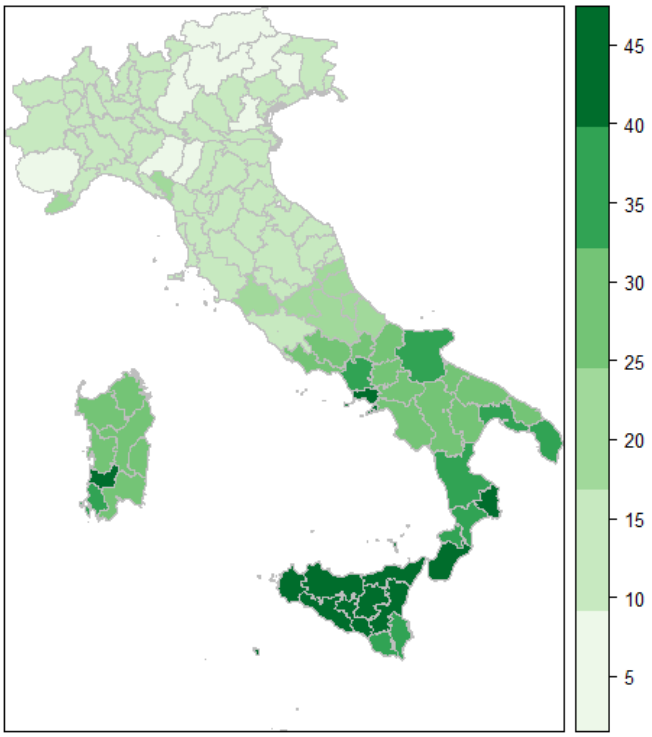
Italia è aumentato in modo significativo nel periodo 2004-2014 (dal 15,5% al 22,9%), si è poi ridotto negli anni tra il 2015 e il 2018 senza tuttavia raggiungere i livelli del 2004 (Figura 5).
Tale decrescita, da attribuire probabilmente in parte al progetto "Garanzia giovani" attivato in Italia nel 2014, ha rappresentato un importante segnale positivo, ma il qua-

Figura 5– Tasso di mancata partecipazione per ripartizione geografica. Anni 2004-2018



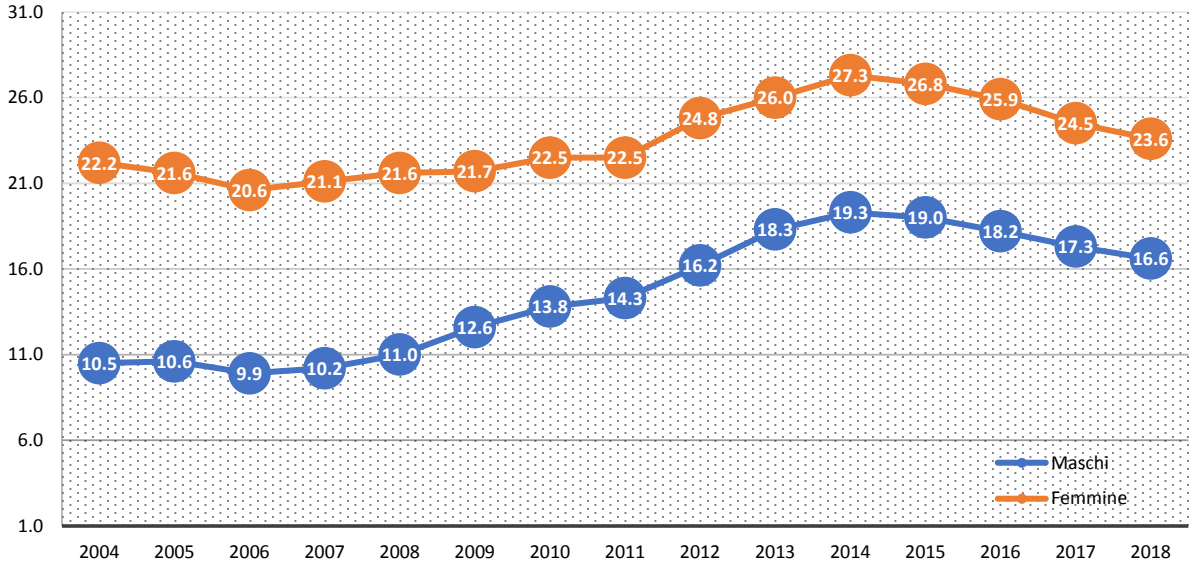
dro generale presenta sempre delle importanti criticità. Dal punto di vista territoriale l'andamento nel tempo è stato identico in tutte le ripartizioni, ma i livelli di intensità del fenomeno sono molto diversi. Anche in questo caso, infatti, la situazione nel mezzogiorno appare fortemente critica rispetto al resto d'Italia, presentando tassi di mancata partecipazione doppi rispetto alla media italiana e tripli rispetto alle aree del nord. Inoltre, come già visto per altri indicatori, le differenze territoriali non sono neppure minimamente diminuite nel tempo, a indicare il permanere di una situazione di marcata difficoltà.
La Figura 6, che riporta il dettaglio provinciale della distribuzione del tasso di mancata partecipazione al lavoro, mostra chiaramente le fortissime differenze territoriali. Al nord la mancata partecipazione appare estremamente contenuta, con valori che in molte provincie si collocano al di sotto del 10%. Le provincie più

Figura 6 – Tasso di mancata partecipazione al lavoro per provincia. Anno 2018



virtuose sono Bolzano (4,3%), Belluno (6,7%), Cuneo (7,8%), Pordenone (8,6%), Brescia (8,6%) e Trento (8,6%).
Nel mezzogiorno la situazione è generalmente peggiore rispetto al nord. Colpisce inoltre la esistenza di grandi differenze tra le provincie del mezzogiorno, dove alcune provincie presentano un tasso di mancata partecipazione che va dal 25% al 30% e altre che superano anche nettamente il 40%. In particolare, le provincie con la situazione peggiore sono Trapani (44,6%), Crotone (43,7%), Palermo (42,9%), Reggio di Calabria (42,8%), Agrigento (42,1%), Napoli (41,7%).
Un fenomeno che da sempre connota in negativo il mercato del lavoro in Italia è la bassa partecipazione femminile. Il tasso di occupazione delle donne in Italia nel 2018 è del 53,1%, rispetto al 67,4% della media EU28, ed è il valore più basso tra i 28 Paesi dell'Unione, dopo la Grecia. È importante quindi analizzare le differenze di genere nel tasso di mancata partecipazione e la loro eventuale dinamica nel tempo. Come per il tasso di occupazione, la mancata partecipazione è molto più alta tra le donne che tra i maschi. Tuttavia nel tempo le differenze si sono ridotte, passando da oltre 10 punti percentuali nel periodo 2004-2008 a circa 7 punti percentuali dal 2015 in poi (Figura 7). Va sottolineato che la diminuzione delle disuguaglianze è stata dovuta ad un aumento del tasso di partecipazione particolarmente accentuato tra i maschi, piuttosto che ad una diminuzione della mancata partecipazione tra le donne.
Al nord il tasso di mancata partecipazione per i maschi era del 4,8% nel 2008 contro l'8,6% del 2018; per le donne il dato al 2014 era pari al 16,5% e subiva una decrescita di 2,9 punti percentuali nel 2018. Al centro l'ampio divario di genere registrato dal 2014 al 2018 è andato ad attenuarsi; il dato maschile è passato dal 15,5% al 13,1% rispetto al 21,8% iniziale di quello femminile, che ha raggiunto un valore pari al 18,6%.
Ancor più evidente la forbice di genere al sud. Il dato maschile al 2014 per il mezzogiorno registrava un valore pari al 32,1% mentre quello femminile si avvicinava al 50% della popolazione: 47,3%. Il dato, nonostante la riduzione subita di 7,3 punti percentuali nell'arco di tempo considerato, resta certamente allarmante in quanto determinato da fattori di ordine culturale che influiscono sulla organizzazione della vita familiare e sulla cura parentale.

Figura 7 – Tasso di mancata partecipazione per sesso. Anni 2004-2018



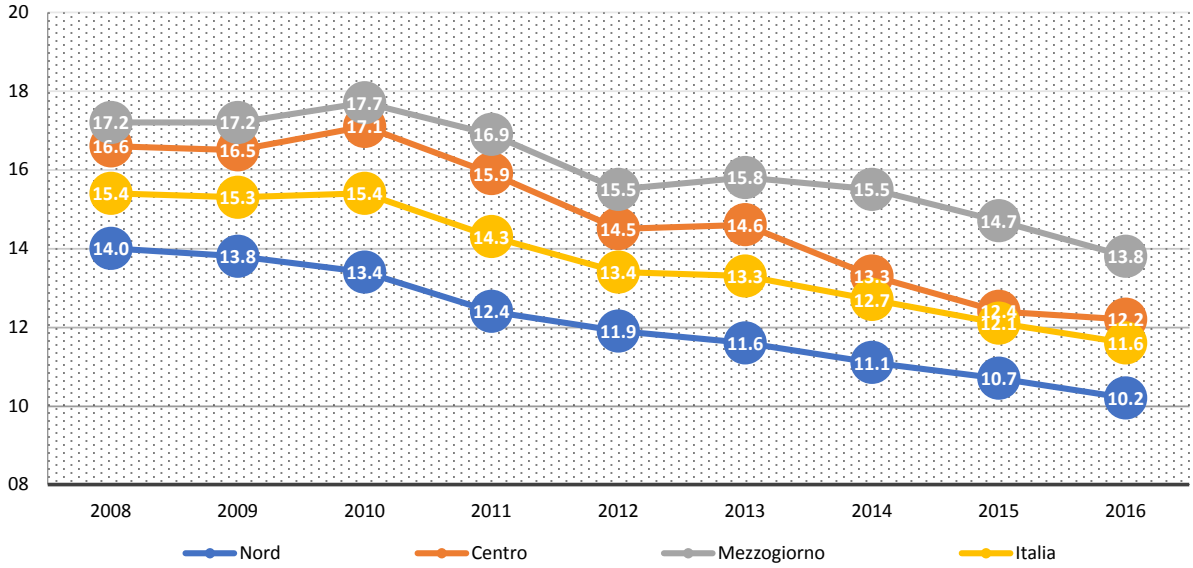
Gli studi condotti in Italia sul fenomeno della disoccupazione e sulla partecipazione al mercato del lavoro, relativamente al periodo dal 2007 al 2014, hanno dimostrato l'esistenza di un legame inverso tra le due grandezze. Quando l'occupazione si riduce, il tasso di mancata partecipazione aumenta più di quello di disoccupazione e il divario tra i due cresce da 8,8 a 10,2 punti percentuali. Per contro, quando l'occupazione riprende a salire il divario si riduce da 10,5 a 9,3 punti percentuali, perché il tasso di mancata partecipazione diminuisce più di quello di disoccupazione: rispettivamente da 23,7 a 21,4 % e da 12,3 a 11,6 %. Dunque, nelle fasi in cui le difficoltà di trovare un'occupazione sono cresciute, non pochi italiani, soprattutto donne, giovani e meridionali, hanno smesso di cercarlo, contribuendo ad attenuare l'aumento del tasso di disoccupazione. Al contrario nelle fasi opposte: quando le opportunità di lavoro hanno ripreso sia pur debolmente a crescere, lo scoraggiamento si è compresso e gli individui disponibili a lavorare si sono messi in cerca attivamente, attenuando la riduzione del tasso di disoccupazione.
Occorre anche aggiungere che il programma "Garanzia giovani", come pure la riforma dei sussidi di disoccupazione che ha ampliato la platea dei possibili beneficiari purché partecipino a misure di politica attiva, come nel resto dei paesi dell'Unione, possono aver indotto una quota di individui a rivolgersi ai centri per l'impiego e alle agenzie del lavoro, e quindi a "emergere" statisticamente come disoccupati.

La sicurezza nel lavoro

La sicurezza sul posto di lavoro e la protezione del singolo lavoratore rispetto al verificarsi di infortuni mortali o che provocano inabilità sono una delle condizioni di base che garantiscono l'elevata qualità di un'occupazione. Su questo fronte, il 2016 ha segnato in Italia un'ulteriore riduzione del tasso degli infortuni mortali e delle inabilità permanenti, che è sceso a 11,6 punti su 10mila occupati contro i 15,4 punti del 2008.
Nel nord il tasso di infortuni mortali e inabilità permanenti si è ridotto di quasi 4 punti rispetto al 2008, passando da un 14 punti per 10mila occupati a 10,2 punti. La riduzione del tasso si è registrata anche nelle altre ripartizioni geografiche: nel centro la riduzione è stata di 4,4 punti rispetto al 2008 e nel mezzogiorno di 3,4 punti. Tuttavia, come si può notare in Figura 8, restano costanti e marcate le differenze territoriali tra il mezzogiorno e il resto del Paese, nonostante il dato positivo del calo.
Il dato positivo è da ricondurre in parte alla crisi economica, che ha penalizzato maggiormente i settori industriali e delle costruzioni, ad alto rischio di incidenti sul lavoro. Ad esempio, nel 2017 le costruzioni erano il settore con il maggior numero di denunce mortali (125 casi e sempre in occasione di lavoro), seguite dalle attività manifatturiere (118 casi)[5]. Il calo degli occupati in questi settori, di per sé un segnale negativo di crisi economica, si è pertanto riflesso positivamente in una minore quantità di incidenti mortali e inabilità permanenti.
Ovviamente il miglioramento dei livelli di sicurezza del lavoro non è solo un *outcome* indiretto della crisi economica ma è legato anche all'effettivo miglioramento dei livelli di rischio in atto ormai da molti anni nel nostro Paese grazie alle iniziative intraprese dal legislatore e dall'INAIL in materia di prevenzione e formazione, volte a rendere sicuri tutti i lavori indipendentemente dal settore occupazionale.
Andando ad analizzare nel dettaglio la situazione a livello provinciale, nonostante gli

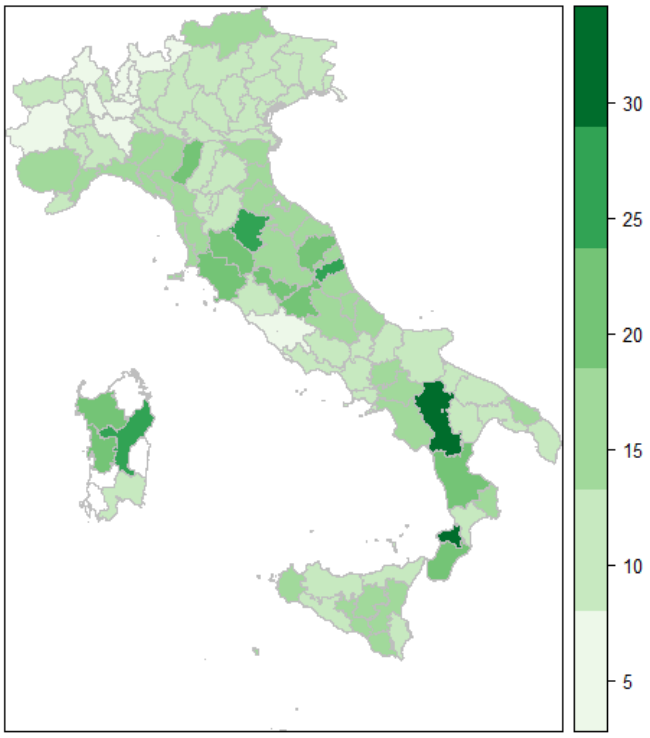
5. Rilevazione ISTAT sugli infortuni, https://www.istat.it/it/files//2019/02/Mercato-del-lavoro-2018.pdf.

Figura 8 – Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente per ripartizione geografica. Anni 2012-2017



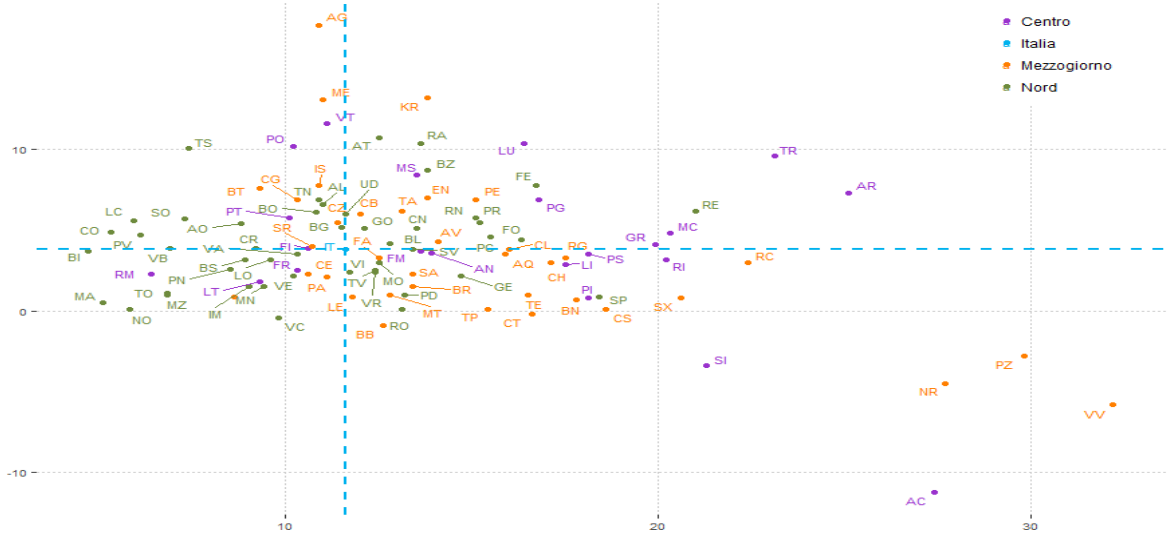
incoraggianti segnali positivi si riscontrano ancora delle differenze molto evidenti. Nel 2016 le cinque province con i valori più bassi sono tutte nel nord, tra Piemonte e Lombardia (Figura 9): Biella (4,7 per 10mila), Milano (5,1), Como (5,3), Novara (5,8) e Lecco (5,9). Le cinque province più penalizzate sono invece al centro-sud e il divario è davvero enorme. Vibo Valentia (32,2), Potenza (29,8), Nuoro (27,7), Ascoli Piceno (27,4) e Arezzo (25,1) presentano tassi tra 5 e 10 volte superiori a quello delle provincie più virtuose, e doppi o addirittura tripli rispetto alla media nazionale. Mediamente, nelle città metropolitane i tassi sono più contenuti che nelle altre province. La città metropolitana con il tasso più alto è Reggio Calabria, dove gli infortuni registrati sono stati 22,4 per 10mila occupati, ma il dato è tuttavia molto minore di quello registrato in altre provincie della regione Calabria. Questo indicatore rivela una certa eterogeneità del centro Italia: una provincia su due si posiziona nel gruppo delle più penalizzate, per il resto formato da numerose province meridionali (con valori compresi tra il 17,1 di Chieti e il 32,2 di Vibo Valentia) e da una sola provincia del nord, La Spezia (18,4 per 10mila occupati). Per contro, Roma e Latina sono nel gruppo dei territori in assoluto meno penalizzati (rispettivamente 6,4 e 9,3 per 10mila occupati). In linea con l'andamento nazionale, il tasso di infortuni mortali e invalidità permanenti è in diminuzione

Figura 9 – Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente per provincia. Anno 2016



nella maggioranza delle province italiane. La Figura 10 mostra la distribuzione delle provincie italiane per tasso di infortuni e inabilità permanenti nel 2016 e per valore della variazione del tasso nel periodo 2008-2016. Il grafico è centrato sul valore della media Italia, in modo da poter fornire una lettura rapida della situazione.
Le provincie nel I quadrante (in alto a sinistra) sono le provincie più virtuose perché registrano un tasso di infortuni e inabilità permanenti inferiore alla media nazionale; qui a situazione tra il 2008 e il 2016 è migliorata più che nella media nazionale. In questo quadrante troviamo soprattutto provincie del nord, ma non mancano provincie virtuose del mezzogiorno come Agrigento, Messina, Isernia e Cagliari.
Il secondo quadrante (in alto a destra) mostra le provincie con un tasso di infortuni e inabilità permanenti superiore alla media nazionale, ma la cui situazione è migliorata più della media nazionale nel periodo considerato. In questo quadrante si trovano soprattutto provincie del centro e del nord come Arezzo, Terni, Macerata, Grosseto e Reggio nell'Emilia.

Figura 10 – Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente nel 2016 (asse x) e variazione 2008-2016 per provincia



Il terzo quadrante (in basso a sinistra) riporta le provincie con tasso di infortuni e inabilità permanenti inferiore alla media nazionale ma nelle quali la situazione nel periodo considerato è migliorata meno della media nazionale. In questo quadrante troviamo provincie del nord e del centro, con l'eccezione di Caserta e Palermo.
Infine, il quarto quadrante (in basso a destra) riporta le provincie con la situazione peggiore, nelle quali non solo il tasso di infortuni e inabilità permanenti risulta superiore alla media nazionale, ma la situazione è migliorata meno rispetto alla media Italia o è peggiorata. In questo quadrante troviamo per lo più provincie del mezzogiorno e del centro. In particolare, le cinque peggiori provincie sono Siena, Ascoli Piceno, Potenza, Nuoro e Vibo Valentia, che fanno registrare un peggioramento tra il 2008 e il 2016.

I territori di crisi

L'analisi realizzata mostra che tra il 2010 e il 2018 si sono registrati segnali positivi come l'aumento del reddito disponibile *pro capite*, l'aumento dell'occupazione e la diminuzione della mancata partecipazione, il miglioramento della sicurezza sul lavoro.

Tuttavia, l'analisi a livello provinciale evidenzia non soltanto l'esistenza di profonde differenze sul territorio, ma anche la tendenza di tali differenze a non diminuire nel tempo. Ne emerge un quadro di profonda crisi strutturale. Con questo esercizio si è inteso dare un contributo nella identificazione dei territori di crisi che risultano particolarmente svantaggiati rispetto agli indicatori presi in considerazione. Per fare questo abbiamo creato un indicatore composito che sintetizza i quattro indicatori elementari analizzati in precedenza.

Come metodo di aggregazione abbiamo utilizzato l'indice Mazziotta-Pareto Aggiustato (AMPI)[6], un indicatore composito parzialmente non compensativo utilizzato dall'ISTAT per calcolare gli indicatori compositi del BES. Tale metodo rappresenta una buona soluzione per l'analisi dinamica, nella quale vengono presi in considerazione dati in serie storica. L'indicatore si basa su una funzione non lineare che introduce una penalità per le unità con valori sbilanciati; la funzione produce un indicatore composito che varia in un intervallo da 70 a 130, dove 70 indica la situazione peggiore e 130 quella migliore. Questa metodologia permette di porre pari a 100 uno specifico territorio usato come riferimento: nel nostro caso l'Italia nell'anno 2012. Diventa pertanto possibile interpretare in modo semplice i risultati delle altre provincie come differenza rispetto al valore Italia.

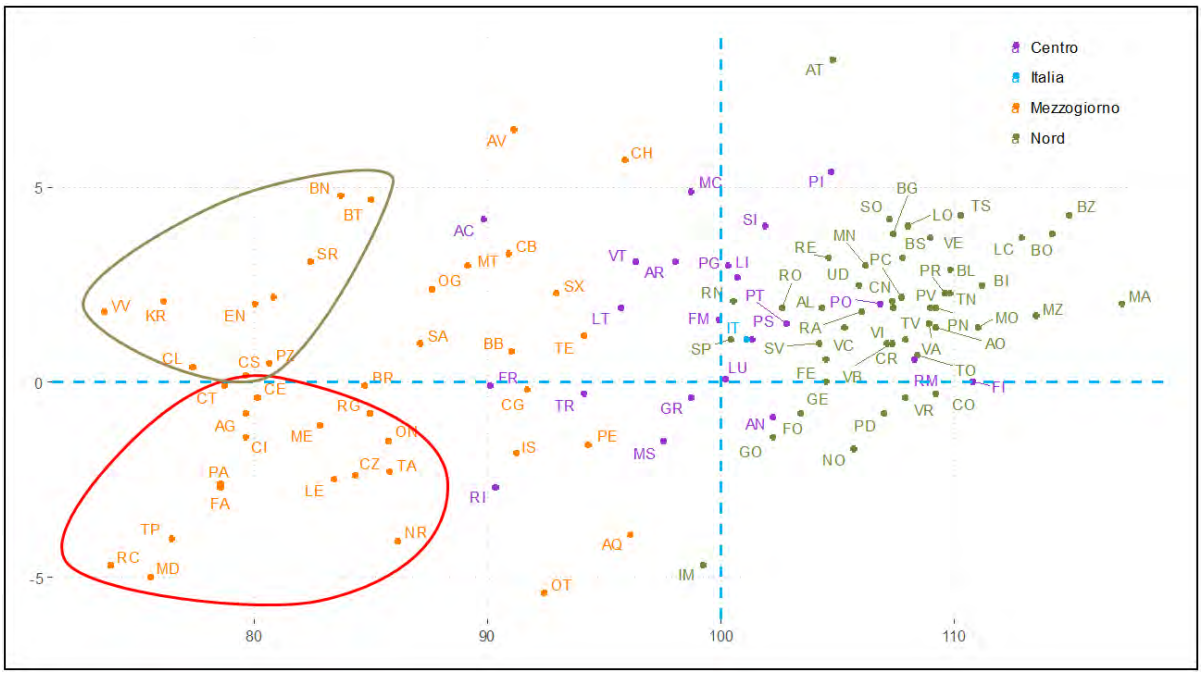
Utilizzando questa metodologia è stato calcolato l'indicatore composito di sviluppo dei territori per gli anni dal 2012 al 2017, attraverso il quale è possibile dare un'indicazione sintetica di quali territori appaiono maggiormente in sofferenza tenuto conto di tutti gli indicatori elementari considerati. La Figura 11 mostra il valore dell'indicatore composito di sviluppo dei territori nel 2017 e la variazione rispetto al dato del 2012. Le provincie a destra della linea tratteggiata blu verticale sono quelle con un valore dell'indicatore composito di sviluppo dei territori superiore al valore medio di 100, mentre le provincie in alto rispetto alla linea tratteggiata blu orizzontale sono quelle che hanno registrato una variazione positiva dal 2012 al 2017. Come si può vedere, le provincie in una situazione positiva sono solo quelle di regioni del nord e del centro, mentre risulta il contrario per le provincie del mezzogiorno.

È possibile valutare la distanza tra le provincie in termini di sviluppo dei territori. Le provincie nell'ellisse verde sono caratterizzate da un valore di sviluppo dei territori molto basso (inferiore a 90) ma hanno fatto registrare un miglioramento tra il 2012 e il 2017. Al contrario, le provincie nell'ellisse rosso sono caratterizzate da un livello di sviluppo del territorio molto basso e hanno registrato un peggioramento tra il 2012 e il 2017. Si tratta di territori dal tessuto economico e sociale particolarmente fragile, che richiedono a nostro avviso interventi mirati. In particolare, segnaliamo il Medio Campidano, Reggio di Calabria, Nuoro, Trapani, Foggia, Palermo, Lecce, Catanzaro e Taranto, come le aree presentano situazioni di crisi particolarmente accentuate.

Dall'esercizio emerge come le aree individuate richiedano un sistema di *governance* che vada ben al di là della pur necessaria semplificazione del sistema delle regole o dello snellimento della macchina burocratica. La ricerca di identità del territorio deve avere la finalità di creare valore nella realtà locale e potrebbe guidare l'intervento pubblico in direzione di uno sviluppo che finora è mancato. Sono state presentate e discusse, anche in sede parlamentare, le possibili azioni mirate per le aree complesse

6. Mazziotta, M., & Pareto, A. (2017), *Synthesis of indicators: the composite indicators approach*. In F. Maggino (Ed.), *Complexity in society: from indicators construction to their synthesis* (pp. 159-191), Springer, Cham.

Figura 11 – Indicatore composito di sviluppo dei territori nel 2017 (asse x) e variazione 2012-2017 per provincia



di Taranto e per aree della regione Marche. Ma l'individuazione dei soggetti che possono avere un ruolo nei processi di sviluppo del territorio non può prescindere dalla costruzione di vere e proprie linee di politica industriale, che mettano a sistema percorsi di crescita – come quelli derivanti dalla generazione e dalla trasformazione della conoscenza - altrimenti non gestiti e, nei fatti, inefficaci.

Bibliografia

Alaimo, L. S. (2017). *Differenze di genere nell'accesso e nella qualità del lavoro: un'analisi regionale.*
Brandolini, A. (2005). La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio. *Stato e mercato*, 207-230.
CONFINDUSTRIA. (2019). *Area Industriale di crisi complessa di Taranto.*
Di Berardino, C. &. (2011). *Crescita economica e impatto della crisi: il ruolo dei distretti industriali in Italia. Economia e società regionali*.
Giovannini, E. M. (2012). *L'iniziativa Cnel-Istat per la misurazione del Benessere equo e sostenibile in Italia. Autonomie locali e servizi sociali*, 125-136.
Grasso, M. (2002). *Una misurazione del benessere nelle regioni italiane. Politica Economica* , 261-292.
Heinkel, R. A. (2001). *The effect of green investment on corporate behavior. Journal of financial and quantitative analysis* , 431-449.
ISTAT (2019). *Comunicato Stampa dati su Occupati e Disoccupati* .
ISTAT *Rapporto BES 2018 e aggiornamento statistico di giugno 2019.*
Mazziotta, M. a. (2013). *Methods for constructing composite indices: One for all or all for one. Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 67-80.
Michela Nardoi, M. S. (2005). *Handbook on constructing composite indicators.* OECD.
Savona, E. S. (2008). *Gli infortuni sul lavoro. Dall'analisi delle cause alla loro prevenzione.* FrancoAngeli.
UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution 70-1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015.*

Capitolo 9

Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro

Capitolo 9
Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro

Maurizio Del Conte
Università Milano Bocconi

1. La tradizione italiana nell'approccio al fenomeno disoccupazione.

L'ormai decennale fase di contrazione occupazionale, iniziata con la grande crisi economico-finanziaria del 2009, impone una riflessione sulle origini e sullo sviluppo dell'approccio italiano al fenomeno disoccupazione, con particolare riguardo alle misure di accompagnamento nelle riduzioni di personale.

A tale riguardo non può non rilevarsi che, pur in una evoluzione del quadro normativo disordinato e non di rado schizofrenico, sia rinvenibile un filo conduttore contraddistinto da scetticismo - quando non da una vera e propria diffidenza - verso l'idea stessa che i processi di trasformazione delle imprese e del lavoro possano essere efficacemente affrontati aiutando la mobilità dei lavoratori nel mercato, nelle transizioni da una occupazione all'altra. Nel segmento di XX secolo successivo al secondo conflitto mondiale, lo Stato ha dato risposta alle crisi strutturali e congiunturali, sia a livello macro che di singola impresa, attraverso la presa in carico passiva del lavoratore, finanziata dall'ammortizzatore sociale più "conservativo" del contratto di lavoro e più specificamente italiano, quale è stato, per decenni, la cassa integrazione guadagni, in particolare quella straordinaria[1].

La marginalizzazione della indennità di disoccupazione involontaria in favore della cassa integrazione guadagni riflette con precisione l'idea che la protezione della occupazione trovi principale presidio nell'integrità del contratto di lavoro, anche laddove il rapporto sottostante sia privo di concrete prospettive per la situazione di crisi irreversibile dell'impresa. La cassa integrazione per cessazione di attività produttiva ne è l'esempio più rappresentativo.

Persino la indennità di "mobilità", introdotta nel 1991 dalla legge n. 223 nel tentativo di favorire la transizione occupazionale da lavoro a lavoro – la "mobilità", per l'appunto -, ha finito ben presto per essere piegata a una funzione di garanzia della continuità reddituale che trovava origine e legittimazione nella posizione lavorativa precedentemente occupata e che aveva il principale obbiettivo, seppur non esplicitamente dichiarato, di creare uno scivolo assistito verso la pensione, grazie al combinarsi del sostegno al reddito e della contribuzione figurativa.

Il radicamento culturale della tutela reintegratoria del posto di lavoro come strumento di tutela del valore costituzionale del lavoro ha rappresentato un baluardo della resistenza anche rispetto ai primi impulsi di fonte europea verso un modello di mercato del lavoro caratterizzato dalla c.d. "*flexicurity*": un mercato del lavoro, cioè, nel quale si realizzasse un equilibrio virtuoso tra una maggiore mobilità dei lavoratori, favorita

1. Per una lettura del ruolo della Cassa integrazione guadagni nelle diverse fasi storiche che hanno preceduto l'ultima stagione di riforme del 2012-2015, ispirate al modello di flexicurity, si vedano T.Cherchi, F. DAttilia, *Origine, evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, Milano, 1952; M.V. Ballestrero, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Milano, 1985; G. Ferraro, F. Mazziotti, F. Santoni (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commento sistematico alla Legge 223/1991*, Napoli, 1992.

da regole meno rigide sui licenziamenti, e un sistema di welfare capace di sostenere i lavoratori nelle fasi di discontinuità occupazionale, mediante una adeguata protezione del reddito, condizionata alla attivazione di percorsi di rafforzamento dell'occupabilità (da realizzarsi attraverso la formazione professionale) e di accompagnamento a una nuova occupazione[2].
Non a caso, dunque, a fronte della più grave crisi economica e occupazionale dal secondo dopoguerra, a partire dal 2009 il governo – allora formato da una coalizione di centro-destra – spese circa 8 miliardi di Euro per la cosiddetta cassa integrazione "in deroga"[3], dove la deroga principale consisteva nella attribuzione della integrazione salariale anche alle imprese che non avevano versato i relativi contributi, perché escluse dal campo di applicazione dell'ammortizzatore sociale conservativo, con la conseguenza che l'intero costo fu posto a carico dalla fiscalità generale.
E' evidente che una architettura di protezione sociale complessivamente così concepita comporta un onere insostenibile per il bilancio dello Stato, oltretutto nemmeno parzialmente compensato dal maggiore gettito generato dall'incremento occupazionale, come avviene, invece, laddove le risorse vengono impegnate per sostenere politiche di attivazione al lavoro.
Un simile sistema ha permesso di acquistare consenso politico a spese della collettività ma, nel tempo, ha prodotto un grave pregiudizio alla competitività del nostro paese nel contesto internazionale, con conseguenze negative sia per il tasso di partecipazione al lavoro che per l'incremento dei salari medi.

2. Le riforme Monti-Fornero del 2012 e il "Jobs Act" del 2015.

Il cambiamento di rotta nella individuazione degli strumenti posti a garanzia della sicurezza dell'impiego e del reddito si è reso necessario non tanto sulla base di opinabili assunti sulla teoria del contratto di lavoro e delle relative tutele rimediali[4], quanto sulla osservazione degli effetti negativi derivanti dalla mancanza di un efficace sistema di sostegno alla occupabilità in presenza di carriere lavorative sempre più discontinue

2. Tra le definizioni più efficiaci di flexicurity si segnala quella di T. Wilthagen, F. Tros, (*The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in European Review of Labour and Research, 10, 2, 2004), secondo cui "una strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell'assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall'altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità – soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro". Come osservato da F. Lucidi e M. Raitano (*La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi*, in *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Isfol, 2011), in base a tale definizione, alla quale si riferiscono esplicitamente i suggerimenti contenuti nei documenti comunitari, la flexicurity non andrebbe quindi intesa, in termini riduttivi, come una semplice protezione sociale di tipo compensatorio per una forza lavoro flessibile; al contrario, gli aggettivi "sincronico" e "deliberato" invitano a porre l'accento sul carattere di simultaneità e coordinamento di tali politiche e su come queste vadano perseguite in maniera integrata e bilanciata. In base a tale definizione, misure (prevalenti nella strategia di policy italiana degli ultimi anni) che estendano la flessibilità "al margine" della forza lavoro (ovvero prevedono forme contrattuali flessibili rivolte a individui con maggiori difficoltà di occupabilità), non andrebbero annoverate fra le politiche di flexicurity dal momento che creano, inevitabilmente, una segmentazione del mercato del lavoro. L'assenza di segmentazione sul mercato del lavoro è, invece, unanimemente considerata una condizione necessaria per un modello di flexicurity (M. Raitano, *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 2/2008. 2008).
3. Fonte Inps, "operazione porte aperte", ammortizzatori sociali in deroga, https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46359%3b46382%3b&lastMenu=46382&iMenu=1&iNodo=46382&p4=2
4. Si veda la critica di L. Nogler (*La nuova disciplina dei licenziamenti ingiustificati alla prova del diritto comparato* in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind*, 2012, p. 665-696) alla pertinenza del richiamo alla teoria della c.d. job property, operato da P. Ichino, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne,* Milano, Mondadori, 1996.

e con periodi di disoccupazione sempre più prolungati.
Così, nel pieno della crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Italia nell'autunno del 2011, la riforma "Monti-Fornero" realizzata con la legge n. 92 del 2012 ha avviato lo spostamento del baricentro protettivo del lavoratore dalle tutele nel contratto alle tutele nel mercato, aprendo la strada ad un sistema di assicurazione universale contro la disoccupazione involontaria condizionata alla attivazione di un percorso di reinserimento lavorativo e allentando i vincoli alla tutela reintegratoria[5]. Successivamente, nell'arco dei primi nove mesi del 2015, con gli otto decreti legislativi che hanno dato corpo al cosiddetto "jobs act".
Il nuovo orizzonte di riferimento è diventato il percorso della persona nell'arco dell'intera vita lavorativa[6]. Infatti, l'attenzione del legislatore si è concentrata sulle fasi di transizione dai percorsi educativi e formativi fino all'inserimento lavorativo, sullo sviluppo di un sistema di formazione e lavoro di ispirazione nord-europea, sulla creazione di una rete di protezione nelle fasi di discontinuità del percorso professionale, nel tentativo di creare un meccanismo universale di sostegno al reddito da disoccupazione involontaria strettamente collegato e condizionato alla partecipazione della persona in percorsi strutturati di riqualificazione professionale e reinserimento lavorativo.
Si tratta, quindi, di una reinterpretazione profonda del ruolo del diritto del lavoro con riferimento alle tutele da esso apprestate per i lavoratori, destinato a produrre un impatto sul quadro giuridico preesistente che, non a caso, ha fatto parlare di "*cambio di paradigma*" in funzione di un modello di regolazione basato su un concetto di "*flexicurity*"[7], che può essere sintetizzata nella formula: "*meno tutele nel rapporto di lavoro in favore di una più estesa protezione del lavoratore nel mercato*".[8]
D'altra parte, non è solo la maturazione di una diversa idea di protezione del lavoro ad aver spinto il legislatore Italiano in questa direzione: l'innalzamento dell'età pensionabile, dovuto ad una modificazione della struttura demografica del paese che – fortunatamente – riflette l'allungamento della aspettativa di vita, rende il ricambio

5. Sui nuovi equlilibri tra tutele nel contratto e tutele nel mercato del lavoro alla luce della legge n. 92 del 2012, si veda M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013. Sull'obbligo di attivazione come condizione per l'erogazione dei sussidi si veda L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi),* in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2013, 139.
6. Già nel 1995 era stato autorevolmente osservato che "Nell'arco della propria vita le persone avranno dei periodi di l. e dei periodi di disoccupazione, attività a tempo pieno e attività part-time, periodi di addestramento e di riaddestramento", per cui "una carriera lavorativa unica che copra l'intera esistenza sarà l'eccezione e non la regola" (R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari 1995, p. 60). Tra i giuslavoristi che, con maggiore determinazione, si sono impegnati per una svolta culturale del nostro diritto del lavoro nel senso di spostare il baricentro delle tutele del lavoratore dal contratto di lavoro alla opportunità di occupazione nel mercato, durante l'intero arco della carriera professionale, si segnala Pietro Ichino, ad iniziare da *Il lavoro e il mercato*, cit. in nota 5.
7. In realtà "*flexicurity*" è un termine tanto abusato nel dibattito dottrinale quanto privo di precisione definitoria, richiamato spesso con riferimento a modelli nazionali assai differenti tra loro. Esemplare e, al contempo, quanto mai incerto e controverso nei suoi esiti è stato il dibattito sul modello di flexicurity adottato in Danimarca. Si veda al riguardo T. M. Andersen e M. Svarer, (2007), *Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark*, Commissione delle Comunità Europee, Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0708it01.pdf>, 2006. Più in generale, per una valutazione sulla diffusione del modello a livello europeo, A. Fontanesi M. Capitini Vittore, *Flexicurity: stato dell'arte e contesto europeo*, <http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_5303_documenti_itemName_0_documento.pdf>, 2008.
8 Si veda A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?* in L. Fiorillo, A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi, Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino, 2015, p. 4 e ss.

occupazionale nelle imprese non più gestibile attraverso i tradizionali pani di accompagnamento sussidiato alla pensione.
Il cambiamento di direzione dalle politiche passive a quelle attive oggi non è più una opzione, ma una necessità dettata dall'insostenibile costo sociale rappresentato dalla quota di popolazione inattiva in età da lavoro. Di fronte a questa necessità, il D.lgs n. 150 del 2015 ha ricostruito la filiera, pubblici e privati, che a vario titolo operano nel mercato del lavoro, immaginando "la rete dei servizi per le politiche del lavoro" (art. 1, comma 3). A queste rete di servizi pubblici per il lavoro è stato via via chiesto, negli anni più recenti, di essere in grado di sostenere l'intera carriera lavorativa delle persone, di ricoprire un ruolo più attivo nella riduzione della dipendenza dalle prestazioni di disoccupazione, di contribuire a determinare il superamento dalla dicotomia "disoccupazione-occupazione" per affermare il paradigma della transizione positiva da una condizione all'altra.
La transitorietà e la volatilità dei mercati del lavoro, determinata dalla rapidità dei cambiamenti, richiedono ai Servizi Pubblici per il Lavoro di dotarsi di metodi, strumenti di lavoro e approcci che garantiscano il superamento delle asimmetrie informative o della assoluta carenza di informazioni e la regolarità dello scambio fra la domanda e l'offerta di lavoro, facendo in modo che gli attori principali di un "mercato comune" usino gli stessi codici comunicativi nei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questo modo lavoratore e impresa sono entrambi motore dello sviluppo: il lavoratore come portatore di innovazione attraverso le proprie competenze, l'impresa come creatrice di nuovi e migliori posti di lavoro.
Ora, in particolare, due d.lgs. che seguono la legge 10 dicembre 2014, n. 183 sono finalizzati, in diversa misura, proprio al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che ne stabilisce fisionomia e azioni portanti, ma anche il d.lgs. 14 dicembre 2015 n. 151, che dispone agli artt. 7 e 8 sul collocamento mirato.
La riforma avrebbe dovuto essere rafforzata dal percorso parallelo di riforma del titolo V della Costituzione, che prevedeva il trasferimento dalle Regioni allo Stato le funzioni legislative in materia di lavoro e servizi per l'impiego, con l'eccezione della formazione professionale. Senonché la relativa legge costituzionale[9], fallì la prova del referendum confermativo e ciò ha minato alla base la stessa credibilità del percorso di cambiamento delineato dal governo. Si tratta di un effetto paradossale, considerato che la campagna elettorale di entrambi i fronti contrapposti si era concentrata sulle modifiche all'assetto parlamentare, restando completamente in ombra la parte relativa alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.
E tuttavia, una volta superate le contrapposizioni politiche generate dalla prova referendaria, il percorso di armonizzazione e rafforzamento complessivo dei servizi per l'impiego su tutto il territorio nazionale ha ripreso lentamente il suo cammino. E lo ha fatto proseguendo lungo il percorso delineato nella riforma del 2015 che, è bene sempre ricordarlo, pur inserita in un quadro costituzionale in evoluzione, era stata disegnata per produrre i propri effetti a costituzione invariata e protetta da eventuali impugnazioni con l'intesa in conferenza unificata Stato-Regioni.

9. «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», n. 16A03075, approvata definitivamente il 12.4.2016 e pubbl. in GU Serie Generale n.88 del 15.4.2016.

Come è stato osservato[10], la riforma delle politiche attive per il lavoro contenuta nel D.lgs. 150 del 2015 era volta a "colmare il divario sul piano istituzionale-organizzativo che ci separa da molti altri Paesi europei nel campo dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro".
La vera novità della riforma sui servizi per l'impiego[11] è costituita dalla stretta connessione tra politiche passive legate alle indennità di disoccupazione o sospensione dal lavoro (queste per lo più gestite centralmente dall'INPS) e politiche attive, di intervento per l'inserimento/reinserimento lavorativo.
Il controllo del *mix* di questi elementi è stato concepito per migliorare una situazione nella quale, secondo il dato *Eurostat* riferito al 2015, solo il 28,2% dei disoccupati in Italia dichiara di essersi rivolto a un Centro per l'impiego contro il 48,4% nella media Ue e il 77,7% in Germania. Se, in Italia, poco più di un quarto dei disoccupati si affida ai Centri per l'impiego, oltre otto su dieci chiedono aiuto alla rete familiare di appartenenza.
Sono stati introdotti criteri e principi forti volti a muovere gli equilibri dalle politiche prevalentemente passive alle politiche marcatamente attive del lavoro, collegando le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata al suo inserimento nel tessuto produttivo.
Nel contesto delineato, è chi cerca lavoro a diventare soggetto di questo impegno, incentivato dall'azione pubblica alla ricerca attiva di una occupazione.

3. La rete dei servizi per l'impiego e il ruolo dell'ANPAL.

Il coordinamento della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro è affidato alla Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).
Per spiegare il perché si sia pensato a un'agenzia ministeriale anziché inglobare la sua attività essenzialmente tecnico-operativa all'interno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è utile il richiamo alle tendenze alla destrutturazione del *Big Government.* Mantenendosi nell'ambito della sussidiarietà verticale, queste prediligono, ai fini di un'immediata operatività, realtà autonome, di dimensioni discrete e meglio gestibili[12]. Concepita come una *Thin organization* vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), l'ANPAL costituisce la base di un nuovo sistema di Servizi all'impiego, concretizzazione di precedenti ipotesi e tentativi non realizzati[13] o di sperimentazioni provvisorie[14]. Essa si presenta come cabina di regia con compiti di coordinamento, ma anche valutativi, propositivi e istruttori, con l'onere di definire linee-guida unitarie di politica attiva come accade in analoghe realtà

10. Cfr. Varesi P., *P. A.*, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in Il libro dell'anno del diritto 2013, Roma. http://www.treccani.it/enciclopedia/i-servizi-per-l-impiego-e-le-politiche-attive-del-lavoro_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/
11. Per una ampia e approfondita analisi della riforma introdotta con il D.lgs. 150 del 2015, si vedano Valente L. *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro, Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffré, Milano, 2016; Bresciani P.G., Sartori A., *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il mare… Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2015.
12. Cfr. Toth, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in *RIPP*, 2007.
13. Legge n. 30/2003, d.lgs. n. 276/2003, legge n. 92/2012.
14. L' art. 5 del d.l. 76/2013 così come convertito in legge 99/2013, prevedeva una "struttura di missione" provvisoria, utile a sperimentare, a vantaggio di "Garanzia Giovani", un modello centralizzato dei servizi per l'impiego in previsione del riordino. Raccoglieva dati sui SPI, valutava attività e realizzava linee guida nazionali per definire sui territori nuova programmazione e criteri degli interventi.

nazionali[15].
Un nodo da sciogliere nella prassi applicativa riguarda certamente le modalità del concreto coordinamento delle due anime, attiva e passiva, delle politiche per il lavoro. Entrambe si misurano nella stessa *Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro*, composta da ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), che esercita il ruolo ufficiale di coordinamento della rete, Strutture regionali, per la programmazione a livello regionale, Inps (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), per gestire politiche passive con incentivi a sostegno del reddito, Inail (Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro), per il reinserimento dei disabili da lavoro, soggetti di intermediazione (Agenzie per il lavoro, ecc.) secondo il d.lgs 276/03**,** Fondi interprofessionali per la formazione continua secondo la Legge 388/00, Isfol (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), Italia Lavoro, Camere di commercio, università e scuole secondarie di II grado.
La rete, pensata per essere un'interfaccia tra le politiche nazionali e sovra-nazionali sui servizi per l'impiego, promuove il diritto al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, come stabilito dalla nostra Costituzione[16], unitamente al diritto all'accesso ai servizi di collocamento gratuito evocato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[17].
All'ANPAL, vengono attribuite funzioni di "coordinamento" anche dell'attività della rete Eures, dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dei fondi nazionali in ambito FSE[18].
Come emerge dalla ricchezza di attribuzioni riservata dalla norma[19], la nuova Agenzia svolge funzioni complesse: di coordinamento gestionale, di definizione di standard di servizio, di determinazione di metodologie e di modalità operative, di gestione integrata di sistema, di messa in opera di albi, di costituzione di repertori e programmi, di monitoraggio e valutazione sull'efficacia del servizio, di vigilanza, di assistenza e persino di consulenza.
La dimensione nazionale della azione di ANPAL emerge dal compito istituzionale di predisporre i criteri, validi su tutto il territorio del Paese, per l'accreditamento omogeneo e l'autorizzazione dei soggetti che operano nel mercato del lavoro, ma anche dalla descrizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego, con verifica e controllo dei medesimi da parte dell'unica autorità garante, rappresentata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro è finalizzato a superare la frammentazione sul territorio nazionale. Tuttavia, questo orientamento non impedisce la valorizzazione, nel rispetto della costituzione vigente, del ruolo delle Regioni nell'erogazione dei servizi. Il non facile punto di equilibrio nel riparto di competenze tra Stato e Regioni si realizza preservando in capo a queste ultime la programmazione

15. Si è auspicato potesse essere presa a modello la Germania, con l'Agenzia federale per il lavoro tedesca e il Regno Unito. In proposito si veda Alaimo A., *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*,; Sartori A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, 2013; Spattini S., *Jobs Act: l'ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro*, in Bollettino Speciale Adapt, n. 2, 2012.
16. Artt. 1, 4, 35 e 37.
17. Art. 29.
18. Art. 9, comma 1, lettera d) ed f).
19. Cfr, art. 9 del d.lgs 150/15.

e la gestione dei servizi e delle politiche attive[20], ma al contempo assicurando l'interesse nazionale ai livelli essenziali delle prestazioni e all'unità giuridica ed economica della Repubblica.
Dare effettività, secondo il dettato costituzionale[21], ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro[22] costituisce la chiave di volta della gestione integrata dei servizi per l'impiego da parte dell'ANPAL e, allo stesso tempo, la garanzia di un'efficace razionalizzazione delle risorse stanziate. I principi e criteri direttivi attribuiscono allo Stato la verifica, controllo e rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite ai cittadini su tutto il territorio nazionale.
E' importante sottolineare che, per la costituzione e l'operatività di ANPAL, è opportuno che tutti i soggetti coinvolti agiscano in conformità allo spirito di leale collaborazione inter-istituzionale. Lo stesso quadro normativo, che si sviluppa mediante decreti legislativi e previa intesa in sede di Conferenza permanente tra Stato, regioni e province autonome, rivela che si è inteso seguire la via alta di un approccio cooperativo. Del resto va ricordato che ANPAL è vigilata dal Ministero del lavoro ed è, parimenti, snodo di competenze di Stato, Regioni e Province autonome, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali e la valorizzazione della bilateralità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità per il riordino della disciplina vigente.
Per quanto riguarda le amministrazioni territoriali pubbliche, la gestione dei servizi per l'impiego è assegnata ai centri per l'impiego. Sono fin troppo note le polemiche sulla scarsa efficienza dei CPI, che peraltro non rendono giustizia di molte esperienze di eccellenza che, fra mille difficoltà in termini di risorse e di assetti istituzionali in continua evoluzione, hanno prodotto risultati importanti nell'accompagnamento al lavoro di tanti disoccupati. Certo, nel complesso i risultati non sono stati all'altezza della sfida posta da un mercato del lavoro in grave difficoltà, soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese. Perciò continua a essere indispensabile un piano di investimenti per il loro rafforzamento sia in termini di risorse umane che di sviluppo delle competenze. Proprio sul versante del trasferimento ai CPI di competenze avanzate, in linea con le migliori esperienze internazionali, un ruolo strategico è stato assegnato ad Anpal Servizi S.p.A. (già Italia Lavoro S.p.A.), agenzia in house di ANPAL, che possiede un patrimonio tecnico e di conoscenza del mercato del lavoro sviluppato in anni di attività su progetti specifici di aiuto all'occupazione, messo a disposizione degli operatori e delle imprese su tutto il territorio. Anche Inps, Inail e Isfol fanno parte della rete e, ciascuno per il proprio pezzo, contribuiscono al progetto complessivo.
Ma, a livello territoriale, decisivi sono anche i soggetti privati. Tra di essi, innanzitutto, le agenzie per il lavoro che, a partire dalla legge n. 196 del 1997 (legge Treu), operano capillarmente in tutta Italia con sportelli dedicati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

20. Su questo punto, le Regioni e le Province autonome hanno manifestato altri problemi, per lo più legati all'attivazione della rete, all'indeterminatezza del percorso destinato a realizzarla, ai trasferimenti del personale e all'entità delle risorse messe a disposizione dal livello nazionale per il riordino dei servizi. L'oggetto principale delle critiche mosse al nuovo sistema dalle Regioni non è stato tanto l'impostazione generale, bensì quelle disposizioni di dettaglio che possono generare sovrapposizioni del livello centrale sulle funzioni regolatorie, organizzative e gestionali del mercato del lavoro svolte dalle Regioni.
21. La Costituzione prevede, all'art. 117, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale.
22. Art. 3 d.lgs. n. 181/2000, come modificato dalla l. 28.6.2012, n. 92.

Quanto alle misure vere e proprie di politiche attive per il lavoro, quella più innovativa e di maggiore impatto messo in campo dalla riforma è l'assegno di ricollocazione. Si tratta di una somma messa a disposizione di ogni disoccupato che percepisca la Naspi da più di sei mesi, da spendere in servizi intensivi e personalizzati di aiuto alla ricollocazione. Qui un ruolo centrale spetta all'Anpal, alla quale si possono rivolgere direttamente i disoccupati per fare richiesta dell'assegno. Anpal stabilisce i criteri per la determinazione dell'entità dell'assegno che può essere speso presso un operatore, pubblico o privato, scelto dallo stesso disoccupato. E' importante sottolineare che gli operatori sono fortemente incentivati a collocare il disoccupato perché da ciò dipende, in misura prevalente, la loro remunerazione.

4. Centralità e responsabilizzazione della persona nel percorso di ricollocazione e fragilità dei servizi per il lavoro.

Al centro del sistema delle nuove politiche attive del lavoro c'è la persona/cittadino/cliente del Servizio nazionale, che diventa protagonista attivo del percorso di ricollocazione. Naturalmente per realizzare tale percorso occorre un grande sforzo organizzativo per rendere fruibile l'azione amministrativa dei servizi per l'occupazione, colmando sulle necessità dell'utente la distanza tra i cittadini e lo Stato. Il contesto tende a privilegiare un modello amministrativo che pone al centro l'utenza, con la diffusione di *client contracts* per stabilire patti credibili tra centri e soggetti in cerca di occupazione.

La centralità della persona si realizza nella libertà di scelta dell'operatore ma anche in una maggiore conoscenza degli strumenti per riavvicinarsi al mondo del lavoro.

Ciò può avvenire, in primo luogo, nella creazione di strumenti attraverso i quali il disoccupato/inoccupato venga reso consapevole dei possibili percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro, a lui attribuibili partendo dalle caratteristiche, attitudini e interessi personali.

A fronte di questo investimento da parte della collettività, chi percepisce un sussidio di disoccupazione sarà aiutato a responsabilizzarsi nella ricerca dei mezzi adeguati verso la sua ricollocazione, senza possibilità di cedere ad un uso improprio della indennità stessa. I beneficiari del sostegno al reddito dovranno partecipare alle iniziative a loro finalizzate "pena la decurtazione, sospensione o decadenza dalle prestazioni"[23].

E' la stessa definizione di "disoccupazione", contenuta nell'art 19, comma 1 del d.lgs 150/2015, a stabilire con chiarezza che, ai fini del sostegno pubblico, debbano essere "considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano (…) la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego".

L'obiettivo di mettersi nella prospettiva dell'utente diventa, poi, più concreto con l'impiego delle tecnologie informatiche e unificando le informazioni relative al soggetto in un unico fascicolo elettronico. E' per questo motivo che l'ANPAL si occupa anche di un nuovo strumento informatico, il "Fascicolo elettronico del lavoratore" (FEL), contenente le informazioni sui percorsi educativi e formativi, i periodi lavorativi, le provvidenze pubbliche e i versamenti contributivi ai fini della fruizione degli ammortizzatori sociali. Sarà a disposizione dei soggetti interessati e andrà a sostituire, ci si

23. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, p. 7.

augura con più fortuna[24], l'esperienza del "libretto del cittadino". A differenza del libretto, il FEL non conterrà, dunque, solo indicazioni riguardanti il percorso formativo ma anche l'impiego e la fruizione di sussidi.
L'integrazione funzionale tra diversi soggetti eterogenei per natura giuridica, prerogative e collocazione territoriale è il risultato più difficile da ottenere. Né, essendo le competenze costituzionalmente ripartite tra Stato e Regioni, è immaginabile una gestione per via gerarchica dal livello nazionale a quello territoriale. Perciò l'intera macchina operativa dei servizi deve essere negoziata e condivisa tra tutti gli attori delle politiche attive.
Uno dei passaggi più complessi è rappresentato dalla raccolta dei dati in possesso delle diverse amministrazioni, periferiche o centrali che siano, che presuppone non soltanto la leale collaborazione, ma anche le capacità tecniche, organizzative e professionali per raccogliere, organizzare, transcodificare e, infine, condividere le informazioni, secondo protocolli comuni.
Come è noto, i centri per l'impiego diffusi sul territorio nazionale, presentano fragilità - delle cui origini e cause non è possibile dare conto in questa sede - che rendono estremamente complessa l'operazione di messa in rete dei flussi informativi secondo standard omogenei.
Pur essendosi fatti significativi progressi nella condivisione dei dati e degli standard dei servizi, permangono disfunzioni e carenze che ostacolano l'esercizio, da parte dei servizi pubblici per il lavoro, di un efficace presidio operativo per garantire universalmente il diritto al lavoro: personale insufficiente, spesso con competenze inadeguate e assorbito prevalentemente da compiti amministrativo/burocratici; tendenza a focalizzare le attività sull'offerta di lavoro, prestando scarsa attenzione alla domanda, effetto anche di una limitata conoscenza dei mercati del lavoro e delle loro evoluzioni; frammentazione delle competenze, che determina interventi non informati a una chiara visione strategica, nonché disconnessione fra i livelli di programmazione e quelli di operatività; scarso coordinamento, in assenza di una regia unitaria, e frequenti sovrapposizioni nel rapporto con gli altri attori del mercato del lavoro, a partire dagli operatori privati; sistemi informativi e di monitoraggio ancora incompleti.
A fronte di questi elementi di debolezza del sistema, la strategia di recupero del ruolo dei servizi pubblici per il lavoro come presidio operativo per garantire universalmente il diritto al lavoro deve basarsi su un sistema di servizi pubblici per il lavoro in grado di: a) esercitare il ruolo di motore delle politiche del lavoro programmate a livello nazionale e regionale, attraverso l'adozione di modelli di gestione per obiettivi definiti, basati sull'attenzione al risultato e sulla verifica costante dell'impatto della propria azione ai fini del soddisfacimento dei bisogni del cittadino e della collettività, capaci di contribuire alla riduzione dei deficit amministrativi presenti ai diversi livelli di governance e superare il carattere di frammentarietà e di disomogeneità territoriale degli interventi; b) gestire le transizioni dei lavoratori (dalla scuola al lavoro, dall disoccupazione all'occupazione, da un'occupazione all'altra, dall'occupazione al pensionamento) e delle imprese (dalla crisi al rilancio, dall'investimento allo sviluppo, attraverso processi di ristrutturazione), alimentate dalla piena conoscenza dei mercati del lavoro locale e delle loro prospettive; c) connettere le opportunità, attraverso il

24. Alaimo A., *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPoL) e Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL)*, 2016

passaggio dalla funzione di *fornitura* di servizi a quella, ulteriore, di *ricerca* di servizi, creando ponti fra i lavoratori e tutti gli attori che, a vario titolo, offrono servizi per l'occupazione e l'occupabilità.

5. Le competenze concorrenti tra Stato e regioni e l'esigenza di misure e di standard nazionali.

Data l'attuale ripartizione delle competenze in tema di politiche del lavoro, la definizione di regole comuni di comportamento e di un comune quadro di riferimento deve servire a mitigare il rischio di eccessive disparità fra i diversi contesti territoriali nell'accesso ai servizi e nella esigibilità dei diritti.

Vanno in questa direzione le iniziative assunte di recente in tema di livelli essenziali delle prestazioni, profilazione quantitativa e qualitativa, remunerazione a risultato, offerta congrua, modalità di accesso ai servizi, sistemi informativi[25].

La specificazione dei Livelli essenziali di prestazioni verso le persone in cerca di lavoro e i potenziali datori di lavoro è in via di completamento, con la determinazione degli standard di servizio e dei relativi costi standard. Attraverso questo quadro definitorio sarà possibile misurare il livello di erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale, intervenendo in via sussidiaria nel caso in cui il territorio non raggiunga la soglia minima per esercitare il diritto di cittadinanza attiva delle persone in cerca di occupazione.

Nel corso degli ultimi anni, la collaborazione tra ANPAL e le Regioni e Province autonome ha permesso la condivisione delle precondizioni fondamentali per l'implementazione dei servizi: con il programma Garanzia Giovani e, successivamente, con l'introduzione dell'assegno di ricollocazione, si è introdotta la remunerazione a risultato in tutto il territorio nazionale, dopo alcune esperienze regionali.

Per poter meglio finalizzare gli interventi di politiche attive alle caratteristiche individuali della persona, si è completata la metodologia di profilazione del disoccupato: a diverso livello di occupabilità (o a diverse distanze dal mercato del lavoro) il sistema dei servizi deve far corrispondere un insieme personalizzato di misure e servizi per la persona presa in carico dai servizi per l'impiego.

Tra gli obiettivi di sistema, si registra la recente adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del nuovo concetto di offerta congrua che completa il quadro della condizionalità[26].

La nuova definizione di "stato di disoccupazione" comporta che alla condizione di persona priva di impiego sia associata anche la disponibilità dell'individuo a parte-

25. Con il decreto n. 4 del 2018, e previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, il Ministero ha definito le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali delle azioni in materia di politiche attive e la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale. I principali elementi del decreto riguardano: la ridefinizione di percorsi di politica attiva; la regolamentazione dei meccanismi di condizionalità collegati alla fruizione delle politiche passive; l'introduzione dell'"assegno individuale di ricollocazione", misura di politica attiva per i percettori di Naspi da almeno quattro mesi per beneficiare di servizi di assistenza alla ricollocazione per giungere ad un'occupazione. Questo nuovo quadro nella gestione delle politiche del lavoro ha accolto l'esigenza di sviluppare forme di coordinamento con le Regioni per la governance nel perimetro delineato dalla Costituzione e dal quadro normativo vigente.

26. Con DM 10 aprile 2018 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha definito l'offerta di lavoro congrua ai sensi degli articoli 3 e 25 del decreto legislativo n. 150 del 2015, in base ai seguenti principi: a) coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; b) distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata dello stato di disoccupazione.

cipare ai servizi e alle misure concordate con il centro per l'impiego. Con l'entrata in vigore delle regole nazionali sulla dichiarazione di immediata disponibilità (DID) online, tramite il sistema informativo predisposto da Anpal si colma un vuoto in Italia rispetto ai sistemi pubblici per l'impiego degli altri stati europei: la registrazione anagrafica ai servizi pubblici per l'impiego.
Il "sistema informativo unitario", attraverso la cooperazione applicativa tra banche dati diverse, rappresenta la dorsale su cui impostare lo scambio di informazioni sui lavoratori, sui datori di lavoro e dei dati amministrativi utili a rendere più trasparente il mercato del lavoro. È in corso un potenziamento dell'infrastruttura per rafforzare la registrazione dei disoccupati e per l'erogazione dei servizi e delle misure di politiche attive di cui all'art.18 del D.Lgs.150/15. La necessità di scambio delle informazioni vede ANPAL come nodo centrale attraverso cui far transitare i dati con INPS e i nodi regionali dei centri per l'impiego: l'obbiettivo è l'integrazione delle politiche passive con quelle attive, dotando i servizi per l'impiego delle informazioni necessarie alla stipulazione del patto di servizio con i percettori.
L'incremento delle politiche attive comporta la sistematizzazione dei flussi tra i diversi sistemi informativi del lavoro sul territorio, creando occasioni di incontro trasparente tra domanda e offerta e agevolando la partecipazione dei diversi operatori del mercato del lavoro. Il rafforzamento della dorsale informatica passa attraverso la costruzione del fascicolo elettronico del lavoratore e presuppone una grande capacità di integrazione tra le banche dati del lavoro, della previdenza, dell'istruzione e della formazione.
Le politiche nazionali attivate negli ultimi anni hanno fortemente concorso alla determinazione e alla affermazione di regole comuni di comportamento e di un comune quadro di riferimento nella programmazione e attuazione delle politiche attive del lavoro, secondo un principio di complementarietà e nel rispetto delle prerogative e delle peculiarità regionali, apportando innovazioni di tipo strutturale.
Con Garanzia Giovani[27], il sistema dei servizi per l'impiego ha potuto sperimentare percorsi strutturati che dalla presa in carico del NEET hanno condotto il giovane verso una occasione di lavoro (anche tramite autoimpiego) o verso il rafforzamento delle proprie competenze. Nell'ambito di una programmazione nazionale concordata con le Regioni e Province Autonome, i servizi per l'impiego hanno iniziato a lavorare nel più ampio ambito del sistema pubblico e privato degli operatori.
La sperimentazione e la messa a regime dell'assegno di ricollocazione ha comportato per il servizio pubblico per l'impiego un ulteriore passo in avanti, introducendo per la prima volta, su tutto il territorio nazionale, la remunerazione a risultato per i CPI che trovano un posto di lavoro ai destinatari dell'assegno. Lo stesso servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione sta producendo una evoluzione della figura dell'operatore dei centri per l'impiego.

27. Anpal - Nota mensile n. 3 /2018 Al 31 marzo 2018 sono oltre 1,3 milioni i giovani registrati al Programma Garanzia Giovani. Rispetto ai registrati, i presi incarico da parte dei servizi competenti sono pari al 77,9%. L'81% dei presi in carico sono giovani con una maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro (profiling medio-alto e alto). Per quanto riguarda l'attuazione, il 55,5% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a un intervento di politica attiva. Il 59,4% delle azioni è rappresentato dal tirocinio extra-curriculare. Seguono gli incentivi occupazionali con il 23,4%. La formazione è il terzo percorso più diffuso (12,6%). Rispetto a chi ha completato l'intervento di politica attiva, sono 251.953 i giovani occupati al 31 marzo 2018, cioè il 50,1%. Il tasso di inserimento occupazionale rilevato a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani passa dal 41,4% (1 mese) al 50,3% (6 mesi).

Queste iniziative si inseriscono in un panorama territoriale in cui molte Regioni hanno introdotto propri programmi di politica attiva (sistemi dotali, buoni servizi, voucher formativi), in cui il servizio pubblico per l'impiego è stato chiamato a svolgere un ruolo non meramente amministrativo, ma ha sperimentato l'erogazione dei servizi a seguito di un patto sottoscritto con il cittadino destinatario della misura.
A livello sistemico è necessario rendere complementari le politiche attive tra i diversi livelli attraverso, per esempio, la distinzione delle platee di destinatari in caso di misure analoghe, o la associabilità di azioni a carattere formativo con il servizio di accompagnamento al lavoro. L'avvio a regime dell'Assegno di ricollocazione va in entrambe le direzioni sopra descritte: da un lato caratterizza un'azione per platee specifiche di disoccupati (percettore NASpI, percettore CIGS, destinatari REI), dall'altro può implicare l'associazione del percorso di assistenza intensiva alla ricollocazione a momenti formativi e di riqualificazione a valere su fondi regionali.

6. Dal "Reddito di inclusione" al "Reddito di cittadinanza": il ruolo dei servizi per l'impiego.

La predisposizione di percorsi per le persone in condizione di deprivazione economica rappresenta una sfida della rete dei servizi per le politiche del lavoro e necessita di un alto livello di cooperazione interistituzionale tra Stato, Regioni e amministrazioni comunali.
A tal proposito il Decreto Legislativo 147/2017, a partire dal 1° dicembre 2017, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento, nell'ambito della strategia nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Il REI rappresenta "*una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un Progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà (D.lgs.147/2017, art. 2, c.2)*". Questa definizione inquadra il REI come una nuova misura nel sistema di welfare italiano che può implicare una politica attiva. Il concetto prevalente espresso dalla norma è che il reddito, da solo, non basti ad uscire dalla povertà. La mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause, invece, possono essere diverse e di natura multidimensionale. L'attuazione della misura è un percorso in cui i servizi in rete – sociali, socio-sanitari e centri per l'impiego, prioritariamente – assumono una chiara responsabilità nei confronti dei cittadini più vulnerabili e questi, a loro volta, si impegnano all'interno di un progetto personalizzato concordato. Il centro per l'impiego si colloca, quindi, tra gli attori di una rete territoriale complessa. Il suo ruolo è definito chiaramente dal Decreto: interviene quando, a seguito dell'analisi preliminare svolta dall'operatore sociale, la condizione del bisogno del nucleo famigliare è condotta esclusivamente alla condizione lavorativa; in questo caso il progetto personalizzato è sostituito dal "patto di servizio personalizzato" (ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs 150/2015) o, eventualmente, dal "programma di ricerca intensiva per l'occupazione" (ai sensi dell'art. 23 D. Lgs 150) per ogni componente in età lavorativa del nucleo. Infine, il centro per l'impiego può essere coinvolto quando il quadro diagnostico si presenta particolarmente complesso. In questo caso il CPI opera quale membro di un'équipe multidisciplinare per effettuare la valutazione approfondita del bisogno e per definire le attività pertinenti all'inserimento/reinserimento lavorativo da includere nel progetto personalizzato. Il CPI è dunque chiamato ad intervenire nel processo di presa in carico definendo e gestendo

la parte relativa all'attivazione lavorativa delle persone, all'interno di un percorso che punta complessivamente alla fuoriuscita dalla povertà e al contrasto dell'esclusione sociale. Tale ruolo richiede competenze adeguate nell'erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva dedicate a platee di soggetti particolarmente svantaggiati, ma anche l'effettivo sviluppo di modalità efficaci di lavoro di rete e strumenti operativi di lavoro congiunto e di co-progettazione con gli altri attori coinvolti nell'erogazione della misura.

Nel 2019 si è aggiunta la nuova misura del "reddito di cittadinanza" introdotta dal DL 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, che dovrebbe avere un impatto senza precedenti in termini di risorse destinate ai CPI e di riorganizzazione degli stessi. In particolare, l'articolo 12, comma 3, stabilisce che "Al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia, compresi quelli di cui all'articolo 4, comma 14, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è adottato un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro; il Piano ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente. Esso individua specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle regioni e delle province autonome, nonché obiettivi relativi alle politiche attive del lavoro in favore dei beneficiari del Rdc."[28]

Il beneficio economico è condizionato alla dichiarazione dei maggiorenni, se non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, d'immediata disponibilità al lavoro (DID) e di adesione ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo o di inclusione sociale, da rendere tramite l'apposita piattaforma digitale (oppure tramite il sito Anpal o il sito Inps).

Nell'ambito dei Patti per il lavoro e per l'inclusione sociale, coerentemente con le competenze professionali del beneficiario e con quelle acquisite (in ambito formale, non formale e informale), con gli interessi e le propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso i centri per l'impiego ovvero presso i servizi dei comuni, il beneficiario è tenuto ad offrire la disponibilità alla partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore non inferiore a otto settimanali, aumentabili fino ad un massimo di sedici ore settimanali con il consenso di entrambe le parti.

I beneficiari del reddito devono accettare, a pena di decadenza dal beneficio, almeno una di tre offerte di lavoro congrue[29].

28. Sulle risorse economiche destinate alla operazione, v. art. 12, co. 3.

29. I criteri di congruità riprendono solo in parte quelli dell'articolo 25 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Le modifiche riguardano, in primo luogo, la parte relativa alla distanza chilometrica del luogo di lavoro dalla residenza del lavoratore: nei primi dodici mesi 100km, se si tratta di prima offerta, 250km se si tratta di seconda offerta, ovunque nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; decorsi dodici mesi 250km nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovunque nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; in caso di rinnovo del beneficio dopo i 18 mesi, deve essere accettatala prima offerta utile di lavoro congrua. Tali condizioni sono attenuate nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità o figli

Per il funzionamento della complessa macchina del reddito di cittadinanza è prevista una poderosa architettura informatica e di scambio dei dati. In particolare, al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del reddito di cittadinanza, è istituito presso il Ministero del lavoro il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza nell'ambito del quale operano due piattaforme digitali dedicate: una presso l'ANPAL, nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIULP), per il coordinamento dei centri per l'impiego; una presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), per il coordinamento dei comuni[30].
Al momento tale struttura informativa non è presente, sicché le attività connesse ai due percorsi vengono svolte secondo le modalità operative, di controllo e di monitoraggio già in uso nei diversi livelli territoriali coinvolti.
La legge prevede un sistema di incentivazione per le imprese che assumano a tempo indeterminato dal bacino dei percettori del reddito di cittadinanza. In particolare, i datori di lavoro privati che abbiano comunicato alla piattaforma digitale dedicata al reddito di cittadinanza (quando sarà disponibile) le disponibilità dei posti vacanti, hanno diritto ad un incentivo in caso di assunzione a tempo pieno e indeterminato, anche in apprendistato, di beneficiari del reddito consistente in uno sgravio contributivo, con esclusione dei premi e contributi INAIL, nel limite dell'importo mensile del reddito percepito dal lavoratore, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, non superiore a 780 euro mensili e non inferiore a cinque mensilità. Nel caso di licenziamento del beneficiario di reddito effettuato nei trentasei mesi successivi all'assunzione, il datore di lavoro è tenuto alla restituzione dell'incentivo fruito (maggiorato delle sanzioni civili di cui all'art. 116, della legge 388/ 2000) salvo che il licenziamento avvenga per giusta causa o per giustificato motivo. Il datore di lavoro, contestualmente all'assunzione del beneficiario di reddito stipula, presso il CPI, ove necessario, un patto di formazione, con il quale garantisce al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale.

minori. I criteri vengono anche differenziati da quelli fissati ai sensi dell'art. 25 del dlgs 150/2015 per quanto riguarda la retribuzione: per i beneficiari di Reddito di cittadinanza è considerata congrua l'offerta di lavoro con retribuzione superiore di almeno il 10% rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione, vale a dire una retribuzione superiore a 858 euro. Nel caso di accettazione di offerta collocata oltre duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza, il beneficiario continua a percepire il Rdc, a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici mesi nel caso siano presenti componenti di minore età ovvero componenti con disabilità.

30. Le piattaforme costituiscono il portale delle comunicazioni tra i centri per l'impiego, le Agenzie per il lavoro accreditate, i comuni, l'ANPAL, il Ministero del lavoro e l'INPS. In particolare, sono comunicati dai servizi competenti, mediante le piattaforme: a) le disponibilità degli uffici per un'agenda degli appuntamenti; b) l'avvenuta o la mancata sottoscrizione del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale, entro cinque giorni; c) le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo a sanzioni, entro cinque giorni dal momento in cui si verificano; d) l'esito delle verifiche da parte dei comuni sui requisiti di residenza e di soggiorno; e) l'attivazione dei progetti per la collettività da parte dei comuni; f) ogni altra informazione utile a monitorare l'attuazione dei Patti, incluse le informazioni rilevanti riferite ai componenti il nucleo beneficiario in esito alla valutazione multidimensionale, anche ai fini di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. Con decreto del Ministro del lavoro del 2 settembre 2019, pubblicato in G.U. del 4 novembre 2019, è stato definito il piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme, individuate le misure a tutela degli interessati, nonché le modalità di accesso selettivo alle informazioni e i tempi di conservazione dei dati. Le regioni dotate di un proprio sistema informativo, accessibile in forma integrata dai servizi delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, concordano con le piattaforme le modalità di colloquio e di trasmissione delle informazioni in modo da garantire l'interoperabilità dei sistemi.

Rinviando alle conclusioni una valutazione di sintesi sul significato e sull'impatto che l'introduzione del "reddito di cittadinanza" potrà avere, anche sotto il profilo culturale, sull'intero sistema delle politiche attive del lavoro, non si può non rilevare fin da subito che, a differenza di quanto accaduto per il REI, il legislatore del 2019 ha ritenuto di ibridare la misura di contrasto alla povertà con le politiche di attivazione al lavoro. Ciò pone un problema di baricentro della misura stessa, spostato sui servizi per l'impiego molto più che sui servizi sociali, nonostante la maggioranza dei beneficiari del RDC versino in condizioni personali e famigliari che non consentono loro di essere immediatamente avviati a percorsi di inserimento lavorativo, essendo prioritario proprio l'intervento dei servizi sociali.
Una particolare complessità organizzativa derivante dalla macchina prevista dal RDC è rappresentata dai c.d. "navigator" – figure professionali inedite nel panorama italiano, evocate nella comunicazione mediatica ma non precisamente definite a livello normativo - per i quali la legge prevede uno stanziamento di 270 milioni in due anni. I "navigator" non sono posti alle dipendenze dei CPI, essendo prevista la loro contrattualizzazione, mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in capo alla Anpal Servizi S.p.A. Data la competenza riservata costituzionalmente alle Regioni, questi soggetti non potranno svolgere attività diretta in favore degli utenti, ma dovranno limitarsi ad assicurare assistenza tecnica in favore dei CPI. In pratica, ciò comporterà che i CPI accolgano nelle loro sedi (già inadatte ad ospitare adeguatamente il personale attuale e l'utenza ordinaria) una massa di operatori (circa tremila) i quali, benché privi di specifica esperienza (il meccanismo di selezione non la prevede), avranno il compito di trasferire conoscenze e competenze ad operatori regionali che da anni lavorano sul territorio a diretto contatto con gli utenti. Tutto ciò fermo restando il fatto che i navigator non potranno impartire o ricevere direttive al o dal personale dipendente dalle regioni, avendo un rapporto contrattuale unicamente con la società Anpal Servizi.

7. Conclusioni.

Oggi possiamo (forse) dire che non è più in discussione il *se* delle politiche attive, anche se resta ancora moltissimo da fare. La complessità del disegno riformatore del 2015 e del contesto in cui è venuto a realizzare, accentuata dal permanere della concorrenza concorrente tra Stato e Regioni, avrà bisogno di trovare nella prassi applicativa i necessari aggiustamenti. E, naturalmente, lo stesso modello disegnato nel 2015 potrà essere oggetto di rivisitazione. Ma il processo sembra ormai irreversibile.
La scommessa sul cambiamento di paradigma culturale, da un sistema prevalentemente centrato sulla conservazione sussidiata del posto di lavoro anche quando le prospettive di continuità occupazionale sono pressoché nulle, a un sistema in cui le risorse disponibili sono prevalentemente dedicate alla riattivazione del disoccupato, richiede tempi di maturazione lunghi e un complicato percorso di costruzione della strumentazione amministrativa, sostenuto da adeguate risorse finanziarie. E' di tutta evidenza che, mentre le riforme dell'architettura contrattuale dei rapporti di lavoro possono ben essere realizzate "a costo zero", risolvendosi in obblighi giuridici ricadenti sulle parti private, altrettanto non si può dire con riferimento alla realizzazione *ex novo* di una macchina amministrativa il cui scopo dovrebbe essere quello di costruire un sistema di servizi idoneo a sostenere l'attivazione dei disoccupati in ogni fase

della carriera lavorativa. Sotto questo aspetto la riforma introdotta con il D.lgs 150 del 2015 ha mostrato da subito il vizio di essere stata varata "a invarianza di spesa", vale a dire senza alcun investimento finanziario.
Questo vizio originario, oltre al mancato aggiustamento della cornice regolatoria di rango costituzionale, con lo spostamento delle competenze in materia di servizi per il lavoro dal livello regionale a quello centrale, ha impedito la piena realizzazione di un sistema unitario di flexicurity in grado di garantire servizi efficienti e livelli essenziali di prestazioni omogenei sull'intero territorio nazionale, ripresentando così il rischio di un ritorno a quella esperienza di regionalismo delle politiche attive che, potendo vantare storie di successo solo nelle aree più ricche del paese, ha contribuito ad allargare ulteriormente la forbice delle diseguaglianze territoriali .
Grazie alle ingenti risorse finanziarie stanziate dalla legge di bilancio per il 2019, per la prima volta nel nostro Paese si sarebbe potuto avviare un credibile piano di rafforzamento dei servizi ai disoccupati, a partire dal personale strutturato, dalle sedi fisiche dei centri per l'impiego, dalla realizzazione di una architettura informativa nazionale e dal raccordo dei servizi per il lavoro con la filiera della formazione professionale. Senonché la quota rilevante di risorse destinate ai "navigator", che dovrebbero occuparsi dell'ultimo tratto della complessa catena dei servizi per l'impiego, cioè l'incrocio tra domanda e offerta, rischia di tradursi in uno spreco di risorse riducendo la parte di politiche attive a un ruolo marginale rispetto alla centralità della erogazione del reddito.
Tuttavia è possibile e necessario riprendere un percorso di valorizzazione delle politiche di attivazione, finalizzato alla realizzazione di una architettura di servizi destinati a tutti i cittadini in cerca di lavoro, e non pensati solo per i percettori del reddito di cittadinanza. C'è la necessità di incrementare l'organico stabilmente incardinato nei centri per l'impiego, accelerando le procedure concorsuali e selezionando personale altamente qualificato e specializzato. In questa prospettiva è possibile inserire anche un piano di riconversione dei "navigator" che, ai sensi del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, non possono svolgere le funzioni istituzionalmente di competenza degli operatori dei centri per l'impiego e possono dedicarsi esclusivamente ai percettori del reddito di cittadinanza. Ma, soprattutto, non si possono più tenere separati i servizi per il lavoro dalla formazione professionale. La difficoltà delle nostre imprese a reperire le professionalità specialistiche di cui hanno bisogno non dipende tanto dalla vischiosità del mercato del lavoro, quanto dalla totale mancanza di programmazione della formazione professionale in funzione della domanda di competenze. Una programmazione che può essere efficace solo se si svilupperà attraverso una collaborazione strutturata e stabile tra gli enti di formazione e le imprese, e solo se verrà sostenuta da un forte coinvolgimento delle parti sociali che, anche attraverso la leva dei fondi bilaterali, potranno dare un contributo sostanziale alla valorizzazione delle competenze in funzione della occupabilità delle persone.

Capitolo 10

Giovani e agenzie per il lavoro

Capitolo 10
Giovani e agenzie per il lavoro

Mauro Boati, Gualtiero Cappelletti, Maurizio Ciavardini, Mauro Di Giacomo, Agostino Di Maio, Ludovica Matarazzo, Carmine Previte, Rosario Salimbene
Assolavoro

A. CAMPO DI INDAGINE: IL CONTESTO

1. Giovani, dinamiche demografiche e trasformazioni tecnologiche

Siamo testimoni di trasformazioni che stanno cambiando profondamente il mondo del lavoro. Esistono molte analisi e riflessioni sul piano delle produzioni, dei mercati, delle tecnologie mentre minore attenzione è stata dedicata ai cambiamenti che riguardano i primi attori del mondo del lavoro: le persone.

Le indicazioni che emergono dalle analisi realizzate dalle Agenzie compongono un quadro chiaro delle trasformazioni del mercato del lavoro a breve e medio termine che delle *skill* necessarie ai giovani per farvi fronte.

I processi demografici, il crescente confronto tra diversità, il mutamento delle aspettative nelle varie generazioni, la rivoluzione delle fasi di vita, l'evoluzione delle modalità di organizzazione del lavoro e le esigenze di conciliazione tra lavoro e famiglia sono solo alcuni degli elementi che impattano il mercato del lavoro se lo guardiamo dal lato "delle persone".

Nell'ambito del quadro dei cambiamenti macro in atto - a partire dalle trasformazioni demografiche che stanno mutando lo scenario economico e sociale – occorre focalizzare l'attenzione sui corsi di vita delle persone e soprattutto sulle fasi di passaggio che, se non aiutate a compiersi in modo adeguato, producono vulnerabilità a livello individuale e inefficienze nel mercato (oltre a costi sociali). Gli snodi principali sono la transizione scuola-lavoro, il rapporto tra lavoro, autonomia e scelte di vita, la gestione di una lunga vita attiva e il progressivo ritiro.

La sfida della valorizzazione del contributo attivo dei giovani soprattutto in un Paese, come l'Italia, che negli ultimi decenni ha assistito all'emersione di accentuati squilibri demografici con impatti rilevanti sullo sviluppo competitivo dell'economia assume in tale contesto una rilevanza strategica.

Gli squilibri principali tra vecchie e nuove generazioni più che dalla consistenza delle prime sono determinati dalle fragilità (quantitative e qualitative) delle seconde. L'indicatore che meglio esprime lo spreco del potenziale delle nuove generazioni è l'incidenza dei *Neet* (*Neither in Employment nor in Education or Training*), categoria che comprende tutti i giovani inattivi, non solo i disoccupati in senso stretto.

I dati Eurostat evidenziano come l'Italia presenti uno dei più elevati valori di giovani in tale condizione (ancora attorno al 22% nella fascia 15-29 negli anni di uscita dalla crisi), posizionandosi oltre 10 punti percentuali sopra la media europea[1].

Anche l'evoluzione tecnologica e la crescente digitalizzazione dell'economia e del lavoro sollecitano il possesso di nuove competenze.

L'immensa disponibilità di dati e i cambiamenti strutturali delle organizzazioni sono

1. "Complessità e cambiamenti nel mercato del lavoro", Alessandro Rosina, Osservatorio E.Bi.Temp 2019.

elementi concorrenti nella spinta verso nuove professionalità contemporaneamente attrezzate per contenuti tecnici specifici e per competenze trasversali di intelligenza sociale, emotiva, collaborativa e capace di cogliere il nuovo, creando nuove sintesi.
L'aumento dell'automazione e dei sistemi intelligenti sposta masse di lavoratori fuori dalle attività ripetitive, obbligando a ridefinire ruoli, competenze e interazioni. L'incremento della massa delle informazioni disponibili e la capacità di elaborarle incrementa l'uso e il potere dei dati e di conseguenza la necessità di saperli leggere e interpretare.
I nuovi strumenti di comunicazione richiedono l'alfabetizzazione ai nuovi media e agli strumenti di divulgazione e interpretazione dei dati. L'incremento della mobilità geografica e dell'inter-connettività pone l'accento sull'integrazione delle diversità, la loro valorizzazione e l'adattabilità.

2. Analisi quantitativa dei divari

La cronicizzazione della crisi occupazionale giovanile

L'Italia solo nel 2018 è riuscita a recuperare i livelli occupazionali pre-crisi. La ripresa è cominciata nel 2014 ed è proseguita senza soluzione di continuità nel corso degli anni successivi. Nel 2018 il dato medio annuo di occupazione ha raggiunto così, il livello di 23,2 milioni di occupati, con un dato superiore di oltre 350 mila unità al volume registrato nel 2007.
La ripresa della domanda di occupazione, oltre che lenta e debole (il tasso di occupazione è ancora inferiore al dato del 2007), si è manifestata anche in modo poco omogeneo rispetto alle classi di età e gli andamenti intergenerazionali evidenziano, a fronte di una complessiva ripresa dell'occupazione, ancora forti squilibri con notevoli criticità tra le componenti giovanili dell'offerta.
La situazione è allarmante nelle classi di età più giovani. Nel 2007 gli occupati di età compresa tra i 15 e i 24 anni che avevano un lavoro in Italia erano, infatti, poco meno 1,5 milioni. Nel 2018 il numero di occupati in questo gruppo under 25 era ancora appena superiore ad 1 milione di unità con un differenziale negativo di oltre 400 mila occupati, pari ad un calo del 28,8%.
In sofferenza si presenta anche la componente giovane-adulta del mercato del lavoro quella di età compresa tra i 25 e i 34 anni. Stante il maggior peso specifico di questa classe nel mercato del lavoro si evidenzia per questo gruppo un vero e proprio tracollo occupazionale di massa. Nel 2007, l'anno precedente l'avvio della crisi, si contavano infatti oltre 5,6 milioni di giovani lavoratori tra i 25 ed i 34 anni. Nel 2018 gli occupati in quella fascia di età erano poco meno di 4,1 milioni.
Dopo la crisi non sono più rientrati nel mercato del lavoro circa 1,4 milioni di giovani adulti. Il calo complessivo nel 2018 rispetto ad 11 anni prima è stato pari al 27,6%.
Considerato nel suo complesso il gruppo di occupati tra i 15 ed i 34 anni nel 2018 registra dunque una forte contrazione rispetto al 2007: si tratta in tutto di quasi 2 milioni di occupati in meno. In termini percentuali il calo è del 27,8%.
I valori assoluti e gli indicatori del mercato del lavoro restituiscono così un quadro di cronicizzazione della mancanza di domanda di lavoro nei confronti delle giovani generazioni del nostro Paese. Il deficit di domanda di giovani occupati si mantiene infatti a livelli molto elevati ormai da anni ed è apparso impermeabile anche a tutte

le riforme comprese quelle degli ultimi periodi, ovvero il "Jobs Act" ed il "Decreto dignità".
I saldi occupazionali positivi evidenziati nel 2018 rispetto alla fase pre-crisi, sono scaturiti quindi dalle sole componenti adulte, comprese quelle delle fasce di età più anziane del mercato del lavoro.
Nel 2018 la coorte di occupati formata da persone con 35 anni e sino a 64 anni è arrivata, infatti, ad occupare circa 17,5 milioni di persone, oltre due milioni di occupati in più rispetto al dato del 2007, con una crescita di lungo periodo pari a + 13,2%[2].
Per cogliere la portata dello stallo occupazionale delle giovani generazioni si possono continuare a confrontare i dati del 2018 con la situazione pre-crisi (prendendo quindi a riferimento i dati registrati nel 2007).
Il quadro che emerge è desolante:

- il tasso di occupazione giovanile 15-24 anni del 2018 risultava più basso di quasi 7 punti percentuali rispetto al valore registrato nel 2007;
- tra i 25 e i 34 anni il *gap* è risultato ancora maggiore con un divario di 8,4 punti;
- all'opposto il tasso di occupazione nelle classi adulte risultava maggiore nel 2018 rispetto al 2007 di circa 4 punti percentuali.

L'altra faccia della debolezza occupazionale delle classi più giovani è rappresentata dalla disoccupazione.
In Italia nel 2018, quasi un disoccupato su due aveva una età compresa tra i 15 e i 34 anni (46,1%). Si tratta di poco meno di 1,3 milioni di persone.
Anche rispetto a questa dimensione il confronto con la situazione pre-crisi offre un'ulteriore visione della cronicizzazione delle dinamiche di esclusione dal mercato del lavoro delle componenti giovanili dell'offerta.
Considerando tutte le fasce di età, nel 2007 le persone in cerca di occupazione risultavano complessivamente quasi 1,5 milioni. A distanza di 11 anni, nel 2018 il numero era quasi doppio con una dato di poco inferiore a 2,8 milioni. La crescita complessiva del volume di disoccupati nel periodo è stata perciò pari a +85,4%.
Al di là dell'incremento generalizzato, il numero di disoccupati è cresciuto in modo sostenuto anche tra i giovani. Il gruppo nel suo complesso ha registrato un aumento di poco inferiore alle 400 mila unità con un +43,6% nel numero di disoccupati. La crescita è stata anche più elevata tra i 25-34enni dove si è registrato sempre nell'intervallo 2007 – 2018 un incremento del + 51,9%.
I tassi di disoccupazione giovanili restano oggi ancora molto più elevati rispetto a quanto registrato nel passato pre-crisi, come attesta il tasso di disoccupazione per gli *under* 25, pari al 32,2% del 2018 contro il 20,4% del 2007 e come pure emerge osservando il tasso riferito ai soggetti con un'età compresa tra i 25 e i 34 anni pari a 15,9% nel 2018, contro un valore pari a quasi la metà nel 2007 (8,3%).

2. Da segnalare il contributo alla ripresa del mercato del lavoro da parte degli ultra sessantaquattrenni: nel lungo periodo preso in esame e cioè dal 2007 al 2018 il gruppo dei lavoratori più anziani è arrivato a quasi 630 mila unità con una crescita complessiva oltre 300 mila occupati pari ad oltre il +91%.

I giovani tra disoccupazione e scoraggiamento

Nel focalizzare l'attenzione sull'ampia esclusione dal lavoro delle coorti giovanili vale la pena osservare come oltre ai disoccupati vada considerata anche la componente formata da giovani e giovani adulti che hanno smesso di cercare lavoro per il solo fatto di ritenere vano ogni loro tentativo: i cosiddetti *scoraggiati*[3].

Si tratta di una componente che, pur non maggioritaria rispetto all'ampio gruppo degli inattivi che rientrano tra le forze di lavoro potenziali[4], è di grande interesse per la sua contiguità al fenomeno della disoccupazione, dal momento che è formata da soggetti che sono disponibili a lavorare ma che non cercano più perché, appunto, ritengono di non riuscire più a trovare un lavoro.

Questo gruppo di persone scoraggiate nelle classi di età dai 15 ai 34 anni comprendeva oltre 360 mila giovani nel 2018.

Se si sommano i disoccupati agli scoraggiati emerge un ancora più largo bacino di giovani uomini e donne in evidente stato di difficoltà rispetto alle dinamiche occupazionali: un gruppo formato da oltre 1,6 milioni di persone.

I differenziali di genere e per livello di istruzione rispetto alle dinamiche di esclusione dei giovani dal mercato del lavoro

Se si osservano le caratteristiche dei giovani esclusi dal mercato del lavoro rispetto al titolo di studio posseduto o al genere e distinguendo le categorie dei disoccupati, degli scoraggiati e degli inattivi, si osserva in primo luogo come i giovani disoccupati siano in possesso in larga maggioranza di titoli di studio superiori. Il 51% dei disoccupati ha conseguito almeno un diploma di scuola superiore e mentre il 15,5% ha una laurea.

La forza di lavoro potenziale scoraggiata vede al suo interno prevalere i soggetti con più basso livello di istruzione: la quota di giovani 15-34 scoraggiati con al massimo la licenzia media rappresenta infatti il 50,6% del totale.

Del resto la mancanza di competenze specifiche da spendere sul mercato del lavoro potrebbe alimentare quell'atteggiamento di rinuncia alla ricerca attiva che caratterizza questo gruppo.

All'opposto la quota di laureati scoraggiati è minima con un valore pari al 6,4% sul totale di questa componente delle forze di lavoro potenziali di 15-34 anni.

Rispetto ai segmenti del mercato del lavoro esaminati la componente femminile segue le tradizionali dinamiche di inclusione/esclusione anche osservando i gruppi più giovani. L'incidenza della componente femminile cresce, perciò, passando dalla disoccupazione dove le giovani donne rappresentano il 46,8% dello *stock* di disoccupati, all'insieme degli scoraggiati dove la componente femminile è pressoché pari a quella maschile (49,9%) e infine guardando agli inattivi nel loro complesso dove la quota di giovani donne diventa maggioritaria con una incidenza pari al 55%.

3. Scoraggiati: inattivi che, nel questionario dell'indagine sulle forze di lavoro, alla domanda "Qual è il motivo principale per cui non ha cercato un lavoro nelle 4 settimane dal .. al …? " , rispondono: "Ritiene di non riuscire a trovare lavoro" (Istat). Si fa presente che gli scoraggiati sono considerati inattivi e per questo non rientrano nel calcolo del tasso di disoccupazione.

4. Individui che non cercano attivamente un lavoro, ma sono disponibili a lavorare o individui che cercano lavoro ma non sono subito disponibili.

I differenziali territoriali rispetto ai livelli di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani tra i 15 e i 34 anni

Mettendo a confronto i livelli di occupazione e disoccupazione dei giovani nelle regioni e nelle province italiane emergono chiaramente le differenze territoriali che tradizionalmente caratterizzano tutti fenomeni sociali ed economici nazionali, riproducendosi stavolta in termini di discrasie rispetto alle opportunità professionali e lavorative offerte alle giovani generazioni.

Il dato per regione mostra differenze notevoli. Se infatti in territori quali la Provincia autonoma di Bolzano, la Lombardia, l'Emilia Romagna ed il Veneto il peso dell'occupazione nella classe 15-34 anni è superiore al 50% della popolazione di riferimento, in Calabria, Sicilia, Campania gli occupati under 35 risultano essere pari a meno di 30 giovani su 100.

Considerazioni analoghe valgono per la disoccupazione. A fronte di un tasso medio 2018 tra gli occupati di età compresa tra 15 e i 34 anni del 22,5%, in Sicilia con il 38,4% di tasso di disoccupazione, i giovani vivono le condizioni più critiche, seguiti dai coetanei campani (36,4%), calabresi (35,8%) e poi pugliesi e molisani; questi ultimi due gruppi soffrono rispettivamente di tassi di disoccupazione pari al 28,6% ed al 27,3%.

Se da un lato le regioni del Sud, ed in particolare quelle di maggiori dimensioni e ad alta incidenza di disoccupazione, continuano a prevalere anche in termini di volumi di giovani disoccupati rispetto al resto delle regioni (con Sicilia e Campania che spiegano assieme quasi un terzo di tutti i giovani disoccupati italiani) emergono, al contempo, anche aree a più bassa incidenza ma di notevole peso demografico ed occupazionale in grado, anch'esse, di concentrare ampie schiere di giovani disoccupati.

Dopo Sicilia e Campania seguono perciò nella speciale graduatoria la Lombardia ed il Lazio con un numero rispettivamente pari al 10,4% ed al 10,3% del totale dei disoccupati italiani. A seguire dopo un'altra grande regione del mezzogiorno qual è la Puglia, si rileva poi il Piemonte con quote di disoccupati pari rispettivamente al 9,0% ed al 5,8%.

Il quadro delle criticità occupazionali se osservato dunque in termini di dimensionamento assoluto del fenomeno della disoccupazione giovanile rovescia il luogo comune di una disoccupazione in larga parte concentrata al Sud.

Il raffronto su base locale rispetto agli indicatori dell'inclusione occupazionale dei giovani 15-34enni in Italia restituisce inoltre un quadro di ulteriore variabilità territoriale. Se si osserva l'elenco delle province italiane per livelli di inserimento occupazionale dei giovani tra i 15 e i 34 anni emergono aree ad alta capacità di inclusione dei giovani ovvero i territori con il più alto tasso di occupazione giovanile tra i quali Bolzano con il 59 %, Belluno con il 55,5% e Lecco con il 54,7% seguite da altre province del Nord tra cui Cuneo, Vicenza, Como e Brescia, tutte con valori superiori al 54%.

Le prime grandi province del nord sono Bologna e Milano che occupano, in questa speciale classifica, rispettivamente l'8° e il 20° posto, mentre Torino è solo al 48° posto. Di contro, Benevento con il 19,9% è la provincia in cui i giovani presentano le maggiori difficoltà di inserimento occupazionale, seguita da Trapani con il 20,9% e Agrigento con il 22,3%.

Palermo e Napoli tra le grandi province italiane presentano le condizioni occupazionali peggiori con i tassi di occupazione giovanili rispettivamente pari al 23,1% ed al 24,3% ed una posizione in classifica provinciale che vede Palermo al 103° posto e Napoli al 99°.

B. AGENZIE PER IL LAVORO E GIOVANI
1.Le platee dei giovani in somministrazione

Occupati in somministrazione e *Full Time Equivalent* per classi di età: un confronto con il mercato del lavoro nel suo complesso

Il contratto di somministrazione[5] si è sempre caratterizzato in Italia per una spiccata vocazione giovanile. Anche nel 2018 la quota di occupati in somministrazione under 35 ha continuato a rappresentare la maggioranza degli assunti con questo contratto con una incidenza pari al 53,1% del totale degli occupati somministrati.

I dati sulla distribuzione per classi di età evidenziano in questo segmento professionale, rispetto a quanto osservato nel complessivo mercato del lavoro, una concentrazione molto più alta di giovani: se si prende in esame tutto il mercato del lavoro la componente di occupati con non più di 34 anni pesava nel 2018, infatti, attorno al 22% del totale: una incidenza abbondantemente al di sotto della quota osservata nella somministrazione.

La somministrazione spicca soprattutto tra i giovanissimi. Il peso del gruppo di occupati di età sino a 24 anni pari al 19,7% sul totale dei somministrati è davvero significativo se si considera che rispetto al complesso degli occupati i giovanissimi incidono solo per il 4,5% del totale.

A fronte della preponderanza delle *coorti* di lavoratori più giovani, i somministrati appartenenti a classi di età più mature e anziane, all'opposto, sono meno rappresentati rispetto al peso che queste categorie di lavoratori hanno, considerando tutto il mercato del lavoro.

Le classi di età adulte dai 35 ai 64 anni nel 2018 rappresentavano complessivamente il 46,2% degli occupati somministrati contro il 75,3% della corrispondente quota relativa a tutta l'occupazione. Anche gli ultra 64-enni risultano essere sottorappresentati nella somministrazione come attesta la quota pari all'0,8% un valore ben al di sotto della percentuale rilevata, considerando tutta l'occupazione, che nel 2018 era, invece, pari al 2,7%.

Le *coorti* di lavoratori più giovani non solo risultano le più numerose in termini di occupati ma concentrano anche la maggiore quantità di lavoro rispetto alle giornate prestate, ad indicare che questo gruppo più giovane viene pienamente valorizzato dall'istituto della somministrazione di lavoro.

Prendendo a riferimento il numero equivalente di lavoratori *full time*[6], la componente del lavoro in somministrazione ascrivibile ai giovani (sino a 34 anni) rappresentava,

5. La somministrazione di lavoro, oggi disciplinata dal D. Lgs. n. 81/2015, è un istituto introdotto in Italia dal D.Lgs. n. 276/2003 (cd. Legge Biagi) per sostituire il precedente "lavoro interinale", istituito dalla Legge n. 196/1997 (cd. pacchetto Treu). Nella somministrazione di lavoro sono protagonisti tre attori:
- l'Agenzia per il Lavoro, datore di lavoro da cui dipende formalmente il lavoratore in base al contratto di lavoro (a tempo determinato, a tempo indeterminato o in apprendistato) a scopo di somministrazione;
- il lavoratore, impiegato presso l'Agenzia e messo a disposizione dell'azienda cd. "utilizzatrice";
- l'azienda utilizzatrice, che usufruisce della forza lavoro messa a disposizione dall'Agenzia in seguito alla definizione del contratto commerciale a tempo determinato o a tempo indeterminato (cd. *Staff Leasing*).

Il lavoratore viene inserito nell'organizzazione dell'impresa utilizzatrice e lavora sotto la direzione ed il controllo di quest'ultima, al pari dei lavoratori alle dirette dipendenze dell'azienda, per tutta la durata della somministrazione: egli ha diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore (cd. "Principio di parità di trattamento").

6. FTE - ottenuto dividendo le giornate lavorate da tutti i lavoratori per il monte giornate medio lavorabile da un lavoratore teorico nel periodo considerato.

infatti, nel 2018 il 52,3% del totale, con una percentuale, quindi, leggermente inferiore a quella relativa al numero di occupati ma ancora largamente maggioritaria rispetto al resto delle classi di età occupate in somministrazione.
È utile osservare più in dettaglio il peso dell'intensità di lavoro con riferimento alle specifiche classi di età giovanili.
Nel gruppo dei giovanissimi lavoratori quelli sino a 24 anni si registrano, così, i valori più bassi di intensità di lavoro in somministrazione, con un indice di saturazione Fte (calcolato rispetto al volume teorico massimo sviluppato quindi sulla intera platea di riferimento di somministrati), pari al 70%.
Per i giovanissimi si palesa chiaramente una loro minore intensità di utilizzo rispetto agli altri gruppi di età giovanili o adulti, con prevalenza quindi di missioni più saltuarie e discontinue, anche per una presumibile maggiore presenza di lavoro stagionale in attività a bassa specializzazione.
Nell'altra componente dell'universo giovanile più matura emergono valori molto più elevati di quantità di lavoro. Nella classe dei 25-34enni il valore di saturazione delle unità di lavoro equivalenti a tempo pieno pari al 76,5%: il dato è praticamente identico a quello riferito al complesso delle restanti classi quelle di età matura.
Tra i giovani al crescere dell'età migliorano, quindi, le condizioni di utilizzo, si viene impiegati non più solo quindi per incarichi stagionali e molto discontinui ma anche, e con sempre maggiore intensità, per ambiti produttivi a ciclo continuo e per attività prolungate e presumibilmente più qualificate.

La distribuzione della somministrazione nelle classi di età giovanili: un confronto con l'occupazione totale

Per cogliere l'importanza che la somministrazione assume tra le classi di occupati più giovani vale la pena volgere lo sguardo al mercato del lavoro nel suo complesso per raffrontare il peso dell'occupazione in somministrazione tra i giovani occupati rispetto all'incidenza della somministrazione complessiva sul totale dell'occupazione (quindi sia giovane che adulta).
Confrontando i dati di fonte Inail su base trimestrale che riportano la distribuzione per età dei somministrati con i dati della rilevazione continua delle Forze di lavoro Istat e prendendo i valori medi del 2018, emerge una più elevata incidenza del lavoro in somministrazione tra i giovani occupati (fino a 24 anni) e tra i giovani adulti (sino a 34 anni) rispetto al resto degli occupati.
A fronte dell'incidenza della somministrazione complessiva pari al 2,1% degli occupati in Italia, si delinea un'ampia variabilità nei rapporti nelle diverse classi di età.
Facendo riferimento al gruppo formato da tutti gli occupati in Italia di età sino a 24 anni, l'incidenza dei somministrati supera così il 9% , mentre il dato resta sempre ben al di sopra della media complessiva anche nel secondo gruppo più giovane, formato dai giovani adulti (dai 25 ai 34 anni) dove l'incidenza del lavoro in somministrazione si attesta al 4,0%, con un valore quindi doppio rispetto a quello rilevato nel caso di tutti i somministrati rispetto al totale della popolazione occupata.
Da sottolineare, la significativa differenza dell'incidenza della somministrazione dei giovani rispetto ai lavoratori adulti.
Considerando l'intera classe dai 35 ai 64 anni l'incidenza della somministrazione in questo gruppo di occupati è pari all'1,3%, una percentuale molto distante dai valori rilevati per le due classi giovanili.

Le professioni dei giovani in somministrazione

L'occupazione in somministrazione continua a concentrarsi, anche in ragione della accentuata presenza di occupati industriali e di occupati nei servizi e in particolare in quelli dei trasporti e logistica, sui profili professionali inquadrati soprattutto nei grandi gruppi professionali dei Conduttori di impianti, Operai di macchinari fissi e mobili e Conducenti di veicoli e degli Operai specializzati.

Questi due gruppi assieme rappresentano tra i giovani somministrati *under* 35 poco meno del 41% degli occupati: nei due grandi gruppi professionali si rilevano sia professioni operaie di maggiore qualificazione e abilità, impegnate in attività che richiedono in genere conoscenze di base assimilabili a quelle acquisite completando l'obbligo scolastico con un ciclo breve d'istruzione secondaria superiore o, ancora, una qualifica professionale oppure attraverso l'esperienza lavorativa, sia professioni un po' meno qualificate come quelle che conducono e controllano il corretto funzionamento di macchine industriali e di impianti automatizzati o robotizzati di lavorazione o alimentano impianti di assemblaggio e di lavorazione in serie di prodotti o che guidano veicoli, macchinari mobili o di sollevamento.

Per quest'ultime attività sono richieste in genere conoscenze di base assimilabili a quelle acquisite completando l'obbligo scolastico o una qualifica professionale oppure attraverso l'esperienza lavorativa.

Il secondo aggregato di professioni della somministrazione relative alla componente giovanile per volume di occupati, è formato dagli occupati in professioni esecutive nel lavoro d'ufficio e professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi.

I due gruppi professionali che complessivamente raccolgono il 25,7% della forza lavoro in somministrazione evidenziano la assoluta trasversalità e versatilità del contratto capace di offrire un ampio *set* di opportunità professionali anche nelle professioni qualificate, nelle attività commerciali e nei servizi che comprendono attività di assistenza ai clienti negli esercizi commerciali o di fornitura di servizi di ricezione e di ristorazione, servizi ricreativi e di supporto alle famiglie, di cura della persona, di mantenimento dell'ordine pubblico, di protezione delle persone e della proprietà.

Le professioni dei giovani under 35 in somministrazione per grandi gruppi professionali

CONDUTTORI DI IMPIANTI, OPERAI DI MACCHINARI FISSI E MOBILI E CONDUCENTI DI VEICOLI	28,1
PROFESSIONI NON QUALIFICATE	18,3
PROFESSIONI ESECUTIVE NEL LAVORO D'UFFICIO	12,8
PROFESSIONI QUALIFICATE NELLE ATTIVITA' COMMERCIALI E NEI SERVIZI	12,9
PROFESSIONI TECNICHE	12,7
ARTIGIANI, OPERAI SPECIALIZZATI E AGRICOLTORI	12,7
PROFESSIONI INTELLETTUALI, SCIENTIFICHE E DI ELEVATA SPECIALIZZAZIONE	2,5
TOTALE	100,0

Fonte: Assolavoro DataLab

I giovani in somministrazione sono impiegati anche nelle aree professionali più qualificate della forza lavoro. Il 12,7 dei giovani somministrati è impiegato in professioni tecniche che richiedono conoscenze tecnico-disciplinari per selezionare e applicare operativamente protocolli e procedure in attività di produzione o di servizio.
Da segnalare anche la presenza non marginale di una quota di giovani ad alto potenziale, assunti per svolgere professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione. Tale gruppo rappresentava il 2,5% dei giovani assunti in somministrazione nel 2018.

2. Le politiche e i servizi necessari

Nel Rapporto realizzato da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT, INPS, INAIL e ANPAL "Il mercato del lavoro 2018: verso una lettura integrata" si sottolinea come "*accedere alla prima occupazione con un contratto in somministrazione, in particolare, comporti* ***una probabilità di transitare in un rapporto stabile di quasi 12,5 punti percentuali superiore*** *a quanto non accada a chi vi acceda con un contratto a tempo determinato, e più alta di quasi 11 punti rispetto a chi sia stato assunto inizialmente con un contratto di lavoro di collaborazione o intermittente.*
Se è vero che la somministrazione rappresenta il miglior viatico, rispetto ad altre forme contrattuali, per un'occupazione stabile occorre esaminare partitamente quali sono nel nostro sistema Paese i fattori critici che rendono questa transizione ancora più problematica se riferita alle giovani generazioni, quali le politiche per contrastarli e il ruolo delle Agenzie per il lavoro.

Giovani e sistema dell'istruzione: orientamento

Si è sottolineato in precedenza come la prospettiva futura è quella dei c.d. "mercati transizionali del lavoro", ovvero di contesti nei quali le persone (e ancora di più i giovani) dovranno essere accompagnati nel loro percorso di carriera nelle diverse fasi e nel passaggio (transizione) non solo tra un posto di lavoro ed un altro, ma tra uno *status* ed un altro (occupazione, professione, momenti di cura o di formazione) che potranno sia presentarsi in fasi successive ovvero coesistere in uno stesso momento.
In tale prospettiva l'esigenza di un sistema scolastico declinato sui fabbisogni del sistema delle imprese costituisce un fattore critico di successo fondamentale proprio nel momento in cui nel nostro Paese le evoluzioni normative del sistema scuola rendono, viceversa, sempre più ardua la creazione di un ponte tra istruzione/formazione e le possibili transizioni dei giovani da un contesto lavorativo ad un altro.
Il raccordo tra i diversi universi ad oggi non genera i risultati attesi: contratti, strumenti, dispositivi messi in campo (Duale, Tirocini, Apprendistato) hanno costituito spesso dei "tentativi" di comprendere le istanze dei giovani di fare esperienza e di capire "*cosa fare da grandi*" con procedure di gestione dei processi sovente troppo farraginose per le imprese coinvolte e per le scuole stesse.
In base all'articolo 8 comma 1 del D. Lgs. 61/2017, i passaggi tra i percorsi di istruzione professionale e formazione professionale e viceversa, "*costituiscono una delle opportunità che garantiscono alla studentessa e allo studente la realizzazione di un percorso personale di crescita e di apprendimento, in rapporto alle proprie potenzialità, attitudini ed interessi, anche attraverso la ridefinizione delle scelte, senza disperdere il proprio bagaglio di acquisizioni*".
La Legge n. 107/2015 (c.d. "Buona Scuola") ha sistematizzato l'alternanza scuola-la-

voro nei percorsi del secondo ciclo, introducendo l'obbligo per gli studenti del secondo biennio e dell'ultimo anno di svolgere in alternanza un monte ore minimo di 400 ore per gli istituti tecnici e professionali e 200 ore per i licei, da inserire nel Piano dell'offerta triennale. Il percorso, delineato nella norma, prevedeva una fattiva collaborazione tra scuole, studenti ed imprese ospitanti.
Con la Legge di Bilancio 2019, all'art.57 comma 18, l'Istituto dell'Alternanza Scuola-Lavoro è stato modificato in "Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento" (PCTO)[7].
Pur in un contesto normativo friabile e mutevole come quello richiamato le Agenzie per il Lavoro si sono cimentate a fondo sia per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sostenendo il livello di partecipazione al mercato del lavoro e supportando le imprese nel proprio sviluppo, che per ridurre la dimensione strutturale (con la creazione di nuovi posti di lavoro e nuove competenze) e frizionale (agevolando l'incontro di domanda e offerta di lavoro) della disoccupazione.
Nel mettere a disposizione la propria *expertise* industriale e la conoscenza sia del lato della domanda che di quello dell'offerta per la creazione di reti di sicurezza a tutela delle persone (invece che del solo impiego), con un accompagnamento che si ponga in continuità anche con il mondo dell'istruzione, le Agenzie per il Lavoro hanno posto in essere, oltre agli strumenti classici quali l'alternanza scuola-lavoro, i tirocini e l'apprendistato, una serie di servizi per avvicinare il mondo dei giovani a quello del lavoro.
Si è dato vita a diversi progetti, aventi lo stesso obiettivo ma diversi fra loro, declinati su platee e strumenti diversi finalizzati a orientare i giovani, valorizzare il contesto lavorativo come "luogo" formativo, riorientare, infine, la formazione sui reali fabbisogni dei giovani.

L'orientamento: *mission* delle Agenzie e metodologie

L'esperienza non si può insegnare. È invece possibile aiutare i giovani ad "orientarsi" nella crescita delle loro consapevolezze, anche con l'obiettivo di "prevenire" scelte sbagliate, affrettate o poco consapevoli.
Per un giovane il primo passo da compiere è quello di conoscere meglio se stesso, tramite l'esplorazione delle proprie motivazioni, attitudini e interessi personali. Il criterio fondamentale è di aiutarli a "raccogliere e formalizzare" quanto sanno di sé, confrontandolo con le informazioni che provengono dal mondo del lavoro.
Gli operatori delle Agenzie dedicati a queste attività aiutano i giovani a: a) far emergere con maggiore consapevolezza la capacità di analizzare le proprie attitudini e le proprie capacità; b) delineare la propria immagine nel futuro confrontandola con la realtà del contesto di lavoro; c) sviluppare e stimolare le capacità individuali e far comprendere cosa significa, quali ostacoli e quali vantaggi offre il lavoro, compreso quello da avviare – eventualmente - in autonomia.
Ai giovani viene proposto un itinerario guidato alla scoperta di sé, un percorso di esplorazione che serve a migliorare la conoscenza delle proprie capacità e delle aree

7. Il nuovo progetto prevede dei monte-ore differenziati a seconda delle varie tipologie di istituzioni scolastiche:
- Non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali
- Non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici
- Non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei

di miglioramento.
Il percorso è usualmente diviso in tre tappe che permettono di raccogliere informazioni su se stessi e metterle in relazione con i progetti professionali futuri.
La prima tappa compone un "Autoritratto" con lo scopo di aiutare a mettere a fuoco ciò che si pensa di sé stessi partendo dalle informazioni che già si possiedono. Il recupero e la formalizzazione delle informazioni vengono guidate da strumenti di stimolo e di riordino. Anche studenti senza esperienze di lavoro possono raccogliere e valorizzare esperienze significative, come lavori occasionali e stagionali, volontariato, hobbies, creazione/ideazione di oggetti, aiuto a persone in difficoltà, ecc.
La seconda tappa costituisce un vero "inventario personale" che si prefigge di sviluppare la capacità di auto-valutazione, portando ad esplorare le proprie potenzialità. Verranno anche recuperati aspetti non emersi nella tappa precedente utili per rendere il giovane più consapevole di ciò che vorrebbe fare nel proprio futuro lavorativo.
Vengono quindi identificate le capacità sperimentate nelle situazioni elencate nella fase precedente. Si va dalle capacità di fare le cose alle capacità relative al sapere organizzare dati/idee; dalla destrezza manuale all'agilità fisica, dall'intrattenere al vendere; dal gestire denaro e manipolare numeri velocemente al creare con parole e/o immagini, ecc.
Successivamente si esplorano le caratteristiche personali (competenze trasversali) come l'attitudine alla precisione, l'interesse a cimentarsi nella risoluzione di problemi, l'adattabilità a contesti diversi, ecc. Un aspetto molto importante da tenere presente quando si comincia a fare delle ipotesi sul proprio futuro.
Ultimo step di questa fase è l'esame degli interessi professionali che servono a identificare le preferenze verso specifici tipi di attività e/o ambiti lavorativi. Riconoscere il proprio interesse verso uno o più ambiti lavorativi significa per il giovane riflettere sulla capacità di attrazione che tale ambito esercita su di sé sulla base di informazioni che l'operatore della Agenzia offre.
La terza tappa è il punto di arrivo dell'itinerario e costituisce il momento in cui si dovranno sintetizzare tutte le informazioni raccolte su se stessi. Si tratta cioè di "tirare le fila" e individuare gli elementi cruciali che possono essere utilizzati per descrivere complessivamente la propria propensione, gli interessi, le corrispondenze con le risorse personali attivabili. Determinante è anche che il giovane identifichi i propri valori personali riferiti al lavoro. In questa fase il giovane viene aiutato ad esplorare la propria immagine del futuro sostenendolo nella prima individuazione dei passi che può cominciare a compiere fin da adesso per aumentare la possibilità che i desideri possano tradursi in realtà.
È arrivato il momento di un triplice bilancio tra le proprie risorse, le aspirazioni per il futuro (compresi gli aspetti valoriali che si intendono salvaguardare e sviluppare) e gli ambiti di lavoro. In quest'ultima fase è opportuno che al giovane vengano forniti ulteriori elementi di realtà come quelli relativi al rapporto tra strumenti professionali, aree professionali e riconoscimento economico[8].

Il dilemma irrisolto del lavoro inteso anche come contesto formativo

Non è per nulla banale affermare, nel contesto sociale e culturale italiano, che la transizione dalla scuola al lavoro venga facilitata - e meglio indirizzata - da precedenti

8. Da Assolavoro Formazione, "Employability - le abilità essenziali per i lavoratori di oggi e di domani", 2017.

esperienze miste di lavoro-formazione, come i tirocini, ad esempio, o l'alternanza – scuola lavoro o il lavoro estivo in volontariato.
Per i giovani il prevalente canale di ingresso nel mercato del lavoro con un'esperienza a contenuto formativo che preveda l'alternanza tra lavoro e formazione dovrebbe essere, strutturalmente, il contratto di apprendistato anche in somministrazione.
Le potenzialità di questo istituto non hanno tuttavia conosciuto il successo che avrebbe meritato sia per una carenza di orientamento e radicati pregiudizi nelle scelte dei giovani e delle famiglie che per una propensione ancora scarsa delle imprese.
A ciò si aggiunga che la scuola, nel suo complesso, ha contribuito ad aumentare la distanza tra il momento del conoscere e quello del fare, sopravvalutando il primo a scapito del secondo. La regola era: prima si va a scuola, poi si può lavorare.
Prima si acquisisce una base culturale poi si passa a usare quanto si è appreso. Così si è anche alimentato il pregiudizio che per apprendere sia necessario un luogo e delle regole diverse da quelle del lavoro.
Invece "fare è pensare". Questa affermazione di Richard Sennett[9] stronca ogni disputa sul primato del pensiero sull'azione. Porta l'attenzione sulla complementarietà necessaria tra le due determinanti capacità dell'essere umano, riconsegnando dignità e valore all'operosità umana e invita ad analizzare a quali condizioni le due capacità interagiscano al meglio e possano svilupparsi. È la riscoperta che qualsiasi processo di lavoro richiede per la sua realizzazione molteplici conoscenze e abilità disciplinari integrate tra loro in modo originale rispetto a quanto la scuola ha insegnato.
Certo il rapporto tra fare e pensare, comunque inscindibile[10], può venire valorizzato e potenziato dal rispetto di alcune regole che permettono di rendere formativo il contesto nel quale viene effettuata l'esperienza di lavoro.
Si tratta di non banalizzare e sprecare il rapporto lavoro - formazione, nell'interesse di chi comincia a lavorare (e vuole imparare per il proprio sviluppo futuro) e di chi investe nell'ospitare (col tirocinio) o acquisire (con contratto di lavoro) giovani intelligenze da rendere produttive al più presto.
Ogni percorso intenzionale di lavoro-formazione, come quello di tirocinio, lega indissolubilmente il processo di produzione con quello di formazione e istituisce un rapporto di complementarietà tra il fare e il conoscere. Non diversamente, anche se senza intenzionalità, opera, sul piano cognitivo, una qualsiasi esperienza di lavoro.
È riconosciuto che la competenza professionale, lo strumento da impiegare nel lavoro, mette in gioco, insieme, due componenti di fondo, conoscenze e abilità. Sono risorse personali che vengono applicate secondo approcci e stili tipici di ogni persona[11].

9. Richard Sennett, L'uomo artigiano, Feltrinelli, 2008.
10. La pedagogista e fondatrice della psicologia del lavoro in Italia, M. De Benedetti afferma: "anche dove sembra non vi sia apprendimento diretto tra quanto si fa e il pensiero, le persone apprendono dagli errori pratici che commettono, dalle regole che devono rispettare o da cui cercano di difendersi, dalle gerarchie, …..") – Psicologia e didattica per un progetto uomo. Edizioni La Scuola, Brescia, 2014
11. Definizioni riprese dalla "Raccomandazione del Parlamento Europeo" in materia di formazione del 23.04.2008.
Le conoscenze sono il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro. Nel contesto dell'European Qualifications Framework (EQF) le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche.
Le abilità indicano la capacità di applicare conoscenze e di utilizzare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nel contesto dell'European Qualifications Framework (EQF) le abilità sono descritte come cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o pratiche (comprendenti l'abilità manuale l'uso di metodi, materiali e strumenti).
Gli approcci personali (i modi di essere) nell'applicazione delle competenze in ambiente di lavoro, ne esaltano o

Come si possono ottimizzare le conoscenze e le capacità acquisite da un giovane nel suo percorso scolastico, quando si misura con una esperienza di lavoro in azienda?
Le Boterf[12], i cui studi hanno ispirato le *policy* europee sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, riassume così il concetto: *La competenza non è uno stato ma un processo, e risiede nella mobilitazione delle risorse dell'individuo (sapere, saper fare), e non nelle risorse stesse, e si configura quindi come un saper agire (o reagire) in risposta ad una determinata situazione-problema, in un determinato contesto, allo scopo di conseguire una performance, sulla quale altri soggetti (superiori o colleghi) potranno esprimere un giudizio.*
In poche parole - dice Le Boterf - studiare è necessario e va bene, ma senza mettere alla prova concretamente quanto si è imparato, sottoponendolo alla valutazione di altri (mercato e colleghi o superiori), non si dimostra affatto il possesso di una competenza.
Più in generale possiamo sostenere che ripresentare al formatore (persona, libro o multimedia) quanto lui stesso ha fornito, obbliga ad un certo livello di assimilazione, molto vicino alla memorizzazione. Ma applicare il mix di conoscenze abilità e comportamenti appropriati in autonomia, in un contesto differente dal rapporto consolidato docente – allievo, comporta un livello di assimilazione e di personalizzazione che ne per permette il successivo trasferimento ad altri problemi e contesti.
Incrementare o formare una competenza non richiede un ambiente "protetto", ma al contrario una situazione dove l'esperienza insegna a mobilitare le risorse personali accumulate nel percorso formativo scolastico e a gestirle con comportamenti idonei ad affrontare i vincoli posti dal compito di lavoro e dall'ambiente in cui si svolge.
Tradizionalmente il formatore *forma* i suoi allievi a svolgere diverse operazioni (leggere un testo, scrivere un testo, interpretare un documento, risolvere un problema di chimica, leggere una carta geografica …) sulla base dell'assioma che questi insegnamenti serviranno anche al di là delle situazioni in cui sono stati forniti. L'ambizione di tale approccio è che l'allievo sia in grado di replicare le condotte apprese nell'ambiente educativo. Ci si aspetta, cioè, che egli divenga autonomo e che sia di conseguenza in grado di utilizzare ciò che gli è stato insegnato nei modi che egli desidera. Si presuppone, quindi, che il trasferimento di quanto appreso ai contesti esterni a quello prettamente educativo, avvenga sempre ed in maniera efficace. L'esperienza rivela invece che tale trasferimento avviene, quando ciò accade, con difficoltà.
Le ragioni della bassa efficacia del "trasferimento di quanto appreso" sono da ricercarsi principalmente nel permanere di approcci educativi eccessivamente formalizzati, decontestualizzati, "tradizionalmente disciplinari", nelle modalità formative classiche sia d'aula sia di laboratorio.
Anche nella formazione professionale (v. ultra) pur rilevando come il concetto di competenza caratterizzi da tempo la descrizione dell'offerta formativa e della costruzione dei profili professionali, le situazioni di apprendimento restano caratterizzate in larga parte dalla simulazione: i laboratori possono non rispettare i vincoli di tempo o di qualità di prodotto che imporrebbe un committente o un acquirente reale. In altre parole, se il momento del trasferimento di quanto appreso è critico e difficile, è

ne neutralizzano l'efficacia. Comprendono i modi di essere, gli stili di presenza e le strategie di partecipazione che le persone mettono in atto quando agiscono in una situazione di lavoro. Per gestire l'ansia del fare e delle scadenze, per accreditarsi, per difendere ruolo e posizione, per rimarcare la propria identità, ecc. ecc. Gli approcci personali sono fondamentali per la efficacia del lavoro.
12. Consigliere scientifico di Delors nella definizione delle linee programmatiche dei documenti e dei programmi sulla "società della conoscenza"

necessario dedicarvi un'attenzione che oggi nessun formatore usualmente applica. Il trasferimento viene delegato direttamente alle persone, lasciate a se stesse in questa fase determinante.
Un tirocinio ma anche una esperienza di lavoro breve o brevissima, sono sprecati se non prevedono l'assistenza intenzionale all'applicazione delle conoscenze e delle abilità ai compiti professionali richiesti con forza e ineluttabilità dal mercato.
Non sono quindi gli strumenti che mancano.
La loro efficacia può venire enormemente potenziata se durante e dopo l'esperienza di lavoro viene intenzionalmente assistito il processo di rielaborazione e assimilazione di quanto l'esperienza ha portato.
È dimostrato che un tirocinio aumenta la possibilità di un successivo inserimento di lavoro.
Il modello[13] è quello che gli studiosi hanno indicato come "ricerca autodiretta", "compito professionale" o "*action learning*": approcci in cui è determinante la responsabilizzazione diretta dell'utente col supporto di un *tutor*, tramite tra le esperienze di lavoro e quelle di formazione.

Un codice comune per il lavoro e la formazione: c'è formazione e formazione
La "competenza" può essere definita come l'oggetto di scambio nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ma soprattutto è l'indicatore complessivo del "valore" professionale che viene riconosciuto a una persona. Sono decenni che si parla della centralità delle competenze professionali nei processi di lavoro e nella formazione. Decenni anche nei quali si sono costruiti repertori e compendi che hanno avuto un utilizzo assolutamente residuale.
L'evoluzione costante del mercato del lavoro ha obbligato le Agenzie per il lavoro a ripensare al valore reale delle persone e al contributo che portano al lavoro. Le ha spinte a riflettere su come aumentare la professionalità delle persone o a manutenerne il livello per evitare che decada nelle transizioni tra un lavoro e l'altro.
Le persone hanno bisogno di incrementare la spendibilità dei loro titoli e delle loro qualifiche, di aumentare la propria occupabilità e mobilità professionale, di fruire delle opportunità di formazione non solo in fase iniziale ma di poter partecipare a percorsi flessibili e personalizzati di sviluppo professionale lungo tutta la vita. Esse si attendono anche, tramite l'integrazione fra esperienze di lavoro e ingressi/reingressi in formazione, di capitalizzare le competenze comunque apprese, non solo nelle attività formative pregresse, ma anche nelle esperienze di vita e di lavoro.
Nelle sperimentazioni realizzate in questi anni - e nelle elaborazioni concettuali - le competenze sono divenute il codice di riferimento e di comunicazione per il mondo del lavoro, dove rappresentano la principale leva per l'efficacia, la qualità e la competitività; per la tutela attiva dei diritti delle persone, per le quali costituiscono il primo fattore di occupabilità e il patrimonio professionale individuale da valorizzare e riconoscere; per il sistema di istruzione e formazione, ambiti in cui le competenze si connotano come gli obiettivi dei percorsi formativi e l'oggetto della valutazione; per la trasparenza e la mobilità dei cittadini, per la valorizzazione in contesti professionali e geografici differenti.

13. Bandura, A. (1997), Autoefficacia: teoria e applicazioni. Tr. it. Edizioni Erickson, Trento, 2000, De Benedetti, M Psicologia e didattica per un progetto uomo. Edizioni La Scuola, Brescia, 2014

Rendere visibili le competenze, la loro capitalizzazione, la certificazione e il loro riconoscimento ha risvolti e impatti non solo nei contesti formativi, ma anche in quelli politico e socio-istituzionale, come appare dagli approcci non sempre convergenti delle riforme dell'istruzione e delle linee guida per la formazione nei contesti di lavoro, considerati peraltro come alcune delle risposte agli impatti della crisi economica.
La "competenza", in relazione allo scenario in cui viene formalizzata, assume differenti valori: è il risultato di un percorso di formazione, è la caratteristica qualitativa di una prestazione complessa, è l'oggetto di scambio nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ma soprattutto è l'indicatore complessivo del "valore" professionale che viene riconosciuto a una persona.
Venendo al mondo della formazione professionale occorre valutare se questa sia oggi nel nostro Paese in grado – sia quanto riferita ai giovani che all'universo dei discenti - di formare le professionalità necessarie offrendo contemporaneamente sbocco alle propensioni e alle attitudini personali.
La risposta è negativa ed è del tutto evidente come la formazione professionale - che dovrebbe avere un collegamento costitutivo e obbligato con la realtà del lavoro - sia strutturalmente in ritardo rispetto alle competenze necessarie alle imprese.
Il motivo è duplice.
L'innovazione nasce dalla organizzazione dei processi di produzione e di servizio e dalle tecnologie richieste dal mercato. La formazione dovrebbe raccogliere le sollecitazioni che provengono da quegli ambiti e da quelle esigenze traducendole in percorsi formativi. È necessario inevitabilmente del tempo, a maggior ragione se debbono venire acquistati macchinari o studiate nuove metodologie.
La seconda considerazione riguarda la rigidità culturale dei docenti. Se il corpo docenti è fisso per mantenere il passo dell'innovazione dovrebbe spendere la maggior parte del suo tempo in aggiornamento continuo.
Questo tende a cristallizzare l'offerta di formazione professionale su contenuti già praticati e replicati. Impostazione rafforzata da soggetti pubblici che pubblicano "cataloghi" formativi, adeguati solo per quanto viene ripetuto da tempo e strutturalmente in ritardo rispetto alle necessità dello sviluppo.
I risultati negativi che nascono dall'incrocio tra il ritardo degli Enti formazione nell'adeguamento dell'offerta e la rigidità dei docenti in ritardo di aggiornamento sono visibili a livello nazionale leggendo il dato della persistenza del *mismatching* in ogni regione: migliaia di posti di lavoro non occupati per la mancata formazione delle competenze professionali richieste dalle imprese.
Con una evidenza macroscopica l'inadeguatezza della formazione professionale è stata rilevata dai risultati negativi ottenuti nell'unico programma nazionale a sostegno dell'occupazione giovanile: Garanzia Giovani.
L'analisi controfattuale realizzata da ANPAL per il triennio 2015-2018 allarma: i giovani che hanno partecipato a percorsi formativi, alla fine degli stessi, hanno meno opportunità di lavoro dei giovani che non hanno partecipato a nessun modulo formativo.

Il sistema formativo delle Agenzie per il lavoro

Le Agenzie per il lavoro hanno nella propria *mission* l'obiettivo di offrire una risposta adeguata ai fabbisogni di professionalità che vengono richiesti dalle imprese. Il modello è semplice: il corso formativo, eccetto che per quelli sempre uguali (sicurezza e diritti), viene progettato *ad hoc* per l'inserimento in somministrazione di lavoratori

candidati a quella posizione di lavoro.
Anche i docenti vengono scelti *ad hoc* e sovente individuati tra tecnici che operano in azienda dove conoscono direttamente contenuti, strumenti e metodi oggetto del corso. Questo modello organizzativo permette di comprimere al massimo l'eventuale ritardo tra la competenza del docente e la richiesta dell'azienda, azzerandolo totalmente nel caso della formazione *on the job*.
La formazione gestita dalle Agenzie per il Lavoro viene finanziata dall'Ente bilaterale Forma.Temp[14].
La bilateralità rinforza la focalizzazione sulla finalizzazione della formazione all'occupazione come risposta *win win* da parte di chi cura l'interesse del lavoratore e di chi deve gestire un rapporto di fiducia con l'impresa cliente che "riceverà" la persona dopo la formazione.
Il costo dei corsi viene rimborsato dal Fondo alle Agenzie per il Lavoro solo a fronte di un risultato occupazionale finale pari almeno al 35% dei partecipanti; l'obiettivo viene di norma superato le assunzioni arrivano al 52%.
I dati più recenti (1° semestre 2019) sono rappresentativi dell'attività di tutti gli ultimi anni.

- 23.973 progetti approvati, il 18,3% in più rispetto al 2018 (20.259);
- 140.615 allievi formati, il 6,4% in più rispetto al 2018 (132.130);
- 130,6 milioni di Euro il valore dei progetti approvati, circa l'11% in più rispetto all'anno precedente (117,8 milioni di Euro).

Tabella - articolazione delle attività realizzate da Forma.Temp

TIPOLOGIA FORMATIVA	n° corsi	n° allievi	valore
Base	3.622	45.109	€ 7.561.912
On the job	6.004	7.678	€ 4.492.585
Professionale	5.982	77.040	€ 108.458.451
Formazione continua	17	190	€ 369.207
PAL TD	291	291	€ 298.491
TI - Qualificazione	7.852	10.059	€ 8.105.970
TI - Riqualificazione	205	248	1.288.253
Totali	**23.973**	**140.615**	**€ 130.574.869**

Fonte: Forma.Temp

Il monitoraggio di Formatemp verifica annualmente progetti, struttura, costi, partecipazione e risultati dei corsi. Le eventuali sanzioni vengono comminate anche ex post e incidono anche sullo speso con una forte capacità di disincentivazione delle eventuali irregolarità che, in effetti, risultano irrisorie.
Il sistema degli Enti accreditati a Forma.Temp è capillare.
Dal punto di vista del discente l'inserimento in somministrazione può, con la formazione nei periodi di transizione tra una missione e l'altra, richiamare le conoscenze apprese,

14. Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione introdotto già dalla legge n. 196/2007 e oggi disciplinato dall'art. 12 del D. Lgs. n. 276/2003. È alimentato da una contribuzione, a carico delle agenzie, pari al 4% delle retribuzioni (tra le più alte al mondo).

illustrarne l'utilizzabilità in altri contesti, far identificare le regole di lavoro applicate, valorizzare le caratteristiche del contesto organizzativo, far riconoscere e rispettare la domanda di prodotto o di prestazione che il compito professionale richiede.
Con la sottoscrizione del nuovo CCNL di settore per favorire la capacità e le conoscenze dei lavoratori, sono state individuate nuove modalità atte a sviluppare un sistema formativo che implementi le capacità e le conoscenze dei lavoratori somministrati (cd. "Diritto Mirato" alla formazione e riqualificazione professionale). Il lavoratore (con almeno 110 giornate di lavoro e disoccupato da almeno 45 giorni) potrà rivolgersi ad una qualsiasi Agenzia per il Lavoro e, a seguito di un'attività di orientamento e bilancio di competenze, fruire dell'offerta formativa da questa proposta. Il limite minimo di durata del corso sarà di 30 ore e per ogni lavoratore il limite massimo finanziabile sarà pari a € 4.000. Anche questi lavoratori rientrano nell'obbligo di *placement* in capo alle Agenzie per il Lavoro.
Sono state introdotte anche novità riguardo la formazione sia dei lavoratori assunti a tempo determinato che a tempo indeterminato quali ad esempio la "Formazione di Base" per i lavoratori a tempo determinato: i contenuti della formazione di base saranno dedicati almeno il 40% delle risorse alla formazione su sicurezza del lavoro in conformità all'Accordo Quadro Stato-Regioni e massimo il 60% delle risorse alla ricerca attiva del lavoro, alla formazione su competenze digitali di base ed informatica, alle lingue e all'orientamento al lavoro. Prevista, inoltre, la possibilità di realizzare i percorsi formativi anche con FAD (formazione a distanza) per il 50% delle attività.
Attraverso l'analisi dei contenuti e dei destinatari dei corsi di formazione emerge poi la comparsa della Industry 4.0 con due fenomeni complementari.
Le tecnologie entrano a far parte del lessico formativo già dall'anno 2012, con l'emersione, nei moduli formativi, dei termini robot industriali e lavorazioni su isole robotiche, simulazione 3D, per arrivare nel 2016 al *Digital Manufacturing & Virtual Ergonomics, Machine Learning, Internet of Things, piattaforme Cloud, Smart Plant 3D*.
Il secondo fenomeno riguarda gli allievi coinvolti nelle offerte formative legate al *digital:* sono stati oltre 4.000 dal 2012. L'offerta formativa si va sempre più indirizzando verso figure professionali *high skill*: ingegneri, programmatori informatici, tecnici ed esperti di organizzazione di impresa.

Garanzia Giovani: i numeri e il ruolo delle Agenzie
I numeri
La generazione dei giovani in Italia, ma più complessivamente in Europa, continua a manifestare una particolare vulnerabilità per la difficoltà incontrata nel passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione professionale a quello del lavoro. L'assenza di esperienza e di competenze specifiche richiesta sovente dai datori di lavoro, alza una barriera all'ingresso nel mondo del lavoro.
Garanzia Giovani[15] è stata l'unica politica nazionale[16] rivolta ai giovani fino a 29 anni

15. Il Programma chiamato "Garanzia Giovani" ("Youth garantee") è rivolto ai giovani dai 15 ai 29 anni ed è attivo in Italia dal 2015. La sua prima Programmazione si è formalmente conclusa nel 2018, anche se in alcuni regioni l'azione continua con l'utilizzo di residui non spesi. La seconda Programmazione della misura è in fase di avvio e sarà presumibilmente completamente attiva in tutte le Regioni solo nel primo trimestre 2020. La misura utilizza un finanziamento Fse con cofinanziamento nazionale. La dotazione finanziaria complessiva ammonta a un totale di 2.785.351.487 euro. La governance è esercitata dall'ANPAL e la gestione è delegata alle Regioni.
16. Garanzia Giovani, in quanto politica nazionale, ha avuto il merito di costruire un quadro condiviso da tutte

nel tentativo di affrontare il problema della sotto-occupazione giovanile.
Il rapporto finale[17] sulla Programmazione ormai conclusa ha introdotto, per la prima volta, alcune importanti analisi sull'efficacia della misura e separatamente su quella delle diverse linee di servizio[18].
Complessivamente al 30 settembre 2018 i giovani registrati al Programma Garanzia Giovani sono stati 1 milione e 390 mila, al netto delle cancellazioni d'ufficio intervenute prima della presa in carico per assenza di requisiti. Di questi 1 milione e 66 mila individui sono stati presi in carico.
È opportuno preliminarmente chiarire che la denominazione della misura ha ingenerato false attese. La "Garanzia" non riguardava, né poteva farlo, la certezza di una occupazione per tutti quelli che avessero aderito. Il Programma garantiva invece che tutti avrebbero ricevuto i servizi previsti che non erano necessariamente finalizzati all'occupazione. Valga per tutti ricordare che il servizio di maggior successo, il tirocinio, non propone un contratto di lavoro ma una importante esperienza formativa in ambito di lavoro.
Nonostante le false attese suscitate dalla denominazione della misura i dati di "*customer satisfaction*" sono stati positivi, anche se parziali. La rilevazione di soddisfazione delle attese dei giovani, infatti, non ha previsto domande sull'occupazione ma sulla capacità del servizio pubblico di rapportarsi con l'utenza.
I giovani hanno valutato in particolare alcune dimensioni del servizio ricevuto. Il livello di soddisfazione si colloca tra 60,2% (organizzazione della struttura pubblica) e 74% (disponibilità del personale). Il 68,3% è soddisfatto della capacità degli orientatori dei CPI[19].
Il rapporto ANPAL ha messo in evidenza l'estrema differenza della capacità operativa delle diverse Regioni. Si riproduce, anche per il settore lavoro, quanto accade in altri ambiti, quello della sanità per esempio con una domanda dei giovani che si sposta dalle regioni di provenienza verso territori considerati più ricchi di opportunità.
I motivi che spingono i giovani alla mobilità, e a sostenere i maggiori costi correlati[20] non sono rilevati. Si possono però ipotizzare due ragioni: la regione scelta presenta maggiori presunte opportunità di lavoro e si ritiene che il sistema degli operatori pubblici e privati sia più efficiente.
Il dato complessivo ha evidenziato come i giovani abbiano scelto di rivolgersi più ai

le Regioni che è divenuto il riferimento per tutte le misure che si sono da allora succedute anche a livello locale. Garanzia Giovani ha definito sia i parametri economici nazionali (il costo standard di ogni servizio e la sua durata in ore) sia la tipologia e il contenuto dei servizi che possono venire offerti per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di un giovane.

17. Il secondo Rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG), chiuso al 31 dicembre da ANPAL previsto dal Regolamento UE 1304/2013 all'articolo 19(6), presenta i risultati dell'attività di ricerca condotta dall'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), come previsto dal Piano di valutazione del PON IOG.

18. Non vi sono dati analitici sull'approccio dei giovani alle diverse proposte se non alcuni generici indicatori della soddisfazione complessiva. Non vi sono neppure informazioni su chi non ha voluto aderire alla misura o l'ha abbandonata dopo un impegno iniziale, così come non viene analizzata compiutamente l'incidenza sui cosiddetti NEET (Not in Education, Employment or Training) che nel periodo considerato registra valori sempre al disopra della media UE.

19. Fonte: ANPAL, Indagine sulla soddisfazione dell'utenza dei CPI, 2018.

20. Non va dimenticato che solo il tirocinio prevede il rimborso parziale dei costi sostenuti dal partecipante. Già il primo colloquio con un CPI di una altra regione ha certamente richiesto costi di trasferta a volte rilevanti, anche perché non si è provveduto a organizzare modalità telematiche di primo incontro.

CPI (78,8%) che agli operatori privati (21,2%). Nell'area del Nord-Ovest i valori si invertono: il 78,3% si è rivolto agli operatori privati contro il 21,7% dei giovani che è stato preso in carico dai CPI. È evidente che gioca in Lombardia e Piemonte il modello più efficiente di rapporto tra operatori pubblici e privati, coordinato come sistema complessivo dei servizi, senza le rigidità più o meno presenti nelle altre regioni.
La mobilità dei giovani verso regioni maggiormente appetibili della propria e la forte disparità nella capacità di risposta del sistema degli operatori evidenziano un problema da risolvere per rendere la misura non solo nazionale nella sua estensione ma anche nelle opportunità che deve offrire in ugual misura ai giovani cittadini.
Le misure di politica attiva complessivamente avviate al 30 settembre 2018 risultano essere 720.03226 rivolte a 583.619 giovani, il 56,1% dei presi in carico.
Il valore è più basso per i giovani nel Sud e nelle Isole. Ugualmente è più bassa la copertura per i giovani con più difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro. Dei giovani avviati a una misura di politica attiva, il 42,7% vi ha preso parte nelle Regioni del Nord, il 36% nelle Regioni del Sud e Isole e il 21,3% nel Centro.
Il tirocinio extra-curriculare è stata la misura più diffusa (58,3% del totale). Nelle Regioni centrali e meridionali il tirocinio extra-curriculare assorbe più del 60% delle politiche attive, questa percentuale diminuisce nelle Regioni settentrionali. La seconda misura è rappresentata dagli incentivi (23.3%). I servizi più direttamente finalizzati a sostenere il giovane nella ricerca di una occupazione sono stati residuali: accompagnamento al lavoro 2,3%, assistenza all'autoimpiego 0,7%.
Il tasso di inserimento occupazionale ha ottenuto buone *performance* (51,4%) ma va

Tabella - esiti occupazionali a conclusione dell'esperienza dei giovani iscritti a Garanzia Giovani

	Totale	Tirocinio	Formazione	Servizio civile
Un'offerta di lavoro dall'azienda/ente presso cui hai svolto l'esperienza	38,3	48,9	19,2	7,6
Un'offerta di lavoro da un'azienda/ente divera da quella presso cui hai svolto l'esperienza	2,7	2,5	3,8	1,5
Una proposta di tirocinio dall'azienda/ente presso cui hai svolto l'esperienza	1,4	1,3	2,2	0,2
Non hai ricevuto nessuna proposta	56,3	46,4	73,2	89,5
Altro	1,3	1,0	1,6	1,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: ANPAL, indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

ricordato che riguarda circa 300 mila giovani sui 600 mila presi in carico rispetto al milione e 700 mila iscritti alla misura; quindi il 18% circa del totale dei partecipanti a Garanzia Giovani[21].
I tassi di occupazione sono più elevati al Nord, in particolare nelle Regioni del Nord-Est (61,5%), rispetto a quelle del Centro (53%) e del Sud e Isole (39,1%).
La partecipazione a Garanzia Giovani ha accresciuto la probabilità di trovare un'occupazione più stabile rispetto a quella che ci sarebbe stata in assenza della politica.
Nei rapporti contrattuali, pur all'interno della esiguità dei giovani coinvolti, le per-

21. La Corte dei Conti europea, infatti, esaminando i dati in corso d'opera aveva già nel 2017 messo in evidenza che i risultati in occupazione ottenuti dall'Italia si attestavano sotto la metà di quanto si raggiungeva negli altri paesi europei impegnati nella medesima misura. (Relazione della Corte dei Conti Europea 2017)

centuali relative al tempo indeterminato e all'apprendistato sono state decisamente superiori rispetto a quelle che si riscontrano normalmente nel mercato del lavoro per chi non avesse partecipato a Garanzia Giovani[22].
L'esperienza di tirocinio è in assoluto il canale che ha offerto maggiori probabilità di occupazione, mentre gli altri servizi di politica attiva, la formazione e il servizio civile, non producono risultati paragonabili.
Il dato complessivo mostra chiaramente che i giovani che hanno partecipato a Garanzia Giovani nell'arco di 18 mesi hanno avuto maggiori probabilità di ottenere una occupazione rispetto al gruppo dei non frequentanti.
Si arriva a questo risultato attraverso dati inziali negativi (a 6 mesi) che si equilibrano successivamente (a 7 mesi) e divengono fortemente positivi a 18 mesi per chi ha partecipato a Garanzia Giovani. La differenza nazionale media di opportunità al termine dei 18 mesi è 12,3%.
Il servizio che ha più contribuito alle maggiori probabilità di occupazione dei giovani che hanno frequentato Garanzia Giovani è offerto dall'esperienza di tirocinio con un valore positivo a 18 mesi del 9,5%. Sorprende che il dato positivo dell'esperienza di tirocinio si accompagni ad una quota minore di riconoscimento formale, attestato o bilancio di competenze finale.
Contrariamente a quanto si potrebbe pensare la quota dei giovani che non ha ricevuto nessun titolo o attestato è più alta tra gli iscritti al Programma. Inoltre, i giovani non iscritti al Programma hanno ricevuto in misura maggiore un attestato di certificazione delle competenze (14,3% contro 6,6%).
È infine rilevante la risultanza dell'analisi controfattuale sull'efficacia della formazione che mostra la preoccupante di finalizzazione all'occupazione della formazione erogata in Garanzia Giovani. Risultati positivi non si rilevano neppure al termine dei 18 mesi di osservazione: l'analisi rileva che la partecipazione alla formazione in Garanzia Giovani diminuisce addirittura le possibilità di occupazione di più di 9 punti percentuali.

Il ruolo delle Agenzie

L'approccio delle Agenzie impegnate in Garanzia Giovani nel rapporto con i giovani partecipanti è stato prevalentemente di servizio e non statistico. Le Agenzie hanno lavorato con le persone, evitando che divenissero dei casi. Lo slogan guida è stato "*Neet* non si nasce, si diventa, il processo è reversibile".
La situazione di non occupazione a 20 anni non va infatti liquidata come problema caratteriale. Evidenzia un incrocio tra demotivazione e difficoltà oggettiva, in stretta relazione con segnali che il giovane ha raccolto dall'ambiente scolastico e da quello delle imprese; segnali mal interpretati e senza che nessuno aiutasse a contestualizzarli e smentirli.
La domanda che i giovani esprimono è certamente diversa oggi da quella di un tempo. Nei colloqui con le Agenzie hanno manifestato contemporaneamente richiesta di sicurezza e rassegnazione all'insicurezza, accettazione di piccoli risultati e desiderio di puntare a mete importanti. Vengono richiesti e contemporaneamente disprezzati "lavoretti", contratti brevi o brevissimi, privi di responsabilità e stimoli ma che portano un piccolo reddito. Lo sguardo sembra rivolto al lavoro importante che seguirà, ma

22. Rapporto di monitoraggio su Garanzia Giovani – ANPAL - 2017

non vengono fatti passi concreti nella ricerca.
Ne discendono talvolta scelte sbagliate che, se consolidate in approcci permanenti, possono divenire di ostacolo a un percorso positivo di inserimento nel mercato del lavoro.
Anche tutte le richieste di competenze trasversali, di approcci postivi e di forte impegno che vengono avanzate oggi dal sistema lavoro vengono vissute con atteggiamento ambivalente: una sfida positiva e una minaccia. D'altronde tutte le richieste di etero centratura, come la tensione al risultato, l'orientamento al cliente e l'attenzione ai valori dei partecipanti ad un team di lavoro, sollecitano una maturità che i giovani stanno raggiungendo con fatica personale.
Per affrontare la complessità di queste problematiche rilevate nel rapporto con i giovani il problema principale incontrato è stata la difficoltà di riconoscere nelle nuove generazioni leve motivazionali note.
Di fronte a un futuro dalle caratteristiche sconosciute le Agenzie hanno aiutato i giovani in Garanzia Giovani a dotarsi del massimo possibile di strumenti tra cui poter scegliere quelli più adatti al nuovo che verrà proponendo ai giovani di scoprire le proprie motivazioni e le proprie potenzialità con un itinerario guidato volto ad migliorare la conoscenza che hanno di sé stessi.
La prima fase rimotiva, ricostruendo e valorizzando il portato esperienziale già accumulato in attività informali e non formali.
Su questa base il giovane viene aiutato a esplorare le proprie potenzialità e le proprie propensioni. Gli interessi professionali non vengono esplorati a partire da informazioni precedentemente fornite ai giovani ma vengono "scoperti" insieme ai giovani e successivamente contestualizzati sulla base delle informazioni che gli esperti possiedono.
Infine si lavora sulle modalità da utilizzare per presentare sé stessi e il proprio valore ad un possibile datore di lavoro e successivamente nel contesto lavorativo.
L'insicurezza del giovane non richiede un ambiente "protetto", ma al contrario una situazione in cui, con l'assistenza di un operatore, possa vivere una esperienza che lo porti a mobilitare le proprie risorse personali per approcciare la ricerca del lavoro.
L'esperienza dell'errore in questo percorso è di fondamentale importanza: sbagliare è possibile e dall'errore si può, anzi si deve, apprendere.

3. Best practice

Alternanza Scuola – Lavoro

Le Agenzie per il Lavoro hanno partecipato con diverse iniziative alle attività relative all' "alternanza scuola-lavoro".
Solo negli ultimi anni le Agenzie per il Lavoro hanno coinvolto più di 450mila studenti in 500 scuole sul territorio italiano, erogando ben oltre 250mila ore di alternanza investendo esclusivamente risorse proprie.
Le Agenzie per il Lavoro hanno partecipato con diverse iniziative alle attività relative all' "alternanza scuola-lavoro". L'obiettivo perseguito è stato quello di diventare "facilitatori" delle transizioni tra il mondo dei saperi e quello dal lavoro, mettendo a disposizione di questa vasta platea la conoscenza del tessuto imprenditoriale e del territorio, un *know how* specifico e sperimentato in tema di orientamento e formazione

finalizzata, servizi integrati per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
Le esperienze sono state numerose e variegate, configurandosi sia nell'ambito dell'orientamento che nel trasferimento di competenze e *soft skill* funzionali all'accesso al mondo del lavoro.
In alcuni istituti tecnici, ad alto contenuto professionalizzante, è stato costruito un modello che integra il percorso di Alternanza Scuola-Lavoro, facendolo proseguire con l'Apprendistato Professionalizzante, strumento principe per garantire il *long life learning* in azienda e funzionale allo sviluppo delle professionalità strategiche per la crescita delle organizzazioni. Inoltre, per gli studenti del terzo anno, è stato ideato un modulo di 4 ore in cui si racconta il mercato del lavoro attraverso conoscenza delle organizzazioni complesse, gli ambiti professionali e la segmentazione. La metodologia utilizzata è stata quella della *gamification*.
In altri ITS sono state promosse attività di orientamento in funzione del conseguente inserimento dei ragazzi nel mondo del lavoro. Ad esempio, tramite la partecipazione attiva delle classi quinte a una competizione universitaria indetta da un *poll* di aziende, saranno valutati i diversi prodotti sviluppati e conseguentemente premiati i vincitori.
Al contempo, le Agenzie hanno agito sul lato della domanda di lavoro, mediante un tavolo di confronto sull'Alternanza aperto alle scuole e alle aziende: tramite l'attivazione di un sito internet informativo dedicato a questa attività è stato avviato una *survey* tra le aziende per definire i confini e le caratteristiche delle *best practice* in questo ambito.
In un'ottica di continua valorizzazione dei talenti gli esperti del campo della formazione le Agenzie hanno incontrato i giovani di diverse città italiane, con l'obiettivo di dotarli degli strumenti più avanzati per presentarsi con efficacia sul mercato del lavoro. Le sessioni hanno visto la presenza in aula dello staff delle ApL impegnato quotidianamente sul mercato del lavoro territoriale, prevedendo esercitazioni pratiche sui temi del *personal branding*, la stesura del curriculum 2.0, le tecniche per affrontare un colloquio in maniera efficace, l'utilizzo dei *social network* nella ricerca del lavoro e la costruzione di percorsi di carriera.
L'attività in questo campo da parte delle Agenzie si è svolta anche mediante la partecipazione a reti nate tramite dei bandi del Ministero dell'Istruzione, funzionali alla creazione dei laboratori territoriali per l'occupabilità in diverse regioni, atte a progettare percorsi formativi, di riqualificazione e a fornire consulenza orientativa.
Obiettivo finale di questo progetto è stato quello di dotare i ragazzi delle scuole superiori di strumenti per elaborare una strategia efficace per approcciare il mondo del lavoro.

Altri interventi formativi delle Agenzie nelle scuole superiori
Numerosi progetti hanno coinvolto gli istituti tecnici e professionali con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta, creando in questo modo un momento di confronto tra gli studenti dell'ultimo anno e le aziende del territorio interessate a incontrare e inserire giovani di talento. Mediante incontri frontali e *contest* su progetti afferenti alle tematiche professionalizzanti si sono introdotti i giovani al mercato del lavoro cercando di far comprendere loro l'importanza di:

- indagare le proprie attitudini e competenze in funzione dei propri obiettivi;
- interessarsi per tempo al mondo del lavoro;
- prepararsi adeguatamente per misurarsi nel tempo con il mondo del lavoro;

- sperimentare il lavoro regolare, tutelato e sicuro, per imparare a scegliere;
- trovare, mantenere, migliorare il proprio lavoro

Agenzie nelle università
Analoga è l'attività svolta diffusamente da diverse Agenzie per il Lavoro negli Atenei, collaborando attivamente con gli uffici *Placement* e orientamento al lavoro delle diverse università: sono stati organizzati *carrer day* dove laureandi e neo-laureati hanno l'opportunità di farsi conoscere dalle aziende mediante un processo strutturato secondo la metodologia dell'*assessment center*, uno strumento di valutazione che mette in luce gli interessi professionali e le competenze trasversali attraverso il confronto con gli altri partecipanti. Sono stati posti in essere seminari di approfondimento dei profili professionali maggiormente ricercati e laboratori sulla compilazione del Curriculum Vitae.

Role-play
Ulteriore attività svolta nelle università da parte delle Agenzie per il Lavoro si è sostanziata nei *workshop-role play*, dove gli studenti assumono i panni degli impiegati delle Agenzie. In questi eventi, partecipati da studenti e laureandi, i giovani rivestono i panni di un ufficio HR che, lavorando in team, redigono la *job description* partendo da un modello di competenze, effettuato screen di curriculum vitae, e preparato colloqui supportati dai facilitatori e dalle aziende. Svolgendo il processo di selezione e *recruitment*; questo tipo di iniziative ha una doppia valenza: oltre ad avvicinare i giovani al mondo del lavoro si dà la possibilità di osservarlo ponendosi dalla parte dei selezionatori che a breve si troveranno ad incontrare come candidati, fornendo così una visione d'insieme dei processi HR. In questi

Piattaforme basate sull'intelligenza artificiale: orientamento e competenze
Sono stati sviluppati degli strumenti che utilizzano le nuove tecnologie quali il *machine learning* e l'AI che consentono, attraverso dei test, calcolare l'indice di occupabilità, ad orientarsi nel mondo del lavoro e di consigliare contenuti e corsi per aumentare *l'employability* nel settore di interesse del soggetto.
Altro strumento volto all'orientamento dei giovani sono oggi le piattaforme che supportano l'orientamento 4.0, volte a rappresentare un ausilio nella scelta dei professionisti del domani, spesso disorientati tra annunci e *job title* poco chiari. Su questo tipo di portali sono disponibili dei vasti database di contenuti multimediali, perlopiù video, ove vengono descritti in maniera viva e fruibile l'esperienza reale delle singole figure professionali, affinché gli studenti e i giovani in generale possano orientarsi in maniera informata nella scelta del proprio percorso di carriera, determinando quelli a loro più consoni e con maggiori opportunità di occupazione.
Questa tipologia di strumenti, al fine di essere sempre aderente alle richieste del mercato del lavoro e delle esigenze professionali e formativi degli utenti, sono costantemente aggiornate rispetto ai trend della domanda di lavoro, con una focus particolare circa le professionalità più richieste dalle aziende e sulle professioni del futuro

Hackaton
Ulteriore attività svolta dalle Agenzie per il Lavoro è stata l'organizzazione di gare, perlopiù di carattere specialistico/tecnologico, dove diversi *team* progettano e realiz-

zano la propria idea secondo regole e tempistiche predefinite. Queste attività sono utili per la ricerca e selezione di talenti nei campi di frontiera, come ad esempio nell'ICT.

Conclusioni e raccomandazioni

Nella "Strategia per le Competenze" dell'OCSE (2017), viene rappresentata un'Italia che, rispetto ad altri Paesi avanzati, registra più difficoltà a completare la transizione verso una società dinamica, fondata sulle competenze. "*A fronte dei miglioramenti nei tassi di occupazione, la produttività è rimasta stagnante, anche a causa di un livello di competenze relativamente basso, di una debole domanda di competenze avanzate, e di un uso limitato delle competenze disponibili*"[23].

In un recente documento congiunto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal[24], la somministrazione ha mostrato il tasso di stabilizzazione tra i contratti temporanei più alto. Si tratta di un indicatore calcolato come la percentuale di coloro che, entrati con un contratto temporaneo, a 12 mesi di distanza risultino occupati con un contratto a tempo indeterminato o di apprendistato, o il cui contratto a tempo determinato risulti convertito in un contratto a tempo indeterminato[25]. Secondo queste analisi l'accesso al mercato con un contratto in somministrazione comporta una maggiore probabilità di transitare in un rapporto stabile sia rispetto a chi trova una prima occupazione con un contratto a tempo determinato, sia rispetto a chi è stato assunto inizialmente con un contratto di lavoro di collaborazione o intermittente.

Da semplici intermediari che mettevano in contatto domanda ed offerta di lavoro, le Agenzie per il Lavoro sono oggi diventate "*enablers*", cioè "facilitatori", capaci di offrire i servizi necessari nei moderni mercati transizionali del lavoro garantendo maggiori opportunità, miglior adattabilità, più sicurezza sociale e sviluppo più sostenibile. Le Agenzie per rispondere alle esigenze delle aziende si sono dedicate alla manutenzione e all'accrescimento delle competenze dei lavoratori da inviare in missione, fungendo da "facilitatori" di un mercato del lavoro, quello italiano, che proprio nello *skill shortage* ha una delle maggiori criticità.

Nel quadro presente di evoluzione del mercato del lavoro e di *mismatch* crescente è quindi necessaria un'azione sistematica a supporto della crescita dei giovani verso il lavoro che, dalla prospettiva delle Agenzie può essere sintetizzata nelle seguenti linee di azione e raccomandazioni.

I. Garantire al sistema la stabilità e la certezza di regole costruendo norme e dispositivi per la formazione e per il lavoro ascoltando il contributo di chi poi con i giovani si confronta realmente;
II. Snellire le procedure e la disciplina relativa all'attivazione e la gestione dei percorsi di formazione-lavoro-formazione;
III. Tenere a mente le differenze tra tipologie contrattuali flessibili e tutelate che permettono a giovani, imprese e scuole di testare competenze e comportamenti organizzativi (primo fra tutti, il contratto di somministrazione);
IV. Superare, nella programmazione dei percorsi di istruzione e formazione, le perduranti ritrosie - salvo le poche eccezioni rappresentate dagli ITS che, non a caso,

23. Strategia per le competenze dell'OCSE, sintesi del rapporto: Italia, 2017.
24. Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata" Febbraio 2019.
25. Lo attestano i valori di trasformazione della somministrazione pari al 18,1% contro il 13,6% per i giovani assunti per la prima volta con un contratto a termine ed i valori molto più bassi per le altre forme di lavoro a temine come il contratto intermittente (8,8%) e le collaborazioni (8,6%).

sono un percorso post diploma e di specializzazione - all'ascolto del sistema economico e delle tendenze di sviluppo del mercato;

V. Garantire adeguate azioni di orientamento da parte delle istituzioni scolastiche che accompagnino la scelta dei giovani e li aiutino, se necessario, a cambiare il proprio percorso formativo anche nell'ottica del contrasto alla dispersione scolastica;

VI. Far sì che le suddette istituzioni assicurino la reversibilità delle scelte e la possibilità di passaggio degli studenti. In mancanza delle condizioni essenziali per l'ammissione e l'inserimento nel percorso richiesto le citate istituzioni devono attuare le necessarie misure di ri-orientamento con la proposta di soluzioni alternative idonee a facilitare la prosecuzione degli studi. La giovane età degli allievi porta infatti spesso al cambiamento nelle scelte compiute;

VII. Prendere atto del sostanziale fallimento della formazione professionale ed introdurre i necessari correttivi primo fra tutti la previsione di una percentuale di *placement* obbligatoria per la finanziabilità dei corsi;

VIII. Aumentare la fruibilità dell'offerta di formazione continua, come risposta ad un diritto individuale del lavoratore, sperimentando l'istituzione di un conto/voucher formativo individuale a livello nazionale.

IX. Incrementare la capacità di offerta di formazione mirata al lavoro, favorendo la costituzione di reti di partenariato tra Enti accreditati ai servizi al lavoro e Enti accreditati alla formazione attraverso una allocazione equilibrata delle risorse comunitarie e nazionali.

X. Sperimentare modalità di integrazione tra risorse pubbliche e fondi interprofessionali;

XI. Assicurare ai cittadini la possibilità di accedere ad interventi formativi – di durata, caratteristiche e modalità di erogazione eterogenee – che possano sostenere momenti di inserimento, re-inserimento e/o di riallineamento competenze, per evitare il depauperamento del bagaglio professionale e delle chance occupazionali;

XII. Attivare gli strumenti - banche dati, sistemi di georeferenziazione delle imprese e del sistemi del lavoro, analisi sull'evoluzioni delle professioni- che si sono notevolmente sviluppati in questi anni e che potrebbero essere la base di processi formativi orientati al mercato (anche alle sue nicchie);

XIII. Attivare un sistema di valorizzazione e certificazione delle competenze "portabile", costruito con le imprese e da loro riconosciuto. Gli "open badge" come strumento di valorizzazione di percorsi professionali (formativi e lavorativi) che responsabilizzano il soggetto che li eroga, sono utili alle imprese per conoscere le competenze/ esperienze in capo al singolo lavoratore. Soprattutto costituiscono il "portfolio" dinamico e portabile che il lavoratore mantiene con sé, come proprio capitale riconosciuto;

XIV. Rilevare e rendere patrimonio aggiornato e disponibile per gli enti formativi, le imprese (e i cittadini) le nuove esigenze formative che nascono dai cambiamenti/evoluzioni in atto nell'economia e conseguentemente nel mercato del lavoro;

XV. Favorire ogni azione che combini una buona competenza tecnica di base con una forte capacità di apprendere coniugata con la volontà di farlo. È l'evoluzione del lavoro che richiede molta più capacità di adattamento e di cambiamento accompagnate alla velocità di apprendimento e di gestione di compiti differenti in flessibilità.

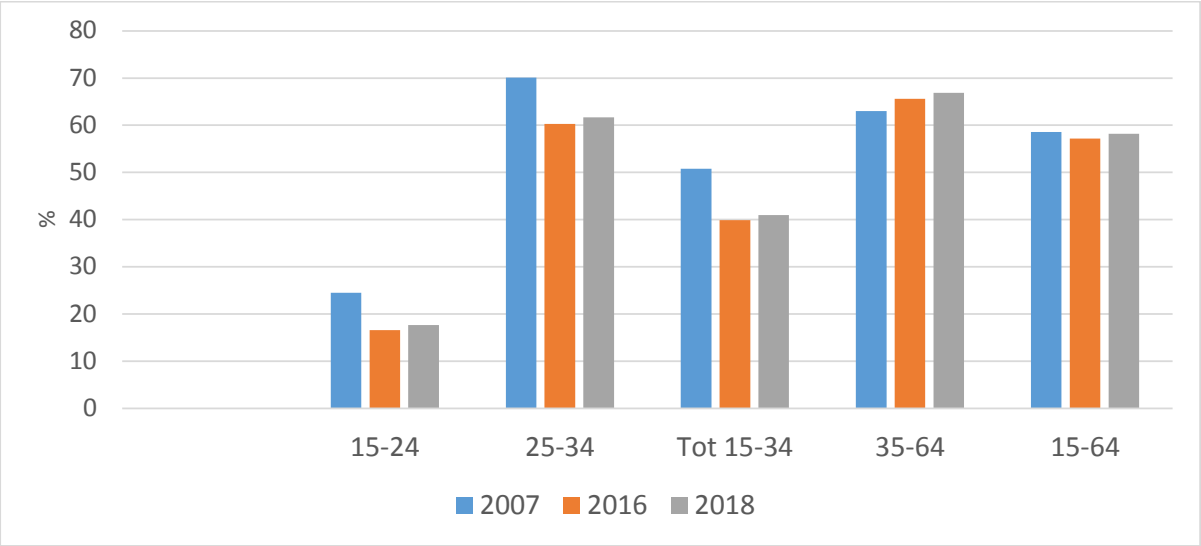
Giovani e agenzie per il lavoro appendice statistica

Tabella 1 - occupati 2018 per classi età (Italia 2018 VS 2007 e 2016)

Età	2007	2016	2018	Variazione 2018-2016 V.a.	Variazione 2018-2007	
					v.a	v.%
15-24	1.455.674	977.497	1.036.478	58.981	-419.196	-28,8
25-34	5.626.815	4.074.270	4.075.353	1.083	-1.551.462	-27,6
Tot. 15-34	*7.082.489*	*5.051.767*	*5.111.831*	*60.064*	*-1.970.658*	*-27,8*
35-64	15.434.895	17.189.378	17.473.831	284.453	2.038.936	13,2
65-74	328.718	436.735	629.287	192.552	300.569	91,4
Totale	22.846.101	22.677.880	23.214.949	537.069	368.848	1,6

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat 2018

Grafico 1 - tasso di occupazione per classi di età



Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 2 - occupati e disoccupati per classi di età nel 2018

Età	Occupati		Disoccupati	
	V.a.	v.%	V.a.	v.%
15-24	1.036.478	4,6	492.023	17,9
25-34	4.075.353	18	770.947	28,1
Totale 15-34	*5.111.831*	*22,6*	*1.262.970*	*46,1*
35-64	17.473.830	77,4	1.478.480	53,9
Totale 15-64	22.585.661	100	2.741.450	100

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 3 - numero di disoccupati per classi di età: cfr. 2007-2016-2018

Età	2007	2016	2018	Var 2018 - 2007
15-24	372.164	593.259	492023	32,2
25-34	507.419	873.927	770947	51,9
Totale 15-34	*879583*	*1.467.186*	*1262970*	*43,6*
35-64	598814	1.534.835	1.478.480	146,9
Totale 15-64	1478397	3002021	2741450	85,4

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 4 - tasso di disoccupazione in Italia 2007-2018 per età

Età	2007	2016	2018	Var. punti percentuali (2018-2007)
15-24	20,4	37,8	32,2	+11,8
25-34	8,3	17,7	15.9	+-7,6
Tot.15-34		22,5	19,8	-
>= 35	3,7	8,0	7,6	+4,1
15-64	**6,2**	**11,9**	**10.8**	**+4,6**

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 5 - disoccupati, scoraggiati e inattivi per classi di età – 2018 Italia

Età	Scoraggiati		Disoccupati + Scoraggiati		Inattivi totali	
	2018	v.%	2018	v.%	2018	v.%
15-24	137.490	7,6	629.513	15,4	4.333.309	32,7
25-34	225.378	12,4	996.325	23,1	1.761.520	13,3
Totale 15-34	*362.867*	*20*	*1.625.837*	*38,4*	*6.094.829*	46,0
35-64	1.451.223	80	2.929.703	61,6	7.165.857	54,0
Totale 15-64	1.814.090	100	4.555.540	100	13.260.686	100,0

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 6 - occupati Disoccupati, Scoraggiati e inattivi tra i 15 e i 34 anni per titolo di studio e genere. Val.% . Italia – 2018.

Titolo di studio	Occupati	Disoccupati	Scoraggiati*	Inattivi totali
Fino a licenza media	21,4	32,9	50,6	**51,6**
Diploma	53,3	51,6	43,0	**38,3**
Laurea	25,3	15,5	6,4	**10,1**
Totale	100,0	100,0	100	**100,0**
	Occupati	**Disoccupati**	**Scoraggiati**	**Inattivi totali**
Femmine	42,1	46,8	49,9	**55,0**
Maschi	57,9	53,2	50,1	**45,0**

*Dato 2016

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 7 - tasso di occupazione per regione. Anno 2018

REGIONE	15-24	25-34	Tot. 15-34
PROV. AUT. BOLZANO	35,6	81,8	**59,0**
PROV. AUT. TRENTO	26,4	77,2	**52,4**
LOMBARDIA	23,2	76,5	**51,5**
EMILIA-ROMAGNA	23,7	74,6	**51,0**
VENETO	23,1	76,7	**50,9**
VALLE D'AOSTA	22,8	76,1	**50,5**
PIEMONTE	20,7	72,3	**48,0**
FRIULI-VENEZIA GIULIA	19,6	72,9	**47,7**
MARCHE	20,2	71,6	**47,5**
TOSCANA	19,9	69,1	**46,3**
UMBRIA	17,7	66,8	**44,3**
LIGURIA	16,1	68,6	**43,6**
ABRUZZO	17,4	61,6	**41,5**
LAZIO	16,2	62,5	**41,3**
TOTALE ITALIA	**17,7**	**61,7**	**41,0**
SARDEGNA	15,9	52,8	**36,3**
BASILICATA	12,7	50,0	**32,8**
MOLISE	12,9	48,6	**32,2**
PUGLIA	13,1	48,2	**31,3**
CALABRIA	12,1	42,2	**28,4**
CAMPANIA	10,5	40,8	**26,2**
SICILIA	10,0	38,8	**25,2**

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 8 – Tasso di disoccupazione per Regione 15-34 anni. Italia - 2018

REGIONE	15-24	25-34	Tot. 15-34
SICILIA	53,6	33,4	**38,4**
CAMPANIA	53,6	30,3	**36,4**
CALABRIA	52,7	29,8	**35,8**
PUGLIA	43,6	23,5	**28,6**
MOLISE	40,3	24,1	**27,7**
SARDEGNA	35,7	24,3	**26,8**
BASILICATA	38,7	20,2	**24,3**
LAZIO	34,5	17,0	**20,8**
TOTALE ITALIA	**32,2**	**15,9**	**19,8**
ABRUZZO	29,7	15,9	**18,9**
LIGURIA	36,3	13,1	**18,3**
UMBRIA	31,1	12,5	**16,6**
PIEMONTE	30,0	10,9	**15,6**
TOSCANA	22,9	11,3	**13,9**
MARCHE	22,1	11,1	**13,5**
FRIULI-VENEZIA GIULIA	23,7	10,3	**13,3**
VALLE D'AOSTA	21,7	9,6	**12,5**
LOMBARDIA	20,8	8,4	**11,3**
VENETO	21,0	8,1	**11,3**
EMILIA-ROMAGNA	17,8	8,2	**10,5**
PROV. AUT. TRENTO	15,3	6,3	**8,7**
PROV. AUT. BOLZANO	9,2	2,8	**4,8**

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 9 - Numero di disoccupati per regione (v.a.). Anno 2018 v.a e incidenza sul totale

REGIONE	15-24	25-34	Tot. 15-34	**incidenza 15-34 su totale Italia . Val.%**
CAMPANIA	83.006	130.648	213.655	**16,9**
SICILIA	63.708	119.300	183.008	**14,5**
LOMBARDIA	57.078	74.060	131.137	**10,4**
LAZIO	46.701	82.965	129.666	**10,3**
PUGLIA	44.257	69.957	114.214	**9,0**
PIEMONTE	34.348	38.326	72.674	**5,8**
CALABRIA	27.894	44.169	72.063	**5,7**
VENETO	28.638	33.853	62.490	**4,9**
TOSCANA	19.121	33.009	52.129	**4,1**
EMILIA-ROMA-GNA	19.972	30.095	50.066	**4,0**
SARDEGNA	12.832	30.299	43.131	**3,4**
LIGURIA	11.996	14.821	26.817	**2,1**
ABRUZZO	9.014	17.088	26.102	**2,1**
MARCHE	8.050	14.233	22.283	**1,8**
FRIULI-VENEZIA GIULIA	6.368	9.765	16.133	**1,3**
UMBRIA	6.213	8.793	15.006	**1,2**
BASILICATA	4.687	8.600	13.287	**1,1**
MOLISE	2.632	5.505	8.137	**0,6**
PROV. AUT. TREN-TO	2.648	3.031	5.680	**0,4**
PROV. AUT. BOL-ZANO	2.130	1.425	3.555	**0,3**
VALLE D'AOSTA	*	1.006	1.737	**0,1**
TOTALE ITALIA	492.023	770.947	1.262.970	**100,0**

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 10 – Graduatoria delle province per tasso di occupazione giovanile 15-34 anni cfr con Dati Mercato del Lavoro e Tasso di disoccupazione. Valori percentuali. 2018 (in ordine decrescente).

Regione/Provincia	Occupati	Persone in cerca	Inattivi	Totale FL	Tasso di Occupazione		Tasso di Disoccupazione Val%
					Val. %	Rank	
BOLZANO	70.134	3.555	45.278	118.968	59	1	4,8
BELLUNO	21.184	2.039	14.917	38.140	55,5	2	8,8
LECCO	37.337	3.547	27.326	68.210	54,7	3	8,7
CUNEO	64.307	6.169	47.226	117.703	54,6	4	8,8
VICENZA	101.917	9.329	76.015	187.261	54,4	5	8,4
COMO	66.780	9.283	47.174	123.237	54,2	6	12,2
BRESCIA	139.989	13.279	105.592	258.860	54,1	7	8,7
BOLOGNA	102.395	10.859	78.869	192.124	53,3	8	9,6
VARESE	93.233	13.164	69.997	176.394	52,9	9	12,4
FERMO	18.658	1.608	15.161	35.428	52,7	10	7,9
TRENTO	59.494	5.680	48.391	113.565	52,4	11	8,7
LODI	24.334	2.889	19.338	46.561	52,3	12	10,6
PIACENZA	28.922	3.359	23.159	55.441	52,2	13	10,4
TREVISO	94.842	13.964	73.816	182.621	51,9	14	12,8
CREMONA	35.944	4.868	28.467	69.279	51,9	15	11,9
BERGAMO	121.762	12.438	100.848	235.047	51,8	16	9,3
MODENA	69.670	7.132	58.197	134.999	51,6	17	9,3
REGGIO NELL'EMILIA	55.964	5.237	47.601	108.802	51,4	18	8,6
PADOVA	90.404	10.031	75.719	176.153	51,3	19	10
MILANO	324.139	43.547	265.470	633.155	51,2	20	11,8
ROVIGO	21.548	3.426	17.204	42.179	51,1	21	13,7
AOSTA	12.152	1.737	10.191	24.081	50,5	22	12,5
FORLI'	34.933	3.304	31.271	69.508	50,3	23	8,6
PARMA	43.957	4.125	39.307	87.388	50,3	24	8,6
PORDENONE	29.989	2.710	26.922	59.621	50,3	25	8,3
RIMINI	33.568	6.019	27.353	66.940	50,1	26	15,2
SONDRIO	17.881	2.896	14.889	35.666	50,1	27	13,9
VERCELLI	15.497	2.145	13.280	30.922	50,1	28	12,2
PRATO	24.873	2.574	22.381	49.828	49,9	29	9,4
PAVIA	50.868	7.887	43.299	102.054	49,8	30	13,4
TRIESTE	21.203	3.193	18.148	42.544	49,8	31	13,1
MASSA	17.120	3.013	14.466	34.599	49,5	32	15
VENEZIA	76.765	9.490	68.972	155.228	49,5	33	11
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	13.826	1.220	12.857	27.903	49,5	34	8,1
PESARO	35.040	5.472	30.495	71.008	49,3	35	13,5
MACERATA	30.354	4.452	27.811	62.617	48,5	36	12,8

NOVARA	33.293	4.852	31.174	69.319	48	37	12,7
ALESSANDRIA	35.046	7.667	30.422	73.136	47,9	38	17,9
MANTOVA	36.286	5.959	33.619	75.863	47,8	39	14,1
FIRENZE	91.833	12.103	89.473	193.409	47,5	40	11,6
RAVENNA	31.877	4.174	31.336	67.387	47,3	41	11,6
SIENA	23.911	4.181	22.621	50.712	47,2	42	14,9
TERAMO	29.938	6.043	27.604	63.584	47,1	43	16,8
AREZZO	32.469	6.374	30.132	68.975	47,1	44	16,4
UDINE	44.273	7.591	42.380	94.243	47	45	14,6
FERRARA	26.927	5.859	24.852	57.637	46,7	46	17,9
PERUGIA	60.168	10.547	58.473	129.188	46,6	47	14,9
TORINO	201.285	44.290	187.920	433.495	46,4	48	18
PISA	35.636	5.685	35.503	76.823	46,4	49	13,8
VERONA	84.789	14.211	84.132	183.132	46,3	50	14,4
ANCONA	40.741	8.187	39.364	88.291	46,1	51	16,7
BIELLA	13.763	2.685	13.394	29.842	46,1	52	16,3
MONZA E BRIANZA	76.724	11.381	78.533	166.638	46	53	12,9
PISTOIA	25.264	3.904	26.065	55.233	45,7	54	13,4
LUCCA	32.761	5.745	34.413	72.919	44,9	55	14,9
LA SPEZIA	17.811	3.661	18.371	39.843	44,7	56	17,1
SAVONA	20.803	3.726	21.975	46.504	44,7	57	15,2
ASTI	17.302	3.645	18.172	39.120	44,2	58	17,4
GENOVA	63.624	14.087	69.049	146.760	43,4	59	18,1
L'AQUILA	26.417	6.205	29.270	61.893	42,7	60	19
LATINA	53.726	15.861	56.964	126.552	42,5	61	22,8
ROMA	367.307	83.492	415.428	866.226	42,4	62	18,5
IMPERIA	17.315	5.342	18.254	40.911	42,3	63	23,6
RIETI	13.730	2.952	15.925	32.607	42,1	64	17,7
LIVORNO	25.005	4.184	30.254	59.443	42,1	65	14,3
ASCOLI PICENO	17.451	2.563	22.334	42.349	41,2	66	12,8
GORIZIA	10.014	2.639	11.840	24.493	40,9	67	20,9
CHIETI	32.360	8.150	38.966	79.475	40,7	68	20,1
GROSSETO	14.135	4.367	17.711	36.213	39	69	23,6
VITERBO	23.126	7.068	29.962	60.156	38,4	70	23,4
CAGLIARI	32.212	11.227	42.631	86.070	37,4	71	25,8
TERNI	14.991	4.459	21.148	40.599	36,9	72	22,9
ORISTANO	11.185	3.298	16.263	30.746	36,4	73	22,8
NUORO	15.161	3.895	22.762	41.819	36,3	74	20,4
BRINDISI	31.198	10.078	44.939	86.215	36,2	75	24,4
SUD SARDEGNA	25.037	12.941	31.823	69.800	35,9	76	34,1
PESCARA	23.198	5.704	36.021	64.922	35,7	77	19,7
SASSARI	34.119	11.771	50.122	96.011	35,5	78	25,6

AVELLINO	34.768	12.722	51.800	99.290	35	79	26,8
BARI	96.663	32.183	155.615	284.461	34	80	25
RAGUSA	25.952	12.012	38.828	76.792	33,8	81	31,6
CATANZARO	27.763	12.618	43.315	83.696	33,2	82	31,2
MATERA	15.271	4.212	26.879	46.361	32,9	83	21,6
POTENZA	26.163	9.075	44.895	80.133	32,6	84	25,8
FROSINONE	34.849	20.293	52.401	107.543	32,4	85	36,8
CAMPOBASSO	15.466	5.008	27.403	47.877	32,3	86	24,5
ISERNIA	5.772	3.130	9.160	18.061	32	87	35,2
SIRACUSA	27.190	17.330	45.813	90.333	30,1	88	38,9
LECCE	51.178	23.158	97.135	171.471	29,8	89	31,2
SALERNO	75.178	31.307	147.576	254.061	29,6	90	29,4
TARANTO	37.644	16.498	73.558	127.701	29,5	91	30,5
BARLETTA-ANDRIA-TRANI	25.807	9.011	53.046	87.864	29,4	92	25,9
MESSINA	40.840	25.230	73.949	140.020	29,2	93	38,2
COSENZA	46.232	30.260	82.725	159.217	29	94	39,6
FOGGIA	42.239	23.286	85.745	151.270	27,9	95	35,5
REGGIO DI CALABRIA	35.510	18.335	78.197	132.043	26,9	96	34,1
CASERTA	62.800	31.875	140.715	235.391	26,7	97	33,7
CROTONE	11.891	7.974	25.028	44.893	26,5	98	40,1
NAPOLI	188.208	130.786	456.185	775.179	24,3	99	41
CATANIA	64.186	33.586	166.639	264.412	24,3	100	34,4
CALTANISSETTA	14.829	8.240	38.647	61.715	24	101	35,7
ENNA	9.155	7.140	22.683	38.979	23,5	102	43,8
PALERMO	68.682	41.990	186.115	296.787	23,1	103	37,9
VIBO VALENTIA	7.883	2.876	23.847	34.605	22,8	104	26,7
AGRIGENTO	22.121	21.380	55.807	99.307	22,3	105	49,1
TRAPANI	20.528	16.099	61.381	98.008	20,9	106	44
BENEVENTO	11.866	6.964	40.742	59.572	19,9	107	37
Totale		1.262.970	6.094.829	12.469.630	41		19,8

Fonte: elaborazione Assolavoro DataLab su dati Istat

Tabella 11 - Distribuzione occupati e dei FTE nella somministrazione per classi di età – 2018

	Sommministrati Occupati totali		Somministrati FTE (*Full Time Equivalent*)		
	v.a	v. %	v.a	v. %	Indice Saturazione Fte
Fino a 24	95.944	19,7	67.151	18,3	70,0
25 – 34	162.229	33,4	124.264	34,0	76,6
35-64	224.574	46,2	172.292	47,1	76,7
65 ed oltre	3.691	0,8	2.298	0,6	62,3
Totale	486.438	100,0	366.005	100,0	75,2

Fonte: elaborazioni Assolavoro su dati Inail

Tabella 12 - Distribuzione degli occupati nel mercato del lavoro per classi di età – 2018

	Occupati	Val.%.
Fino a 24 anni	1.036.478	4,5
da 25 a 34 anni	4.075.353	17,6
da 35 a 64 anni	17.473.831	75,3
65 + anni	629.287	2,7
Totale	23.214.949	100,0

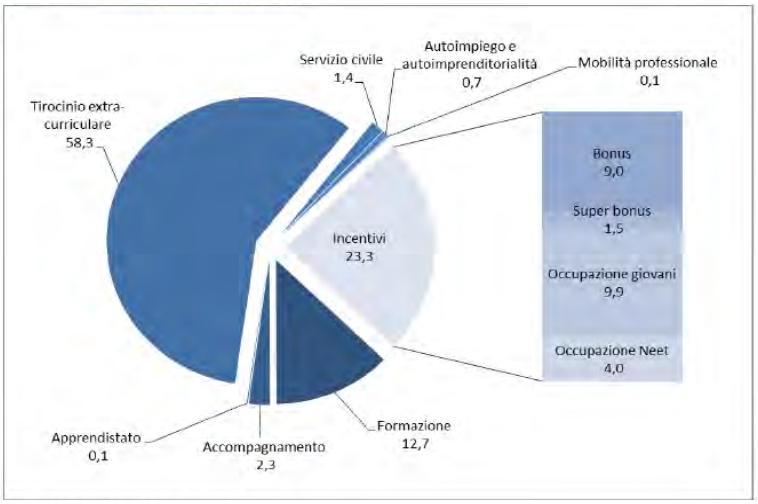
Fonte: elaborazione Assolavoro Datalab su dati Istat

Tabella 13 - Incidenza somministrazione sul mercato del lavoro e per classi di età - 2018

Fino a 24 anni	9,3
da 25 a 34 anni	4,0
da 35 a 64 anni	1,3
65 + anni	0,6
Totale	2,1

Fonte: Assolavoro DataLab

Grafico 2 – misure di politica attiva



Fonte: ANPAL (dati al 30 settembre 2018)

Tabella 14- numero di sedi di enti iscritti agli elenchi Forma.Temp (al 30 giugno 2019)

Regione	Numero sedi legali	Numero sedi operative (iscritte nella sezione A dell'elenco)
Abruzzo	47	32
Basilicata	7	4
Calabria	8	4
Campania	84	61
Emilia-Romagna	48	37
Friuli-Venezia Giulia	6	7
Lazio	57	32
Liguria	8	4
Lombardia	164	128
Marche	19	13
Molise	4	3
Piemonte	58	53
Puglia	29	18
Sardegna	8	7
Sicilia	31	22
Toscana	26	12
Trentino-Alto Adige	6	1
Umbria	12	4
Valle d'Aosta	1	0
Veneto	42	47
Totale	**665**	**489**

Fonte: Forma.Temp

Tabella 15: tipologia di contratto (confronto Garanzia Giovani VS non Garanzia Giovani, %)

	Non GG	GG	Totale
Tempo indeterminato	15,2	21,6	18,8
Tempo determinato	46,1	34,2	39,4
Apprendistato	6,5	17,0	12,4
Co.co.co/contratto inserimento	3,8	3,4	3,6
Interinale/somministrazione	0,6	1,0	0,9
Intermittente/lavoro	7,1	5,5	6,2
Collaborazione occasionale	3,6	3,2	3,4
Accordi informali/nessun contratto	11,3	9,2	10,2
Lavoratore autonomo	5,9	4,9	5,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani

Capitolo 11

Policies per l'implementazione delle competenze, strategie di *upskilling* e *reskilling* e prospettive per lo sviluppo della VET nel Paese

Capitolo 11

Policies per l'implementazione delle competenze, strategie di *upskilling e reskilling* e prospettive per lo sviluppo della VET nel Paese

Giuditta Alessandrini
Dipartimento di Scienze della Formazione - Università degli Studi di Roma TRE

Abstract
In Italia la debole domanda di competenze nel mondo produttivo e la debole offerta genera un adattamento reciproco tra istituzioni formative e mondo del lavoro con una caratterizzazione al ribasso (definito nei documenti della Commissione Europea «low equilibrium»). L'Italia si posiziona, inoltre, tra i più bassi livelli di istruzione terziaria, il 18% degli adulti. Questo dato cresce al 26% se si considerano solamente i giovani dai 25 ai 35 anni, ma è sempre inferiore alla media OCSE. È uno di quei pochi paesi in cui le prospettive di occupazione per i laureati tra i 25 ed i 35 anni sono inferiori a quelle dei diplomati dei corsi di studio professionali di istruzione secondaria superiore. Altri dati sugli adulti low skilled e sulla permanenza di fenomeni come i Neet completano il quadro della fragilità del capitale umano del paese. Da qui l'esigenza di policies per il *reskilling* e l'*upskilling* dei giovani e degli adulti in una prospettiva di *long term employability*. Le raccomandazioni relative al piano europeo "*Upskilling pathways in Italy*" costituiscono un punto di riferimento fondamentale relativo alla governance delle policies da attivare nel paese. Fondamentale in questo contesto diventa la riflessione sulla formazione professionale anche in un'ottica comparata con lo sviluppo della VET in Europa e l'individuazione di strategie di innovazione curricolare e di "riposizionamento" del ruolo strategico di tale area nel sistema formativo del paese.

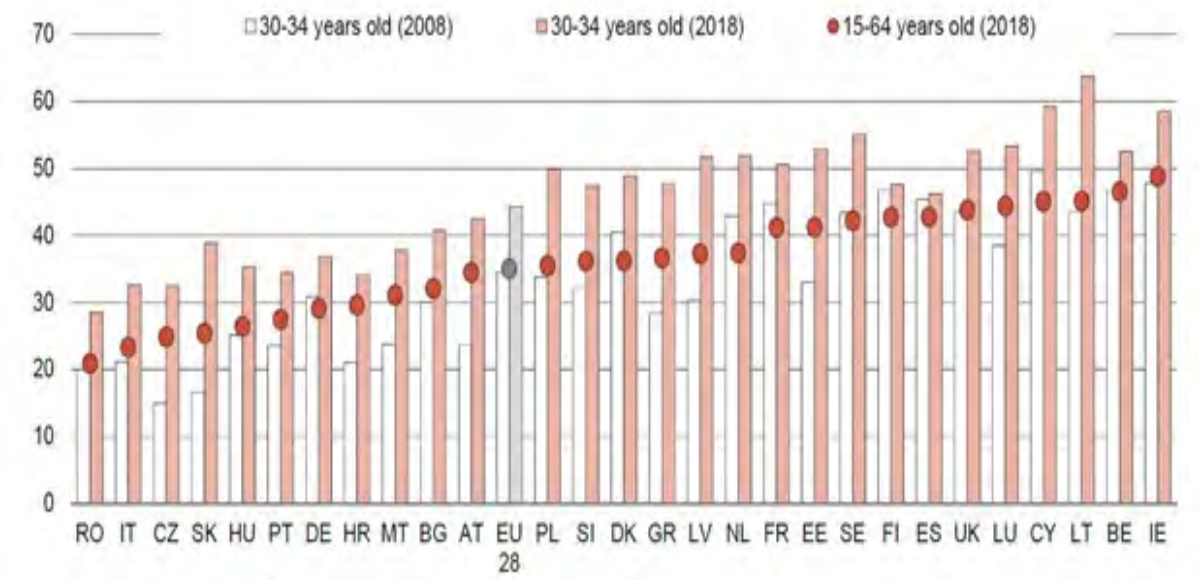
1. Le politiche per l'implementazione delle competenze come priorità: la *Strategia OCSE per le competenze* del 2017 e le *dieci sfide* da affrontare nel contesto Italiano

È indubbio che l'Italia dal punto di vista del "capitale umano" si trovi in difficoltà su vari fronti: la *debole domanda di competenze* nel mondo produttivo e la *debole offerta* genera un adattamento reciproco tra istituzioni formative e mondo del lavoro con una caratterizzazione al ribasso (definito «*low equilibrium*»). L'Italia si posiziona, inoltre, tra *i più bassi livelli di istruzione terziaria*, il 18% degli adulti. Questo dato cresce al 26% se si considerano solamente i giovani dai 25 ai 35 anni, ma è sempre inferiore alla media OCSE. L'Italia, insomma, è uno di quei pochi paesi in cui le *prospettive di occupazione* per i laureati tra i 25 ed i 35 anni *sono inferiori a quelle dei diplomati* dei corsi di studio professionali di istruzione secondaria superiore.
Altri dati sugli adulti *low skilled* e sulla permanenza di fenomeni come i Neet completano il quadro della *fragilità del capitale umano* del paese.
Nel 2017 – come leggiamo in un recente documento del Cedefop (2019a) –, il 15,7 % dei giovani europei scarsamente qualificati tra i 15 ed i 29anni era disoccupato ed al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione, rispetto al 9,6% dei coetanei meglio istruiti.
Da qui l'esigenza di *policies* per il *reskilling* e l'*upskilling* dei giovani e degli adulti in una prospettiva di *long term employability*. Fondamentale in questo contesto diventa

la riflessione sulle policies della *formazione professionale* nel paese anche in un'ottica comparata con lo sviluppo della VET in Europa e l'individuazione di strategie di innovazione curricolare e di "riposizionamento" del ruolo strategico di tale area nel sistema formativo del paese.
La strategia europea del 2016 denominata *News Skill Agenda*, in continuità con la storia più che decennale di altri documenti europei importanti, a partire dal Libro Bianco di Delors del 1996, ha indicato una strada per *chi lavora per lo sviluppo della formazione*: puntare sulla promozione del *talento individuale* e sul *work based learning* (favorire forme di apprendimento centrato sul lavoro). Già le *conclusioni di Riga* del 20 giugno 2015 sottolineavano, tra i vari elementi, che «le persone hanno bisogno di competenze di alta qualità per ricoprire un ruolo attivo nel mercato del lavoro di oggi e di domani» e che quindi fondamentale è il ruolo della formazione professionale e dell'apprendimento sul lavoro.
Anche in Europa la situazione non è delle migliori: il 20-25% degli adulti hanno lacune nelle abilità basiche di lettura, scrittura e capacità di calcolo, il 40% di adulti nelle *basic digital skills* e 67 milioni di persone non hanno completato l'educazione secondaria, oltre al fatto che solo il 38% dispone di una laurea. Occorre quindi, secondo gli estensori della strategia europea, puntare ad una inversione di tendenza: *scommettere sulla crescita delle skills delle popolazioni dei paesi europei*.
Sebbene la crescita occupazionale sia recentemente migliorata, nel 2015 quasi la metà degli occupati nell'UE, ovvero 11 milioni di persone, sono stati *a lungo termine disoccupati*: circa due terzi di essi (6,8 milioni) sono stati per più di due anni in uno stato di disoccupazione. I tassi relativi al fenomeno variano notevolmente tra i paesi e, durante i periodi di crisi, le *persone con scarse competenze sono maggiormente a rischio* di essere senza lavoro a lungo termine, secondo il sondaggio europeo sulle competenze del Cedefop (2017).
Le politiche per l'implementazione delle competenze dovrebbero dunque costituire una priorità. L'Italia invece – come si è accennato sopra – è come imbrigliata in una situazione di «*low skills equilibrium*». **Da qui le** *dieci sfide* da affrontare nel prossimo futuro (OECD, 2017a), dall'orientamento alla sperimentazione per i giovani delle pratiche di alternanza con gli ambienti di lavoro agli incentivi che si avvalgano di *pratiche di performance avanzate* nelle imprese. Tutto questo per *contrastare* il declino del Paese, *promuovere* la previsione delle competenze che occorrono per lo sviluppo e presidiare lo *skills mismatch* (Pouliakas, 2018).
La figura 1 consente di vedere in ottica comparata il posizionamento del nostro paese nei benchmarking internazionali relativi all'employment.
L'aver completato l'educazione terziaria per una popolazione ***è importante come "****scudo" contro la perdita del lavoro durante la crisi*. L'educazione "ha un valore di protezione", dunque, rispetto alla mobilità *in basso*. I contratti temporanei in Italia infatti sono associati ad un alto rischio di caduta verso il *non impiego* e questo è esacerbato dalla crisi, così come evidenziato dall'OECD (2017b) nell'analisi specifica delle opportunità di sviluppo del mercato del lavoro nel nostro paese.
Il progetto per una *Strategia Nazionale per le competenze* del 2017(a) – sviluppato in collaborazione con l'OECD e con il sostegno della Commissione Europea – è stato un passo rilevante per lo *sviluppo di una strategia integrata delle competenze*.
Da questa premessa, sono state individuate le quattro priorità e le dieci sfide basate sul valore delle competenze.

Sviluppare competenze rilevanti: fornire ai giovani di tutto il Paese le competenze necessarie per continuare a studiare e per la vita, aumentare l'accesso all'istruzione universitaria e al contempo migliorare la qualità e la pertinenza delle competenze, aumentare le competenze degli adulti che hanno competenze di basso livello; *attivare l'offerta di competenze*: rimuovere gli ostacoli all'attivazione delle competenze sul mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, incoraggiare una maggiore partecipazione da parte delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro; *utilizzare le competenze in modo efficace*: utilizzare meglio le competenze sul posto di lavoro, far leva sulle competenze per promuovere l'innovazione; *migliorare le condizioni per un sistema di competenze efficace*: rafforzare la *governance* multilivello e i partenariati al fine di migliorare il sistema delle competenze, promuovere la valutazione e la previsione dei bisogni di competenze per ridurre lo *skills mismatch*, investire per potenziare le competenze (Alessandrini, 2017).

Figura 1 – Il posizionamento dell'Italia nel confronto internazionale (Employment statistics)



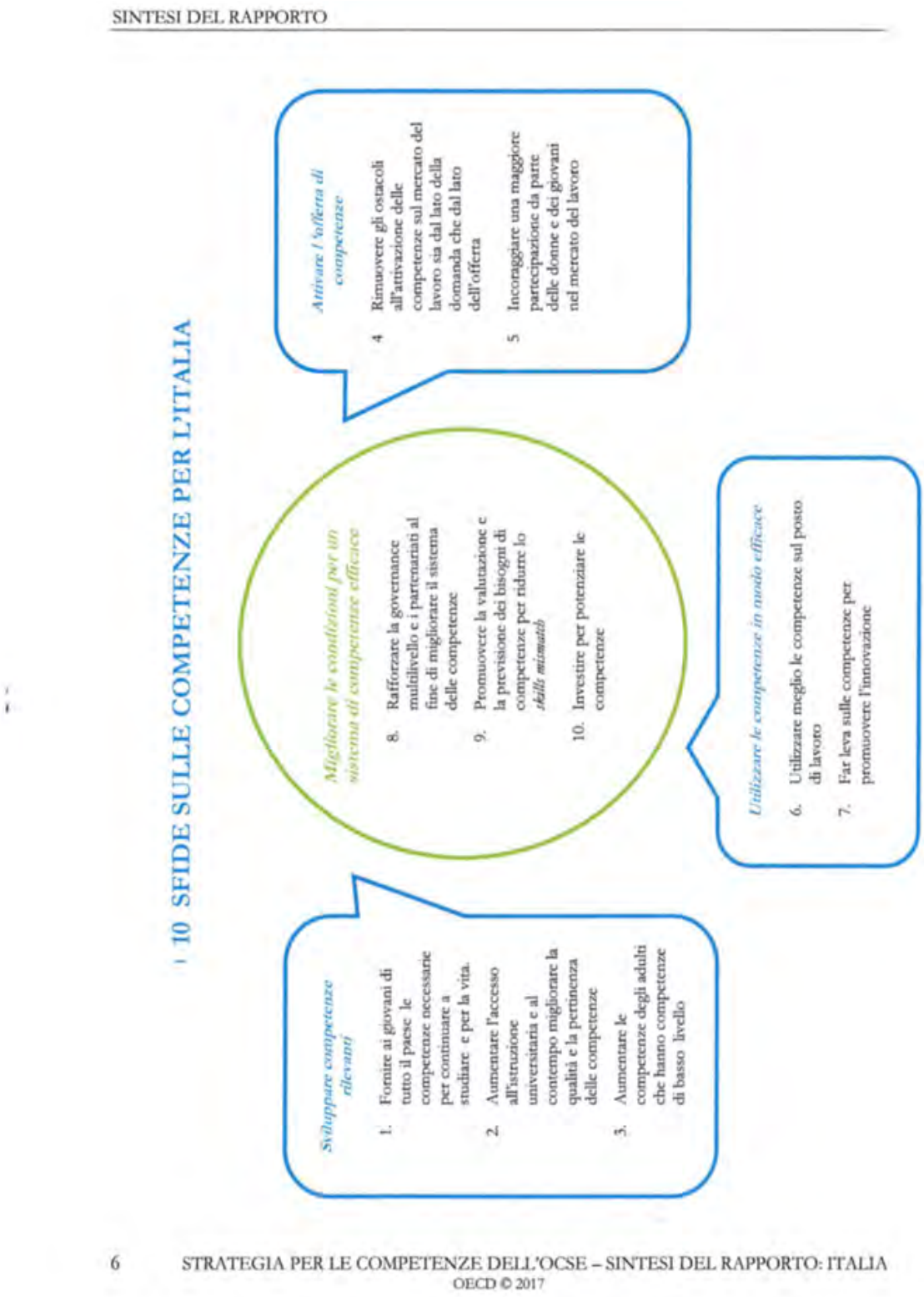
Fonte: Eurostat 2018a.

La figura seguente (2) rappresenta sinteticamente aree e dimensioni delle dieci sfide, su cui si tornerà nel testo.

2. La *fragilità* del capitale umano del paese: *overview* sui dati relativi al tema degli adulti "low skilled"

L'idea di promuovere l'*upskilling* è il cuore della strategia europea prima citata e presentata come un indirizzo cogente per alcuni paesi tra cui il nostro. La "ratio" della "*News Skill Agenda*" è centrata per lo più sull'approccio «*learning outcomes*». Con questo espressione si intendono i risultati osservabili dei processi di apprendimento espressi in termini di conoscenze, skills e competenze. Per meglio definire la *fragilità* del capi-

Figura 2 – Le dieci sfide sulle competenze in Italia



Fonte: OECD 2017a.

tale umano del paese, ricordo che da un recente Draft europeo sul tema della formazione degli adulti emergono alcuni dati sconfortanti (Forti, 2018):

- Il 38% degli adulti possiede un livello di alfabetizzazione e di *numeracy* decisamente scarso con una media OCSE pari al 26,3% (è migliore solo rispetto alla Turchia e al Cile);
- Il 33,6% dei lavoratori italiani possiede un livello di alfabetizzazione e di numeracy decisamente scarso rispetto alla media OCSE attestabile al 22,7%;
- In Italia solo il 20,1% della popolazione adulta partecipa alla formazione professionale, metà della media OCSE (40,4%);
- Solo il 14% degli adulti poco qualificati partecipa alla formazione professionale, meno della metà della media OCSE (29,8%), anche se i meno qualificati sono probabilmente quelli che hanno più bisogno di formazione;
- La quota dei partecipanti alla formazione sostenuta dai Fondi che non rilascia alcuna certificazione è diminuita dal 51,2% nel 2014 al 38,2% nel 2016.

Nelle più recenti indagini PIAAC Italia (ANPAL, 2019) si rileva come la popolazione *low skilled*[1] appaia particolarmente rilevante da noi, dove rappresenta il 27,9% del totale (peraltro si tratta della percentuale più alta tra i Paesi partecipanti al primo round di PIAAC)[2].
Il quadro delle raccomandazioni europee dell'*Agenda* del giugno 2017 (OECD, 2017a) è articolato su *quattro* linee: migliorare la qualità e la rilevanza della formazione delle skills, rendere le qualificazioni più visibili e comparabili, sviluppare una "nuova intelligenza" delle skills e garantire più ampie informazioni per migliori scelte di carriera. L'obiettivo è quello di favorire la mobilità transnazionale e di consentire l'accesso all'apprendimento per le persone *durante tutto l'arco della vita* (sia a livello informale, che non formale e formale) garantendo un meccanismo di validazione e di *assessment*. L'utilizzo dell'approccio *learning outcomes* potrebbe anche essere strumento di potenziale garanzia di equità sociale rispetto alle situazioni di emergenza correlate all'esigenza di integrazione di nuove popolazioni di immigrati e rifugiati. Fornire la possibilità di acquisire un *titolo formale riconosciuto dal paese di accoglienza* apre ai soggetti che provengono da altri paesi e culture, nuove opportunità di integrazione sociale e culturale. Bisogna considerare purtuttavia che l'idea di realizzare processi di integrazione correlati alla certificazione di competenze implica processi complessi, infrastrutture e risorse economiche rispetto ai quali il nostro paese si trova ancora indietro.
I nuovi scenari del lavoro a livello europeo, come emerge da uno dei più significativi Rapporti sul tema del lavoro, evidenziano, tra gli altri, due fenomeni emergenti: la presenza di sentieri di carriera *discontinui e "multi faccia"* e la *fine di un mercato del la-*

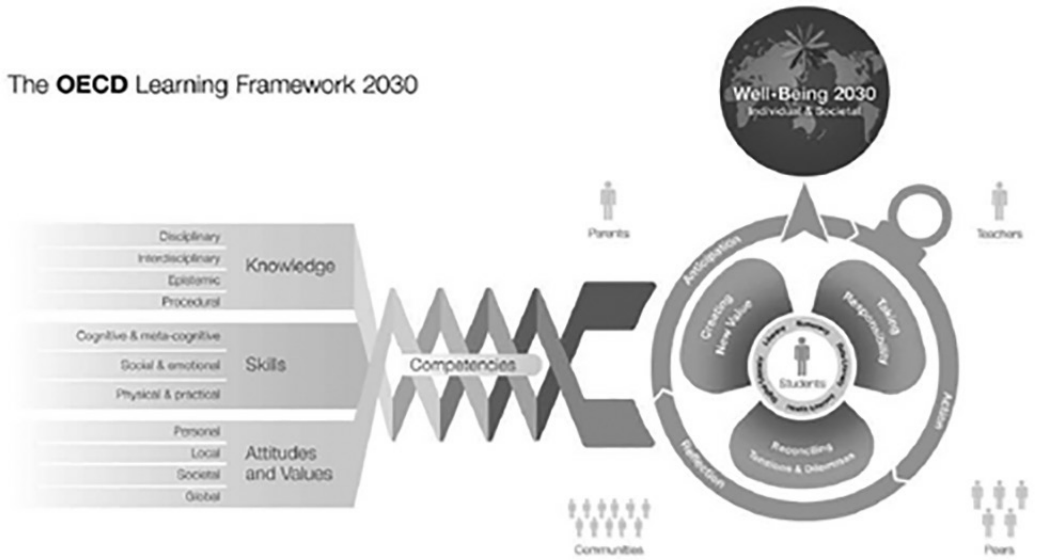
1. Le categorie *low skilled* riguardano: a) i soggetti che rientrano nella fascia di età 16-65 anni, con una particolare concentrazione tra coloro che appartengono alla classe di età superiore ai 55 anni; b) i soggetti con un'insufficiente formazione iniziale (la maggior parte ha conseguito il diploma rispetto ad un titolo post-laurea); c) gli immigrati ed i nativi digitali che si trovano nella *condizione di deprivazione culturale* a cui si accompagna la mancanza di motivazione; d) coloro i quali non partecipano – e *non hanno interesse a partecipare* – alle diverse opportunità di apprendimento (di studio come di lavoro, i cosiddetti *Neet*); e) i giovani lavoratori che, in maniera precoce, hanno fatto il loro ingresso nel mondo del lavoro ma che non dispongono di un bagaglio di competenze acquisite da un percorso di formazione/studio iniziale sia dall'assenza di formazione successiva.
2. Si veda la Survey of Adult Skills (PIAAC), http://skills.oecd.org e http://www.oecd.org/site/piaac (ultima consultazione 21/01/2019).

voro statico e *prevedibile*, senza contare la crescita delle interconnessioni tra vita privata e lavoro (AA.VV., 2016; WEF, 2019). Bisogna rilevare inoltre che si corre il rischio di un'interpretazione della focalizzazione sulle skills in un'ottica performativa. In realtà nei documenti più recenti predisposti dalla commissione risulta evidente la sottolineatura dei risultati raggiunti in termini di *apprendimento personale*.
Secondo l'OECD, chi apprende deve esercitare una *propria agency*, durante gli anni dell'istruzione, ma anche *per tutto l'arco della vita*. Due fattori sono cruciali: solide fondamenta di *literacy* e *numeracy*. Nell'era della trasformazione digitale e con l'avvento dei big data, *digital literacy* e *data literacy* saranno sempre più essenziali, così come lo sono la salute fisica e il benessere mentale, ma anche *ambienti di apprendimento personalizzati* per supportare e motivare ogni discente a coltivare le proprie passioni, creare connessioni tra diverse esperienze e opportunità di apprendimento, progettare i propri processi di apprendimento in collaborazione con gli altri.
Education 2030 (OECD, 2018) ha quindi identificato tre categorie di "competenze trasformative" indispensabili per affrontare la necessità di essere innovativi nelle sfide del mondo che cambia:

- Creare *nuovo valore*;
- *Riconciliare* tensioni e dilemmi;
- Assumersi *responsabilità*.

La figura seguente (3) presenta lo schema logico della "bussola" che da una parte si incentra sulle competenze dei soggetti, dall'altra punta ad indicare obiettivi di sostenibilità e di *well being*.

Figura 3 – The OECD Learning Framework 2030



Fonte: http://www.oecd.org/education/2030/learning-framework-2030.htm.

È indubbio che il *Position Paper* dell'OECD presenti una mappatura più complessa e "ricca" degli obiettivi su cui puntare rispetto alle Agende che lo precedono e prima citate. Questa *vision* sembra integrare l'istanza dell'*upskilling* con gli obiettivi dell'Agenda 2030 (ONU, 2015) valorizzando l'istanza della personalizzazione dell'apprendimento e dell'agency.
Al soggetto è richiesto di analizzare, definire e potenziare le conoscenze, le competenze e le attitudini ma è anche chiesto di giungere a sviluppare una sintesi "personale" rispetto a quadri valoriali considerati fondamentali per lo sviluppo futuro, ovvero la realizzazione dell'istanza del *well being*. Questo "*ampliamento*" di prospettive non è da poco, perché canalizzando la dimensione di ampliamento delle competenze ad un livello valoriale, stabilisce in qualche modo una priorità educativo-formativa per il cittadino europeo. Questa sottolineatura genera una trasformazione *in senso capacitativo* delle finalità formative del soggetto allontanandosi da una visione di tipo meramente performativa. La dimensione processuale di *anticipazione* e *riflessione*, *oltre che naturalmente di azione*, implica un concetto complesso che chiama in causa la "mobilitazione" del soggetto nella sua interezza.
L'idea del processo di *mobilitazione* come cardine dell'attivazione di competenze (Alessandrini, 2019; Margottini, 2017) la troviamo in diversi ragionamenti disponibili in letteratura. Ad esempio nell'approccio di Le Boterf (2001), in un contesto francofono, ma anche negli studi precedenti sui processi di apprendimento di Ausubel (e della "tradizione" cognitivista-costruttivista). L'idea di mobilitazione è anche al centro degli studi di Pellerey (2014).
Le competenze – bisogna sottolineare in modo chiaro questa correlazione – diventano elemento identificativo del *profilo professionale identitario* e quindi cardine di strategie autorientative della persona.

3. "Upskilling pathways" (2019): una strategia per il contrasto al fenomeno dei low skilled

La Commissione Europea ha ritenuto fondamentale con il programma "*Upskilling Pathways*" migliorare la flessibilità e la permeabilità dei sistemi educativi, facilitando la possibilità, per i cittadini con differenti storie di apprendimento, di recuperare tempo ed opportunità di inclusione nella società civile della propria comunità di riferimento (European Commission, 2019). Questo quadro rende effettivo il *diritto soggettivo all'apprendimento permanente* – uno dei pilastri delle politiche educative europee – e prevede l'accesso alle opportunità educative a costi nulli o agevolati, individuando e promuovendo il riconoscimento delle reti territoriali dei servizi del lavoro e della formazione disponibili nei diversi paesi. Si tratta in sostanza della tutela dei fabbisogni formativi della parte più fragile della popolazione, garanzia di diritto all'espressione della cittadinanza ed all'inclusione sociale.
Si stima infatti che nell'Europa a28 ci siano 128 milioni di adulti con l'esigenza di un potenziale processo di *upskilling* e *reskilling*.
In Italia, i low skilled sono circa 11 milioni, per il 52% dei casi uomini, per il 47% donne. Le persone con scarso livello di competenze si concentrano nelle fasce d'età più avanzata e decrescono nella fascia d'età successiva: 31,8% per l'età tra i 55 ed i 65 anni, mentre il 9,6% ha un'età compresa tra i 16 ed i 24 anni ed il 15% nella fascia d'età 25 -34 anni. Il Sud ed il Nord-Ovest sono le regioni in cui si registrano valori più alti (il

60% dei low skilled italiani). È evidente, come emerge dalle ricerche PIAAC, che il raggiungimento di un titolo di studio medio-alto riduce considerevolmente la probabilità per un soggetto di far parte della categoria dei low skilled.
Bisogna considerare, inoltre, che la disponibilità di skills basse, associate ad un *basso livello di qualificazione*, produce alti costi sociali. L'iniziativa europea è disegnata per supportare gli adulti con un basso livello di skills che non possono fruire dell'iniziativa "Garanzia giovani". La permanenza negli adulti di bassi livelli di skills determina conseguenze che possono essere "devastanti" fino a danneggiarne il loro stato sociale: la *self confidence*, la stessa salute e la possibilità di impegnarsi nella società civile.
Il *Working document* della Commissione Europea del febbraio 2019 sintetizza le *Council Reccomandation* sul tema dell'*upskilling*: l'azione "Upskilling Pathways" parte dal presupposto che il fatto di essere scarsamente qualificati per gli adulti è spesso associato a una serie di conseguenze negative sia a livello individuale che sociale, ad esempio con minore opportunità di guadagno e tassi di occupazione, minore qualità della salute, benessere e soddisfazione della vita, minore impegno civico e sociale e maggiore probabilità di coinvolgimento in attività antisociali.
I paesi membri hanno sviluppato, o hanno intenzione di sviluppare, alcune misure educative e sociali per i giovani e gli adulti scarsamente qualificati includendo anche la categoria dei rifugiati ed individui con un background migratorio. Altro obiettivo è migliorare la capacità dei fornitori di servizi di istruzione (providers) per gli adulti e raggiungere i gruppi target attraverso una strategia di sensibilizzazione multi-stakeholder e una offerta di formazione più personalizzata.
Il Cedefop ha analizzato l'opportunità di tali misure negli ultimi anni, indicando le modalità possibili per i giovani e per gli adulti a *ritornare nei percorsi formativi o lavorativi*. È indubbio che in alcuni paesi sia gli istituti di formazione professionale che statale giocano un ruolo cruciale nel prevenire l'abbandono scolastico e formativo. All'interno delle strategie di *upskilling* può essere considerato anche l'approccio *work based learning* (WBL), in quanto offre ai giovani a rischio di abbandono un percorso alternativo all'apprendimento in classe come percorso finalizzato al raggiungimento di obiettivi di apprendimento produttivi. Il WBL ha dimostrato di aiutare anche gli adulti emarginati, che hanno abbandonato i circuiti del lavoro, a reinserirsi in un percorso lavorativo.
Un altro recente documento "*Empowering adults through upskilling and reskilling pathways*" realizzato dal Cedefop nel 2019(b), si focalizza sulle strategie d'azione rispetto al tema del *reskilling* e *dell'upskilling*[3]. È indubbio che la popolazione *low skilled* a livello europeo sia eterogenea ed includa adulti con differenti bisogni e caratteristiche. Da qui per i *policy makers* il bisogno di comprendere quali siano i segmenti della popolazione più a rischio e quali possano essere i target in futuro con un potenziale rischio.
Quello che possiamo definire «*low skilled status*», in sostanza, è da intendersi come un fenomeno multidimensionale e dinamico che è correlato ai *risultati educativi*. Il livello delle skills degli adulti è studiato in riferimento ai seguenti indicatori:

a) risultati educativi formali;
b) digital skills;

3. Tali strategie sono definite anche in altri documenti tra cui: *Adult upskilling and reskilling. Balancing the labour market*, Report of Conference di Bucharest, e WEF (2019).

c) skills cognitive.

La misura proposta (denominata la "strategia dei tre passi") come contrasto al deterioramento delle skills dei giovani adulti considerano fondamentale:

a) l'avvio di procedure di assessment (valutazione degli apprendimenti);
b) processi di *guidance* (orientamento) con carattere di *personalizzazione* degli interventi;
c) *processi formativi ad hoc* che possano avvalersi anche di ambienti tecnologici (formazione a distanza, modularità didattica).

Nel nostro paese, uno su quattro dei cittadini ha bassissime competenze, anche possedendo un diploma o una laurea[4].
Dobbiamo segnalare il progetto *Equal-Enhancing Qualification for adult learners through the implementation of upskilling Pathways*[5], la cui conferenza finale si è svolta il 30 ottobre 2019, che sta sviluppando interessanti analisi nel settore ed implementando buone pratiche a livello regionale (Lazio e Trentino ad esempio). Come emerge dal *concept note* del progetto, «il tema critico e per certi versi drammatico per le sue dimensioni e per le sue potenziali conseguenze su diversi piani è quello del persistere di un tasso di partecipazione degli adulti a questo ventaglio di opportunità estremamente basso e certamente in aumento ma a ritmi estremamente lenti e con discontinuità»[6]. La disponibilità di livelli critici di competenze in literacy, numeracy e competenze digitali genera negli adulti a rischio una mancanza di fiducia nell'investimento in formazione e nel rientro in percorsi istruzionali di tipo formale, una scarsa autostima, e la difficoltà di "mobilitare" le proprie risorse di saperi e conoscenze, e quindi una difficoltà complessiva nell'intercettare percorsi di tipo professionalizzante per il *reskilling*.

4. Gli scenari per la formazione professionale (VET) e per l'orientamento: il dibattito in corso tra i principali *stakeholders*

La formazione professionale gioca oggi un ruolo da *protagonista* nello scenario europeo. È quanto emerge dal dato positivo relativo all'ultimo *Rapporto sulla formazione professionale* nel paese (ANPAL, 2018), dove risulta che l'85,6% degli iscritti dopo tre anni è occupato come *dipendente*. Il dato positivo relativo alla formazione professionale si accompagna, nondimeno, al permanere di una situazione – statisticamente rilevante – di stagnazione degli indici di occupabilità soprattutto dei più giovani.
Vediamo, dunque, i dati di maggiore interesse di cui è possibile disporre. Già secondo il Rapporto Isfol del 2015, l'Italia aveva, tra i Paesi economicamente più evoluti, «la

4. Un riferimento ai dati in valore assoluto può essere utile se si pensa che al momento della rilevazione PIAAC ben 2.600 italiani erano in possesso di diploma o laurea con basse competenze, e, di questi, poco più di un milione tra i 16 ed i 34 anni.
5. Si veda il Rapporto di Sintesi Upskilling Pathways Implementation in Italy – Taking stock of existing adult learning policies, measures and resources, *Percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta in Italia. Il punto sulle politiche, i dispositivi e le risorse per l'apprendimento in età adulta*, 2019. Il progetto è stato approvato e finanziato nel quadro dell'EaSI Programme – Awareness-raising activities in Member States on "Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults", Call for Proposals VP/2017/011, Agreement n. VS/2018/0016 (http://www.upskillingitaly.eu).
6. Si veda il Concept Note EQUAL "*Equal-Enhancing Qualification for adult learners through the implementation of upskilling Pathways*" della Conferenza Finale "*Costruire percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta: le azioni possibili, le decisioni necessarie*", Roma 30/10/2019.

disoccupazione tra i giovani storicamente più alta: nel corso del 2014 risultava occupato solo il 44,8% dei 20-34enni complessivamente al di fuori dei percorsi formativi ed educativi da non oltre tre anni». Ed ancora: «oggi circa undici giovani europei su cento abbandonano precocemente il sistema di istruzione e formazione ed il tasso di conseguimento di un titolo di istruzione secondaria superiore si attesta nel 2014 all'82,3%, ovvero ancora al di sotto di quanto previsto dall'obiettivo dell'85% fissato dalla Strategia di Lisbona 2010» (p. 28)[7].

Secondo il Cedefop (2017), l'Italia si connoterebbe per *bassi livelli* nella diffusione di apprendimenti sul lavoro con un moderato livello di innovatività. Assieme alla Gran Bretagna, all'Irlanda, alla Spagna ed altri, dunque il nostro Paese presenterebbe le caratteristiche di un sistema socioeconomico che preferisce la replicabilità (pur se ad alto livello di professionalità impiegata) all'innovazione e alla diffusione sistematica delle conoscenze *work-based*.

Nel 2013, l'Italia si trovava ancora agli ultimi posti per quota di laureati, sia per la fascia d'età 55-64 anni sia per quella 25-34 anni. Questo ritardo storico nei tassi di scolarizzazione permane nonostante i miglioramenti registrati dalle nuove generazioni e colloca l'Italia, in termini comparativi, al di sotto della gran parte degli altri Paesi OCSE. Secondo il Rapporto Almalaurea (2015) «Gli altri paesi in quest'area, hanno saputo correre più velocemente. In Italia, insomma su 100 giovani di età 25-34 anni, i laureati costituiscono solo il 22%; la media europea a 21 Paesi è pari al 37%, la media OCSE è pari al 39». Forse il fatto più preoccupante – avverte sempre il Rapporto – è che il ritardo nei livelli di scolarizzazione, riguarda anche il possesso del diploma di scuola secondaria e si riflette significativamente sui livelli di istruzione della classe manageriale e dirigente italiana. Va detto, comunque, con chiarezza che il possesso della laurea per un giovane è comunque garanzia – soprattutto in tempi di crisi – di una migliore occupabilità[8].

La Commissione europea aveva lanciato nel luglio 2013 "*L'Alleanza europea per l'apprendistato*" (EAFA, European Alliance for apprenticeships) che riuniva gli Stati Membri dell'UE, parti sociali, imprese, altri attori rilevanti e la Commissione Europea per lo sviluppo di schemi di apprendistato/apprendimento sul luogo di lavoro di elevata qualità. La crescente consapevolezza che un apprendimento basato sul lavoro possa favorire una graduale transizione dalla formazione *al* lavoro, ha "rinvigorito" l'interesse nei confronti dell'apprendistato (cfr. ad esempio il Comunicato di Bruges), stimolando i paesi europei ad attuare una riforma dei programmi di istruzione e formazione professionale, allo scopo di rafforzare il collegamento tra gli istituti di formazione e le imprese (Marcone, 2018). A tal fine i programmi caratterizzati da una spiccata componente di WBL rappresentano metodi validi per preparare i giovani ad attività professionali specifiche, e dunque favorirne la transizione verso il mondo

7. Il 2015 avrebbe dovuto rappresentare un anno di grande importanza, poiché entro dicembre doveva partire il piano di *revisione di medio periodo* della Strategia ET2020 con il ritorno ad una *Governance Multilivello*, strumento già utilizzato negli anni della Strategia di Lisbona 2000.

8. I laureati godono di vantaggi occupazionali rispetto ai diplomati sia nell'arco della vita lavorativa sia, e ancor più, in tempo di crisi. Secondo il Rapporto Almalaurea «Se prescindiamo dai lavoratori con la scuola dell'obbligo, i più colpiti dalla crisi, il tasso di disoccupazione a cavallo della recessione, ovvero tra il 2007 e il 2014, è cresciuto di 8,2 punti per i neolaureati (ovvero di età compresa tra i 25-34 anni), passando dal 9,5 al 17,7%, e di ben 16,9 punti per i neodiplomati (di età compresa tra 18 e 29 anni), aumentando dal 13,1 al 30%. Ne deriva che, nel medesimo periodo, il differenziale tra il tasso di disoccupazione dei neolaureati e dei neodiplomati è passato da 3,6 a 12,3 punti percentuali, a conferma delle migliori opportunità lavorative dei primi rispetto ai secondi».

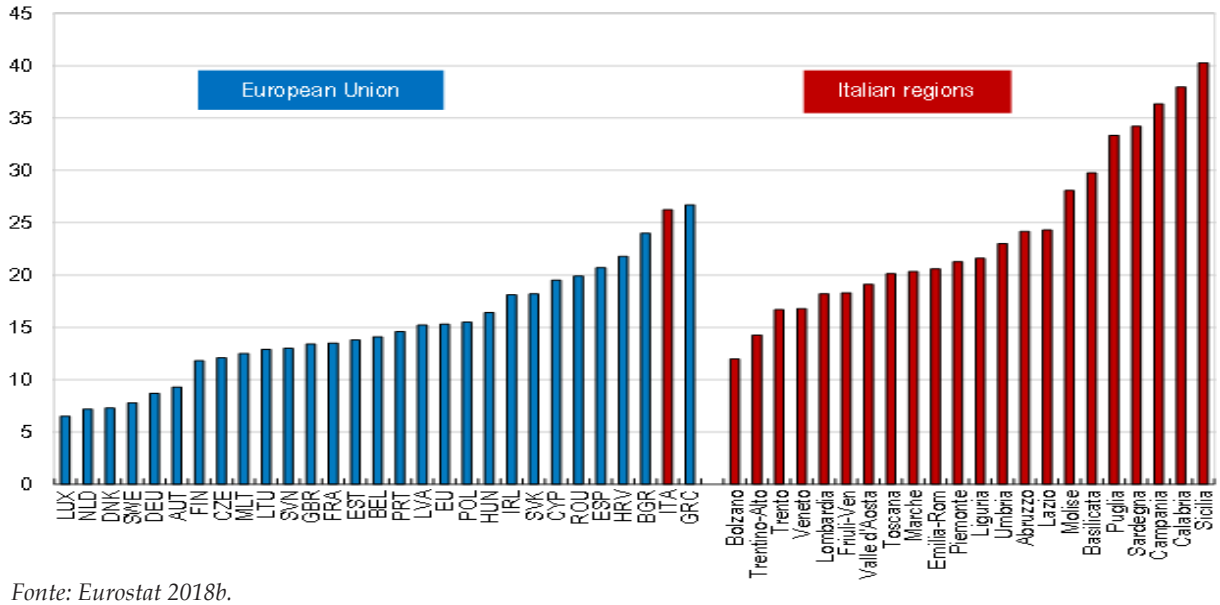
del lavoro. Dal punto di vista degli scenari della *formazione professionale oggi* occorre cogliere i seguenti elementi – indicati qui molto sinteticamente – come aree su cui investire per i sistemi formativi e per la riflessione pedagogica sia sul piano teorico che delle soluzioni politiche:

a) lo sviluppo nel soggetto di un sistema ampio ed articolato che consenta la mappatura ed il riconoscimento delle *competenze* (*prior learning assessment*) non solo dal punto di vista *tecnico-specialistico* ma anche dal punto di vista delle *soft skills* (abilità comunicative, orientamento alla fiducia, orientamento alla responsabilità condivisa, abilità al ragionamento critico, ecc.);
b) lo sviluppo di sistemi di *orientamento al lavoro* in grado di sostenere le opportunità di occupabilità delle categorie giovanili (bilancio di competenza, *assessment*, *coaching*, colloquio individuale e personalizzato) in un'ottica di *life long guidance* (Gessler *et al.*, 2019);
c) lo sviluppo di percorsi formativi per l'adulto in accompagnamento alle transizioni professionali che possono interessare la sua vita, vista la discontinuità di esperienze professionali intervallate con esperienze formative;
d) lo sviluppo di percorsi formativi nei contesti di lavoro (formazione continua o CVET) ai fini della *crescita del capitale sociale* presente in questi ultimi. Tali percorsi possono transitare anche attraverso lo sviluppo di *istanze partecipative al lavoro*, favorendo esperienze individuali e collettive di crescita culturale e professionale.

Secondo l'analisi del Cedefop, in una recente pubblicazione del settembre 2018 nel magazine *Skill set and match: Promoting Learning and Work*, più di un milione di cittadini europei non hanno lavorato per oltre un anno nel 2015 rispetto al 2007, sebbene la crescita occupazionale sia recentemente migliorata.
Una recente pubblicazione dell'OECD "*Education at Glance 2017*(c)" analizza attraverso alcuni indicatori significativi, le transizioni scuola-lavoro dei ragazzi 18-24: i cosiddetti "Neet", Not education, not employment, not training, su scala globale. Dall'analisi dei dati elaborati dall'OECD, emergono alcuni dati interessanti: in media, in tutti i paesi dell'OCSE, circa la metà (53%) dei 18-24 anni è in istruzione, un terzo (32%) non è in istruzione ma è impiegato, e il 15% non è né impiegato né in istruzione o formazione (Neet).
Per quanto riguarda il nostro Paese, la situazione dei Neet non è confortante ed è in continuo aumento, passando dal 24% del 2005 al 33% del 2016. Rispetto a Paesi meno industrializzati del nostro, come la Turchia ad esempio o Israele che, come vediamo dalla figura 4, sono passati rispettivamente, il primo dal 50% del 2005 (ultima nei dati dopo l'Italia) al 33% del 2016 e Israele dal 42% del 2005 al 18% del 2016.
La figura seguente rappresenta, quindi, i dati comparati delle regioni italiane rispetto ai paesi europei.
È indubbio che la correlazione tra alcune regioni del paese e la percentuale di Neet apra una discussione che può acquisire anche toni allarmistici sul tema delle disuguaglianze del paese e della crescita delle disparita di opportunità di crescita educativa e sviluppo nel contesto delle differenze nord-sud del paese. Uno degli obiettivi dell'agenda è proprio quello di sviluppare strategie inclusive e di contrasto agli ostacoli derivanti dalle disuguaglianze strutturali.
Il Documento di Sintesi del Rapporto Italia dell'OECD (le dieci sfide per le compe-

tenze) ha delineato, come si è visto prima, una prospettiva di "rilancio" del ruolo della IeFP nel nostro contesto nazionale. Tale prospettiva intende superare una visione articolata sulla formazione professionale come seconda chance per gli studenti. Una "rilettura" della formazione professionale in questo senso si pone in coerenza all'esigenza di migliorare i percorsi di formazione al lavoro intesi non solo come placement ma anche come orientamento valoriale alla dimensione lavorativa.
Recenti dati dimostrano che l'occupabilità degli studenti provenienti dalla IeFP e IeFTS è migliore di quella relativa agli studenti provenienti in altri settori. L'84% degli studenti che hanno concluso un percorso di IFTS si è dichiarato in una situazione lavorativa stabile e continuativa e il 51,1% di questi ha dichiarato che il lavoro svolto corrisponde all'istruzione e formazione fruita nell'ambito dell'IeFTS.
Il Cedefop, dal settembre al novembre 2016, ha pubblicato diversi fascicoli dal titolo "*The changing nature and role of vocational education and training in Europe*", per analizzare le diverse concezioni ed i glossari nei diversi paesi d'Europa proprio al fine di comprendere le diversità ineliminabili (anche perché sedimentatesi storicamente) ed agire di conseguenza nelle *policies* europee. I ricercatori hanno potuto elaborare alcune tabelle, che noi abbiamo tradotto liberamente, sintetizzato e riproposto in un recente saggio (Alessandrini, Marcone 2019), al fine di mostrare al lettore la varietà degli approcci e delle tendenze di ricerca nei paesi europei. Emergono diverse concezioni, alcune legate alla cosiddetta educazione generale, alcune al tema dell'apprendistato, altre al tema del *life long learning*. Un progetto recente del Cedefop – pubblicato nei volumi del 2017 e del 2019(c) – ha cercato di approfondire *quale possa essere il ruolo ed il cambiamento del vocational training in Europa*. L'obiettivo era di comprendere l'evoluzione nell'ultimo triennio, e le transizioni in particolare nei seguenti ambiti: le trasformazioni della concettualizzazione del VET; i drivers che condizionano l'evoluzione di questo settore della formazione professionale, il ruolo di quest'ultima rispetto al *life long learning* ed alla *higher education*.
La VET è descritta come «*un processo educativo e formativo destinato a fornire alle persone le conoscenze, le skills e le competenze richieste per i posti di lavoro ed in modo più ampio per il*

Figura 4 – Rapporto Neet European Union & Italian Regions



Fonte: Eurostat 2018b.

mercato del lavoro»[9]. Secondo il documento del Cedefop (2017), una prima distinzione si può tracciare tra la VET come un settore *dell'educazione formale* ed una VET associata allo *sviluppo sociale del lavoro*, e quindi come *modalità trasversale* relativa alle caratteristiche della formazione e del training, che include l'apprendimento non formale e informale nelle imprese e non è correlato a settori formativi specifici. In tutti i casi, in molti paesi europei non si può individuare un settore a sé caratterizzato come sistema del VET ma c'è un'ampia gamma di istituzioni coinvolte come lo Stato, le istituzioni non governative e private, ognuna con i propri interessi, strutture amministrative e tradizioni.

È indubbio che la tematica dell'apprendimento *sul lavoro* richiama alcuni aspetti delle teorie dell'apprendimento, la valenza dell'apprendere dalla pratica (Billett, 2001; Sennet, 2017), il significato della «conoscenza tacita» (Nonaka e Takeuchi, 1995) ed ha aspetti che riguardano anche dimensioni filosofiche di ampio respiro che qui non possiamo trattare ma che costituiscono elementi di un vivace dibattito in corso.

Dalla ricerca internazionale non emerge una "best way" nel VET: esiste in Europa una sostanziale diversità di approcci e quindi la necessità di un mutuo confronto da parte del ricercatore.

L'investimento da parte delle politiche nazionali sul VET è un driver di innovazione. Ma una definizione più ampia dovrebbe non limitarsi alla visione della VET come processo di educazione formale, ma piuttosto framework complesso dove convivono diverse interpretazioni ed approcci. L'utilità di analisi per il ricercatore italiano è di comprendere *la latitudine concettuale* della ricerca sulla VET e cogliere elementi di indirizzo anche rispetto alla fase attualmente vissuta in Italia di rinnovato interesse al tema rispetto alle sperimentazioni dell'alternanza nelle scuole. Si riscontra inoltre anche a livello accademico un nuovo interesse nel paese al tema del *work based learning* e dei sistemi duali (Marcone, 2018).

Uno dei temi fondamentali è come interpretare anche a livello di framework teorici il concetto di "conoscenza professionale". Secondo alcune linee di ricerca, tale conoscenza è contestuale e si identifica in un *complesso di "fisicità"*, abilità di comprensione intellettuale, valori, capacità imitative, ma soprattutto integrazione dell'esperienza con il pensiero individuale.

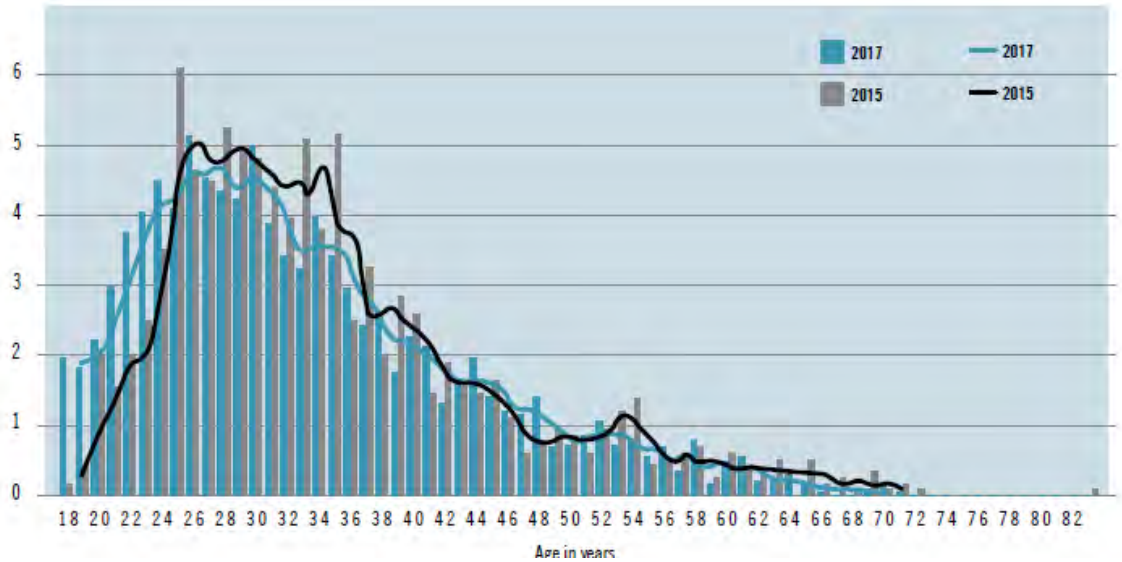
La domanda aperta che ci poniamo è la seguente: sono sufficienti i *contenuti curriculari* della formazione professionale nel nostro Paese a fronte della complessità (anche sul piano epistemologico) dell'apprendimento delle pratiche professionali e delle nuove *soft skill* richieste dall'introduzione della robotica nei contesti professionali e degli scenari di *crowdwork* nel futuro del lavoro?

L'auspicio è che anche in Italia si rinnovi l'interesse per gli studi sul VET secondo approcci che siano anche legati alle dimensioni epistemologiche *dell'apprendere dalla pratica* e secondo logiche comparate tra i modelli e le buone pratiche di ricerca in Europa.

La figura 5 consente di scorgere la diffusione del *crowdwork* nella popolazione giovanile.

9. Dal punto di vista semantico, la definizione è correlata al fatto che questo tipo di formazione prepara le persone ad una "vocazione" e si contrappone ad un'educazione di tipo generale.

Figura 5 – Il crowdwork nella popolazione giovanile



Fonte: ILO 2018.

È indubbio che il processo tecnologico stia riformulando i contenuti e i compiti della maggior parte delle occupazioni nei paesi industrializzati (Neufeind, O'Reilly & Ranft, 2018). La digitalizzazione (stampanti 3D, Internet of Things, macchine che apprendono, robotica, "big data") richiede nuove skills e conoscenze legate ai settori scientifici. La robotica avanzata e l'automazione creano un surplus di skill fisiche e manuali, mentre producono al tempo stesso un aumento di richieste di abilità cognitive non di routine (ragionamento deduttivo, fluidità di idee, ordinamento delle informazioni, comprensione dei contesti comunicativi).
La crisi economica ha "impattato" sulla mobilità occupazionale creando un *pattern* che non si può definire se non decisamente negativo: *la polarizzazione* (AA.VV., 2017)[10].
A fronte della crescente "stagnazione" della società, si determinano sempre più *scarse opportunità per una ricollocazione* di chi ha perso il lavoro. Da una parte abbiamo una correlazione *tra bassi livelli occupazionali e difficile upgrading* verso il miglioramento della situazione lavorativa, e dall'altro una più determinante incidenza dello stato occupazionale delle persone sui *flussi individuali relativi alle dimensioni motivazionali ed al loro potenziale realizzativo* (Bertagna, 2011).
Nella grande "sacca dell'inattività" si nasconde un pezzo rilevante della disoccupazione: *persone fuori dal mercato* che il criterio di classificazione tradizionale *non* "cattura". La BCE (2017) considera la "sottoccupazione" *insieme* alla disoccupazione per misurare l'offerta di lavoro disponibile. A questo proposito vorrei ricordare che, come avverte Sennett in un recente scritto (2017): «Le macchine stanno colonizzando la piccola borghesia […], la robotica digitale sta scalzando il concetto di forza lavoro dei colletti bianchi».
Nel futuro, se la robotica digitale (Brynjolfsson e McAfee, 2015) potrà "divorare" i lavori di manutenzione di basso livello, per i lavori di medio-alto livello il fattore critico della produzione sarà rappresentato dal *talento* più che dal capitale. Questo darà vita a un mercato del lavoro sempre più suddiviso tra un segmento "basso talento/basso guadagno" e "alto talento/alto guadagno". Si prospetta, dunque, uno scenario che

10. Si veda in particolare il saggio di J. Stiglitz e di S. Scarpetta.

porterà alla crescita delle tensioni sociali – come aveva già sottolineato Schwab nel Forum di Davos in un volume del 2016 – e ad una polarizzazione crescente tra *high skill* e conoscenze e competenze di base (Moretti, 2014).

5. Indicazioni conclusive di sintesi

Riflettendo su quanto finora argomentato occorre, dunque, sviluppare una nuova attenzione rispetto ai seguenti obiettivi:

- *ripensare l'idea di occupabilità in un'ottica di medio e lungo termine in riferimento alle strategie di job intelligence anche considerando gli scenari della "quarta rivoluzione industriale";*
- *potenziare l'agentività degli adulti verso i processi di apprendimento continuo attraverso la formazione anche sul luogo di lavoro (work based learning e apprendistato);*
- *potenziare la leva educativa life long learning come "opportunità-principe" per il contrasto alle disuguaglianze;*
- *formare educatori per strategie di adult education di nuova generazione in correlazione con l'esigenza di attivare nuove leve motivazionali per il reskilling;*
- *focalizzare meglio l'apprendimento informale e non formale come ambito di sviluppo delle attività proprie dell'apprendimento adulto;*
- *ripensare la governance dei processi multistakeholders (reti territoriali anche a livello di prossimità) nella direzione degli obiettivi di contrasto al fenomeno della persistenza di quote significative di adulti low skilled.*

Bibliografia

AA.VV., *The future of work. White Paper from the employment & recruitment Industry*, September 2016.
AA.VV., *10 idee per convivere con il lavoro che cambia*, Feltrinelli, Milano 2017.
Alessandrini G., *Atlante di Pedagogia del Lavoro*, FrancoAngeli, Milano 2017.
Alessandrini G., *Lavorare nelle risorse umane. Competenze e formazione 4.0*, Armando, Roma 2019.
Alessandrini G. & Marcone M.V., *Analisi critica della letteratura europea sulla VET research con particolare riferimento all'OECD Skills Strategy (2017)*, in P. Lucisano, *Alla ricerca di una Scuola per tutti e per ciascuno. Impianto istituzionale e modelli educativi*, Collana SIRD – Studi e ricerche sui processi di apprendimento-insegnamento, Pensa Multimedia, Lecce-Brescia 2019.
Almalaurea, *Condizione occupazionale dei laureati. XVII Indagine*, Il Mulino, Bologna 2015.
ANPAL, *XVIII Rapporto sulla Formazione Continua*, Biblioteca ANPAL, Roma 2018.
ANPAL, *PIAAC-Formazione & competenze online nei centri per l'impiego. I risultati della sperimentazione*, Biblioteca ANPAL, Roma 2019.
BCE, *Rapporto annuale 2017*, Francoforte 2017.
Bertagna G., *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia 2011.
Billett S., *Knowing in practice: re-conceptualizing vocational expertise*, in «Learning and Instruction», 11, 6, 2001.
Brynjolfsson E. & McAfee A., *La nuova rivoluzione delle machine*, Feltrinelli, Milano 2015.
Cedefop, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*, volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
Cedefop, *Skillset and match*, Cedefop's magazine promoting learning for work, issue 12, January 2018.
Cedefop, *Scarso livello delle competenze: l'apprendimento permanente quale strategia di prevenzione*, Nota Informativa, Luxembourg 2019a.
Cedefop, *Empowering adults through upskilling and reskilling pathways. Adult population with potential for upskilling and reskilling*, volume 1, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019b.
Cedefop, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, volume 7, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019c.
Concept Note EQUAL "Equal-Enhancing Qualification for adult learners through the implementation of upskilling Pathways", *Costruire percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta: le azioni possibili, le decisioni necessarie*, Conferenza Finale, Roma 30/10/2019.
Conference of Bucharest, *Adult upskilling and reskilling. Balancing the labour market*, Report, 2019.
Delors J., *Education. The treasure within. Report of the International Commission on Education for the XXI Century*, Unesco, Paris 1996.
European Commission, *Progetto di relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (ET 2020)*, Bruxelles 2015.
European Commission, *A New Skills Agenda for Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*, Bruxelles 2016.
European Commission, *Raccomandazione UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles 2018.
European Commission, *Council Reccomandation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults Taking stock of implementation measures*, Commission Staff Working Document, Bruxelles 27/02/2019.
Eurostat, *Statistiche dell'occupazione*, in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/it, 2018a.
Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training, 2018b.
Faioli M. (a cura di), *Il lavoro nella gig economy*, I Quaderni del CNEL, Roma 2017.
Forti A. (a cura di), *Adult learning in Italy. What role for joint Interprofessional Found*, Paris 2018.
Gessler M., Nägele C., Stalder B.E. & Milana M. (Eds), *VET for all – skills for life. Report on the VETNET & ESREA research workshop during the fourth European Vocational Skills Week in Helsinki*, in https://doi.org/10.5281/zenodo.3489723, 2019.
ILO, *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, International Labour Office, Geneva 2018.
ISFOL, *XIII Rapporto ISFOL sull'istruzione e formazione professionale*, Roma 2015.
Le Boterf G., *Construire les compétences individuelles et collectives*, Les éditions d'organisation, Paris 2001.
Marcone V.M., *Work-Based learning. Il valore generativo del lavoro*, FrancoAngeli, Milano 2018.
Margottini M., *Competenze strategiche a scuola e all'Università. Esiti d'indagini empiriche e interventi formativi*, LED, Roma 2017.
Moretti E., *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano 2014.
Neufeind M., O'Reilly J. & Ranft F., *Work in the digital age. Challenges of the fourth industrial revolution*, Rowman & Littlefield International Ltd, London 2018.
Nonaka I. & Takeuchi H., *The Knowledge-creating company*, Oxford University Press, Oxford 1997.
OECD, *Strategia per le competenze dell'OCSE Italia 2017*, Paris 2017a.
OECD, *Economic Surveys: Italy 2017*, Paris 2017b.
OECD, *Education at a Glance 2017. OECD Indicators*, Paris 2017c.
OECD, *The future of education and skills. Education 2030*, Paris 2018.

ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione dell'Assemblea Generale, 25 settembre 2015.
Pellerey M., *Dirigere il proprio apprendimento. Autodeterminazione e autoregolazione nei processi di apprendimento*, La Scuola, Brescia 2014.
Pouliakas K., *Skill Mismatch in Labour Market*, in www.master-hrspecialist.com, 2017.
Pouliakas K., *The risk of automation in EU labour markets: a Skill-requirements approach*, in «Economy, Employment and Skills: European and global perspectives in an age of uncertainty», 1, 2018.
Schwab K., *La quarta rivoluzione industriale*, FrancoAngeli, Milano 2016.
Sennet R., *Continuano a chiamarla flessibilità*, in AA.VV., *10 idee per convivere con il lavoro che cambia*, Feltrinelli, Milano 2017.
Upskilling Pathways Implementation in Italy – Taking stock of existing adult learning policies, measures and resources, *Percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta in Italia. Il punto sulle politiche, i dispositivi e le risorse per l'apprendimento in età adulta*, Report di sintesi, 2019.
WEF, *Towards a Reskilling Revolution Industry-Led Action for the Future of Work*, Geneva 2019.

Capitolo 12

Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni

Capitolo 12
Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni

Giovanni Gallo
INAPP, Università di Modena e Reggio Emilia[1]

Michele Raitano
Università di Roma La Sapienza)

1. Introduzione

In questo capitolo si presentano alcune riflessioni sui pregi e sulle criticità del Reddito di Cittadinanza (di seguito RdC). Nel paragrafo 2 si descrivono le caratteristiche di tale strumento, in relazione ai requisiti di accesso, di condizionalità e alla formula di calcolo della prestazione. Nello stesso paragrafo si richiamano sinteticamente anche i principali aspetti controversi del disegno del Rdc rilevati da alcuni studiosi, in particolare con riferimento all'applicazione, per il calcolo dell'importo, di una scala di equivalenza diversa da quella ISEE e che sfavorisce, in termini relativi, i nuclei familiari più numerosi. Nel paragrafo 3 si presentano i dati più aggiornati forniti dall'INPS sul numero e sulle caratteristiche dei beneficiari del RdC e si riportano le stime preliminari condotte dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) sull'effetto macroeconomico dell'erogazione di tale trasferimento. Successivamente, si presentano i risultati di alcune micro-simulazioni originali atte ad indagare l'impatto dell'introduzione del RdC sui principali indicatori di povertà e diseguaglianza (paragrafo 4) e gli effetti sugli indicatori distributivi e sul bilancio pubblico che deriverebbero se il legislatore intervenisse per modificare la scala d'equivalenza alla base della formula di calcolo del trasferimento, in modo da ridurre lo svantaggio relativo a discapito delle famiglie numerose (paragrafo 5). Infine, il paragrafo 6 conclude.

2. Il Reddito di Cittadinanza: caratteristiche e aspetti controversi

Le caratteristiche dello schema

Il decreto legge n. 4/2019 (convertito nella Legge n. 26 del 28/03/2019) ha introdotto, a partire dall'1/4/2019, il RdC in sostituzione del REI (Reddito di Inclusione, che era entrato in vigore l'1/1/2018)[2].

Nonostante il nome richiami esplicitamente l'idea di un reddito di base universale incondizionato, il RdC rientra all'interno della categoria dei "redditi minimi" (Natili 2019), dato che costituisce un trasferimento monetario selettivo; viene cioè destinato ai nuclei familiari con condizioni economiche inferiori a soglie predeterminate, e viene concesso condizionalmente alla partecipazione a attività di ricerca di lavoro da parte dei beneficiari in età attiva. In altre parole, il RdC, così come peraltro il REI (a

1. Le opinioni espresse dall'autore non riflettono necessariamente quelle dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP).
2. Per una descrizione dettagliata del REI e una sua valutazione si veda Ranci Ortigosa (2018).

partire da luglio 2018)[3], è una misura basata sul concetto di "universalismo selettivo", un ossimoro che indica che il trasferimento è concesso a tutte i nuclei che rispettano i requisiti della prova dei mezzi (la selettività), ma senza porre ulteriori condizioni sulle caratteristiche dei nuclei beneficiari, ad esempio, la presenza di minori o di disoccupati di lungo periodo (l'universalità).

Rispetto al REI, il RdC prevede una dotazione di bilancio pubblico ben più consistente e risulta essere, nella gran parte dei casi, ben più generoso in termini di condizioni di accesso, importo dei benefici e durata. Tuttavia, come si chiarirà di seguito, il RdC è caratterizzato per i beneficiari da criteri di condizionalità, almeno "sulla carta", particolarmente stringenti.

Nel dettaglio, le risorse di bilancio annue assegnate al "Fondo per il reddito della cittadinanza" sono pari a 7,0 miliardi di euro nel 2019 (6,3 miliardi di euro per i trasferimenti monetari, la parte restante da destinare al rafforzamento delle politiche attive del lavoro e dei centri per l'impiego). Tali risorse sono previste crescere fino a 8,5 miliardi di euro (8 miliardi destinati ai trasferimenti monetari, 0,5 miliardi alle politiche attive) nel 2021. A regime, la dotazione di bilancio attribuita al finanziamento del RdC dovrebbe ammontare a circa 5,8 miliardi di euro in più l'anno rispetto alle risorse che erano state assegnate al REI.

Come detto, per essere ammissibile al RdC un nucleo familiare deve soddisfare una serie di requisiti economici:

i. il valore annuo massimo 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. nessun membro del nucleo familiare deve aver acquistato barche oppure autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta, o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti la richiesta di RdC.

A differenza di quanto era previsto dal REI, i beneficiari di sussidi di disoccupazione e altri trasferimenti monetari del reddito hanno diritto a ricevere il RdC qualora rispettino i requisiti monetari di accesso.

Al di là dei requisiti necessari per la prova dei mezzi, come ulteriore condizione di accesso sono necessari 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi 2 continuativi, laddove per il REI si richiedeva unicamente che si risiedesse continuativamente in Italia da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda. Inoltre, i cittadini extracomunitari per poter essere eleggibili per il RdC devono fornire documenti uffi-

3. Fino a giugno 2018, il REI veniva concesso unicamente ad alcune tipologie di famiglie in condizioni di bisogno (ovvero che rispettavano la soglia dei mezzi), quelle in cui era presente almeno un minore, o un disabile, o una donna in gravidanza, o un disoccupato di età over-55.

ciali certificati nel paese di origine in merito alla loro ricchezza mobiliare e immobiliare. Per confronto, va ricordato che il REI veniva concesso sulla base di soglie d'accesso monetarie più stringenti, dato che per essere eleggibili bisognava avere un ISEE non superiore a 6.000 euro annui e una componente reddituale dell'ISEE (ISRE) non superiore a 3.000 euro. RdC e REI non presentano, invece, differenze sostanziali per quanto concerne i limiti sul patrimonio mobiliare e immobiliare e il vincolo a non aver acquistato barche, automobili o motociclette[4].

Una volta che si soddisfino 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). La soglia di integrazione cresce col numero dei componenti del nucleo familiare in base a una specifica scala di equivalenza (diversa da quella ISEE, che, come si discuterà successivamente, attribuisce un maggior numero di componenti equivalenti alle famiglie con più di un membro) che assegna, ai componenti aggiuntivi al capofamiglia, un valore di 0,4 o di 0,2 a seconda che siano, rispettivamente, maggiorenni o minorenni[5]. È inoltre stabilito che la scala di equivalenza non possa eccedere un valore pari a 2,1 (2,2 se c'è un componente disabile). Di conseguenza, una coppia con un minore può ricevere al massimo come RdC, nel caso in cui non abbia nessun altro reddito, 9.600 in un anno, mentre l'importo massimo per una famiglia composta da più di 2 adulti e 3 minori è pari a 12.600 euro (aumentato a 13.200 se almeno un componente presenta disabilità).

La tabella 1 mostra gli importi massimi erogabili come REI e RdC per nuclei familiari con un diverso numero di componenti (immaginando, nel caso del RdC, che tutti i componenti oltre al secondo siano minori). Da tale tabella si evince come l'importo massimo del RdC sia ben più generoso di quello erogato come RdC, anche se in termini relativi il divario fra RdC e REI si riduce per i nuclei familiari più numerosi, in virtù della diversa scala di equivalenza applicata per i due tipi di trasferimenti[6].

Tabella 1. Importi mensili massimi erogabili come REI e RdC per dimensione del nucleo familiare

Numero componenti	REI	RdC	RdC/REI
1	187.5	500	2.67
2	294.5	700	2.38
3	382.5	800	2.09
4	461.25	900	1.95
5	534.37	1000	1.87
6 o più	539.82	1050	1.95

Nota: si ipotizza che fino a 2 componenti si tratti di maggiorenni, mentre dal terzo componente in poi la famiglia sia

4. Il vincolo sull'acquisto dei mezzi di trasporto durava 24 mesi nel REI. Per l'accesso al REI il valore del patrimonio mobiliare e immobiliare non poteva superare i 10.000 e 20.000 euro, rispettivamente (il valore del patrimonio mobiliare era ridotto a 6.000 euro per i single e 8.000 per le coppie).

5. La scala di equivalenza dell'ISEE si basa, invece, su 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. Di conseguenza, il numero di componenti equivalenti è pari a 1,57, 2,04, 2,46, 2,85, 3,20 per nuclei composti, rispettivamente, da 2, 3, 4, 5 e 6 membri.

6. Gli importi del REI erano calcolati sulla base della stessa scala di equivalenza dell'ISEE (che attribuisce un "peso" maggiore ai componenti aggiuntivi del nucleo), con un valore annuo massimo del beneficio fissato a 6.477,90 euro annui per i nuclei con almeno 6 componenti.

formata da minori. In presenza di un disabile l'importo massimo del RdC sale a 1.100 euro mensili (13.200 annuali)

In aggiunta alla componente monetaria mostrata nella tabella 1, 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)[7]. Va notato che l'importo del trasferimento a compensazione della spesa per affitti e mutui è costante, indipendentemente dalla dimensione del nucleo familiare. In altri termini, l'importo massimo mensile erogabile a un single come RdC è pari a 780 euro (9.360 euro annui), 500 come componente monetaria e 280 come contributo alla spesa per affitto.

All'interno dell'impianto complessivo del RdC, è stata prevista un'ulteriore misura – chiamata 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). I requisiti di accesso sono gli stessi previsti per il RdC, salvo che il reddito equivalente deve essere non superiore a 7.560 euro l'anno anziché 6.000 come nel RdC. L'importo massimo della PdC è superiore di quello del RdC, dato che la soglia annuale è pari 7.560 euro (630 euro al mese di prestazione massima), mentre il contributo all'affitto si riduce a 150 euro, in modo da mantenere il valore massimo erogabile a un single non superiore a 780 euro al mese.

Il RdC è pagato per 18 mesi (non è invece prevista una scadenza temporale per la PdC), ma, dopo 1 mese di sospensione, la sua erogazione può essere rinnovata fino a quando i requisiti di eleggibilità sono soddisfatti. Al contrario, va ricordato che, trascorsi i primi 18 mesi di erogazione, il REI era sospeso per 6 mesi e poteva poi essere nuovamente erogato per al massimo altri 12 mesi.

Come già avveniva per il REI, il RdC viene accreditato su una scheda elettronica che può essere utilizzata per acquistare beni e servizi di consumo (con alcune esclusioni). Esistono, tuttavia, vincoli sia al prelievo delle somme accreditate – al massimo 100 euro al mese possono essere prelevati in contanti (i vincoli erano meno stringenti nel caso del REI) – sia al risparmio delle somme versate come RdC: se in un mese i beneficiari non spendono l'intera somma erogata, nel mese successivo il RdC viene decurtato della quota risparmiata nel mese precedente (la decurtazione non può però superare il 20% del valore totale del RdC).

Come accennato, i requisiti di condizionalità per ricevere il RdC sono particolarmente severi[8]. Per evitare di perdere il diritto al trasferimento, i beneficiari devono:

i. firmare un "Patto per lavoro" con i centri per l'impiego e rispettare tutti i compiti inclusi nel patto;
ii. accettare, nei primi 18 mesi di erogazione del RdC, almeno una delle tre offerte di lavoro "congrue"; un'offerta è considerata congrua quando il salario mensile è superiore a 858 euro (10% in più dell'importo complessivo che può ricevere un single); si noti inoltre che la prima offerta di lavoro è considerata congrua quando il posto di lavoro è a non più di 100 km di distanza dalla residenza del beneficiario, ma tale distanza massima viene aumentata a 250 km per la seconda offerta e all'intero territorio italiano per la terza offerta e in caso di rinnovo dell'erogazione

7. Il contributo per affitto o mutuo non può eccedere il valore dell'affitto o del mutuo nel caso in cui questo sia inferiore, rispettivamente, a 280 e 150 euro al mese.

8. Come meccanismi di condizionalità nel REI era previsto che i beneficiari dovessero sottoscrivere un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà, predisposto con i servizi sociali del Comune.

del RdC;

iii. essere disponibili a partecipare, per non più di 8 ore settimanali, ad "attività socialmente utili" individuate dai comuni;

iv. firmare un "Patto di inclusione sociale" con i servizi sociali comunali se la povertà dipende da esigenze "multidimensionali" anziché unicamente dalla disoccupazione.

Ai percettori della PdC non si applicano i vincoli di condizionalità sulla disponibilità al lavoro e l'adesione ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e inclusione sociale, previsti per i soggetti maggiorenni non esonerati facenti parte del nucleo familiare beneficiario del RdC. Oltre ai percettori della PdC, sono esonerati dagli obblighi di attivazione coloro che seguono regolari corsi di studio o di formazione, le persone con disabilità, i percettori di pensione e quelli con almeno 65 anni di età, chi ha particolari carichi di cura nei confronti di minori di 3 anni o di disabili gravi o non autosufficienti e gli occupati con un reddito da lavoro inferiore alla soglia di reddito esente da Irpef.

Per favorire l'occupabilità dei beneficiari, come ulteriore strumento di politica attiva del lavoro è inoltre previsto che quando un'impresa assume con un contratto a tempo indeterminato un destinatario di RdC e aumenta la propria forza lavoro, i restanti mesi di RdC vengano trasferiti al datore di lavoro, sotto forma di esenzione dal pagamento dei contributi sociali. Un importo forfettario aggiuntivo pari a 6 mensilità di RdC viene invece pagato ai beneficiari che avviano un'attività autonoma. Infine, per ridurre la trappola della povertà – ovvero il disincentivo ad accettare un'attività lavorativa il cui salario darebbe luogo a una riduzione della stessa entità del RdC, generando dunque un'aliquota marginale effettiva del 100% sull'incremento del reddito da lavoro – è previsto che il 20% del nuovo reddito da lavoro non venga considerato nel calcolo delle soglie d'accesso al beneficio qualora un beneficiario di RdC ottenga un contratto da lavoro dipendente.

Alcuni aspetti controversi

Pur senza esprimere una valutazione complessiva, che esula dagli obiettivi di questo capitolo e che non potrebbe, d'altronde, essere condotta senza avere a disposizione dati definitivi sul numero dei beneficiari e sull'effetto della misura su efficienza ed equità, ovvero sui principali aggregati macroeconomici e sugli indicatori di povertà e diseguaglianza (vedi paragrafo 3), si richiamano di seguito brevemente le principali criticità dell'impianto alla base del RdC evidenziate da alcuni studiosi della materia.

Prima di segnalare tali criticità, va sottolineato che il reddito di cittadinanza rappresenta un ulteriore e netto passo avanti nella strategia italiana di lotta contro la povertà economica – si ricordi che fino a giugno 2018 in Italia non era previsto un reddito minimo basato sul principio dell'universalismo selettivo – poiché, come ricordato in precedenza, sia il numero di famiglie protette sia l'importo medio del trasferimento aumenteranno notevolmente rispetto a quanto era previsto mediante il REI. UPB (2019) stima che circa 1,3 milioni di famiglie (3,6 milioni di persone) riceveranno il RdC, mentre il REI è stato ricevuto (con, in media, benefici molto più bassi) da circa 500.000 famiglie. Su questi aspetti si tornerà nel paragrafo 3 dove si mostrano le evidenze sul numero di domande accolte e sugli importi medi da aprile al 7 novembre 2019 (ultimo periodo disponibile).

Va dunque chiarito che le criticità che si riportano di seguito non hanno a che fare con

l'introduzione di uno schema adeguato di reddito minimo di contrasto alla povertà, che era, anzi, assolutamente necessario nel quadro delle politiche di *welfare* italiane, ma si riferiscono ad alcuni aspetti del disegno di tale misura che potrebbero essere migliorati negli anni a venire, per ragioni sia di efficienza che di equità.
L'aspetto probabilmente più critico riguarda le condizioni di accesso degli immigrati dal momento che il requisito della residenza decennale (era biennale per il REI) e l'obbligo di fornire certificati vidimati nel paese d'origine sulla ricchezza patrimoniale potrebbero escludere molti immigrati poveri, in *primis* gli extra-comunitari, dall'erogazione del RdC, come conferma, peraltro il numero limitato di immigrati che ha finora beneficiato di tale prestazione (vedi paragrafo 3).
Un'ulteriore criticità, a nostro avviso molto rilevante, riguarda la tipologia di scala di equivalenza scelta per il calcolo dell'importo del RdC e per il requisito di accesso relativo al reddito equivalente familiare (per il requisito complessivo di un ISEE non superiore a 9.360 euro annui si applica invece la scala ISEE). Come si è detto, questa scala di equivalenza attribuisce un valore molto elevato alle economie di scala derivanti dal vivere nello stesso nucleo familiare; di conseguenza, il numero di componenti equivalenti di un nucleo familiare è di molto inferiore al numero dei membri effettivi nel caso di famiglie numerose (ad esempio, 2,1 componenti equivalenti in nuclei con almeno 6 membri) e, dunque, il reddito equivalente dei nuclei con più di un componente – calcolato come rapporto fra il reddito familiare complessivo e la scala – tende a essere maggiore con l'applicazione della scala usata per il RdC che se fossero applicate altre scale di comune utilizzo, come quella ISEE (vedi paragrafo 5). La scala applicata rende, quindi, 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 comunque a ridurre l'importo che viene erogato come RdC. Va inoltre sottolineata la limitata razionalità di uno schema che valuta il reddito equivalente sulla base di scale diverse a seconda del diverso requisito di eleggibilità e per il calcolo dell'importo della prestazione.
L'utilizzo di una scala di equivalenza "a altissime economie di scala" nel RdC è peraltro molto discutibile in un paese come l'Italia in cui la povertà, sia assoluta che relativa, è particolarmente elevata, ed in crescita, proprio all'interno dei nuclei numerosi, in particolare di quelli con minori (Saraceno 2019). A ben vedere, la scelta di una scala di equivalenza che favorisce relativamente i single e sfavorisce le famiglie con molti componenti non discende da motivazioni teoriche, ma da mere motivazioni di *political economy*. Non volendo disattendere la promessa di 780 euro di beneficio per individuo presente nelle prime versioni del disegno di legge presentate dal Movimento 5 Stelle sin dal 2014, e per non ridurre il numero di potenziali beneficiari del RdC riducendo le soglie monetarie di eleggibilità, il Governo composto dalla Lega e dal Movimento 5 Stelle ha scelto, dunque, di applicare questa scala di equivalenza così peculiare per massimizzare il numero di nuclei beneficiari del RdC senza al contempo generare un esborso troppo elevato per il bilancio pubblico.
Altri autori (Di Nicola 2019) hanno sottolineato come i requisiti di accesso al RdC attribuiscano un peso eccessivo al valore patrimoniale, che viene valorizzato per ben tre volte: nel calcolo della componente patrimoniale dell'ISEE, nel calcolo della componente reddituale laddove questo patrimonio dia luogo a un reddito e nel requisito aggiuntivo di una ricchezza mobiliare non superiore a una certa soglia, invero abbastanza limitata (6.000 euro per un single, aumentata di 2.000 per ulteriori componenti).

Questa scelta, presumibilmente dettata dall'intenzione di evitare l'erogazione del reddito a persone che sotto-dichiarano il proprio reddito, finisce però per escludere dal beneficio anche quei nuclei, composti *in primis* da anziani, come conferma il numero limitato di percettori di PdC (paragrafo 3), che, pur a fronte di redditi limitati, hanno un accumulato uno *stock* minimo di risparmio a fine precauzionale.
Un'ulteriore criticità a nostro avviso da correggere nell'impianto dell'RdC consiste nei vincoli stringenti al libero utilizzo delle somme erogate, che solo in minima parte possono essere ritirate in contanti e risparmiate. Un simile approccio, forse motivato dalla necessità di stimolare i consumi, pecca però di un eccesso di paternalismo verso i più poveri, che sembrano essere ritenuti dal legislatore non meritevoli, o comunque non capaci, di decidere da sé il migliore utilizzo delle scarse risorse a disposizione.
Altri autori (Lucifora 2019, Di Nicola 2019, Baldini 2019) hanno sottolineato come il RdC potrebbe generare, per una serie di ragioni, una trappola della povertà, disincentivando i beneficiari dalla ricerca attiva di un lavoro o incentivandoli al sommerso (al netto dei vincoli di condizionalità introdotti dal legislatore). L'impianto del RdC si caratterizza, infatti, per aliquote marginali effettive elevatissime (fra l'80 e il 100%) nel passaggio dal RdC a un eventuale reddito di lavoro. Nel caso in cui un beneficiario di RdC trovi un lavoro, la legge prevede infatti che al più il 20% del nuovo salario da lavoro dipendente non sia preso in considerazione per il calcolo dell'importo.
Rischi di trappole della disoccupazione e della povertà, o di incentivo al lavoro informale, derivano anche dal fatto che l'importo del RdC per un single, soprattutto se vi si include il contributo per l'affitto, risulta, purtroppo, in linea con i guadagni di molti lavoratori (Lucifora 2019): nel Mezzogiorno, ad esempio, sulla base dei dati EU-SILC il 28,8% degli occupati (il 18,2% nel totale nazionale) ha un salario mensile inferiore ai 780 euro. D'altro canto, andrebbe però valutato il possibile effetto che l'introduzione di un reddito minimo potrebbe avere sugli equilibri salariali del mercato del lavoro, innalzando il salario di riserva e non costringendo i lavoratori più deboli ad accettare retribuzioni poco dignitose.
Altri aspetti problematici dell'architettura del RdC riguardano le regole di condizionalità per i beneficiari e le misure di politiche attive ad esse associate (*in primis* lo sgravio per i datori che assumono a tempo indeterminato un percettore di RdC).
Guerra (2019), ad esempio, dubita dell'efficacia degli incentivi all'occupazione in un contesto di debole domanda di lavoro e segnala, al contrario, la scarsa attenzione prestata nell'impianto del RdC allo sviluppo del capitale umano delle persone. Gli stessi sgravi a favore delle imprese se, da un lato, presentano alcuni aspetti poco chiari – come si "individualizza" la quota di RdC da destinare al datore quando un membro della famiglia viene assunto? –, dall'altro, in modo discutibile, potrebbero indurre le imprese a scegliere, fra i disoccupati, per usufruire degli sgravi, i beneficiari di RdC anziché i percettori di Naspi. L'attenzione estrema alla condizionalità e alle politiche del lavoro destinate alle persone in condizione di bisogno sembrano legati a una visione, non confermata dai dati a disposizione (Saraceno 2015), che porta a far discendere la povertà unicamente dalla mancanza di lavoro e non da un insieme di cause ben più complesse alle quali potrebbe dare spesso una risposta più adeguata un intervento condotto con ottica "multidimensionale" da parte dei servizi sociali dei comuni, anziché dei centri per l'impiego. A tale proposito, Baldini (2019) – seppur riconoscendo che rispetto alle prime versioni del d.d.l. il Rdc è molto cambiato per quanto riguarda i percorsi di inclusione, perché al canale dei centri per l'impiego si è affiancato quello

dei servizi sociali, riconoscendo che la povertà spesso si presenta in forme complesse – sottolinea come il disegno della misura continui a rimanere coerente con l'idea che RdC e lavoro siano alternativi e non complementari, come del resto segnalano anche le elevate aliquote marginali effettive sul reddito aggiuntivo da lavoro di cui si è discusso poc'anzi.

Le regole di condizionalità del RdC prevedono anche l'obbligo ad accettare offerte di lavoro all'interno di una certa area che, nel caso di terza offerta o rinnovo dell'erogazione del RdC, equivale all'intero territorio italiano. In questo quadro, appare rilevante valutare l'effettiva disponibilità al lavoro e al trasferimento per motivi lavorativi da parte della platea degli aventi diritto al RdC. Alcune prime evidenze sono fornite da Gallo e Scicchitano (2019) che, sulla base dei dati INAPP-PLUS per il 2018, mostrano che tra i potenziali beneficiari del Rdc, soprattutto tra coloro che dovrebbero essere inseriti nel Patto per il Lavoro, la disponibilità al lavoro o al trasferimento per motivi lavorativi è tutt'altro scontata: il 14% degli aventi diritto al Rdc interessati dal Patto per il Lavoro dichiara indisponibilità al lavoro nell'immediato (contro il 44% del totale della popolazione), mentre un terzo riporta disponibilità ma solo per un "impiego soddisfacente". Le problematiche maggiori sorgono nel caso in cui l'offerta di lavoro "congrua" richieda il trasferimento dell'individuo. Infatti, il 31% di coloro che dovrebbero essere indirizzati al Patto per il Lavoro dichiara che non si trasferirebbe in nessun caso, il 35% sarebbe disponibile ma a un trasferimento all'interno della regione di residenza e soltanto il restante terzo accetterebbe un trasferimento ovunque nel territorio nazionale per motivi lavorativi.

La stessa Pensione di Cittadinanza non risulta esente da aspetti discutibili. Baldini et al. (2019a) segnalano infatti come tale misura – pur interessando una platea limitata di anziani, data l'esistenza di altre misure a tutela di tale categoria di individui e a causa dei requisiti patrimoniali che, come ricordato, risultano particolarmente stringenti – contribuisca a rendere ancora più disorganico e confuso il sistema italiano di prestazioni assistenziali rivolte agli anziani, nel quale già convivevano, senza troppa coerenza, una pletora di strumenti basati su importi e regole di *means tested* differenziate: assegni e pensioni sociali, maggiorazione sociale, integrazione al minimo e "quattordicesima".

Per concludere questa rapida rassegna su alcuni aspetti del RdC che potrebbero essere migliorati da futuri interventi legislativi, non si può tralasciare una riflessione che discende da considerazioni ispirate alla teoria della politica economica e alla cosiddetta "regola aurea" di Tinbergen (1952) che afferma che per realizzare un programma di politica economica ci sarebbe bisogno di tanti strumenti quanti sono gli obiettivi che si intende raggiungere.

Gli obiettivi che il legislatore ha attribuito al Rdc, definito «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» appaiono chiaramente troppi per poter essere raggiunti efficacemente da un unico strumento, per quanto rilevante. Un ridisegno della misura che vi attribuisca prioritariamente l'obiettivo cardine per cui essa è nata – ovvero il contrasto alla povertà – attribuendo un'enfasi minore ad altri possibili effetti collaterali potrebbe contribuire a migliorare l'efficacia redistributiva del RdC senza

rischiare, al contempo, che si rimanga delusi per un'eventuale debole efficacia rispetto ad altri obiettivi che andrebbero invece prioritariamente perseguiti con strumenti diversi dal RdC.

3. Diffusione ed effetti macroeconomici del reddito di cittadinanza nella prima fase di attivazione

In questo paragrafo, sulla base dei dati periodicamente forniti dall'INPS, si presentano le evidenze sul numero di domande di RdC pervenute ed accolte fra aprile e il 7 novembre 2019 (ultimo dato disponibile). In aggiunta, si ragiona sugli effetti macroeconomici dell'introduzione del RdC sulla base di quanto rilevato nelle simulazioni condotte dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB 2019 e Monteforte e Pappalardo 2019).

Al 7 novembre 2019 erano state accolte 1.021.761 domande di RdC o PdC (di cui 43.917 di queste sono poi decadute per cessati requisiti di eleggibilità fra aprile e novembre); 130.409 domande erano in lavorazione presso l'INPS e 427.572 sono state respinte. In totale, dunque, nei primi 7 mesi in cui i nuovi strumenti sono entrati in vigore sono state presentate 1.579.742 domande. Al momento (tabella 2) si registrano, dunque, 977.844 nuclei beneficiari, di cui 857.141 ricevono il RdC e 120.703 la PdC. Gli individui beneficiari sono, in totale, 2.367.775; di questi 2.230.457 vive in nuclei che ricevono il RdC e 137.318 in nuclei beneficiari di PdC. L'importo mensile medio del RdC è pari a 519,1 euro, mentre quello della PdC è sensibilmente inferiore, 216,4 euro, in virtù sia della minor dimensione dei nuclei beneficiari sia, soprattutto, del maggior reddito di cui dispongono gli anziani (ovvero del minor reddito da integrare come PdC). Per confronto, a conferma della ben maggiore generosità del nuovo strumento, rispetto al REI, va rilevato che a marzo 2019 (l'ultimo mese di erogazione prima dell'introduzione del RdC), del REI beneficiavano 303.260 nuclei per un importo medio pari a 281,5 euro.

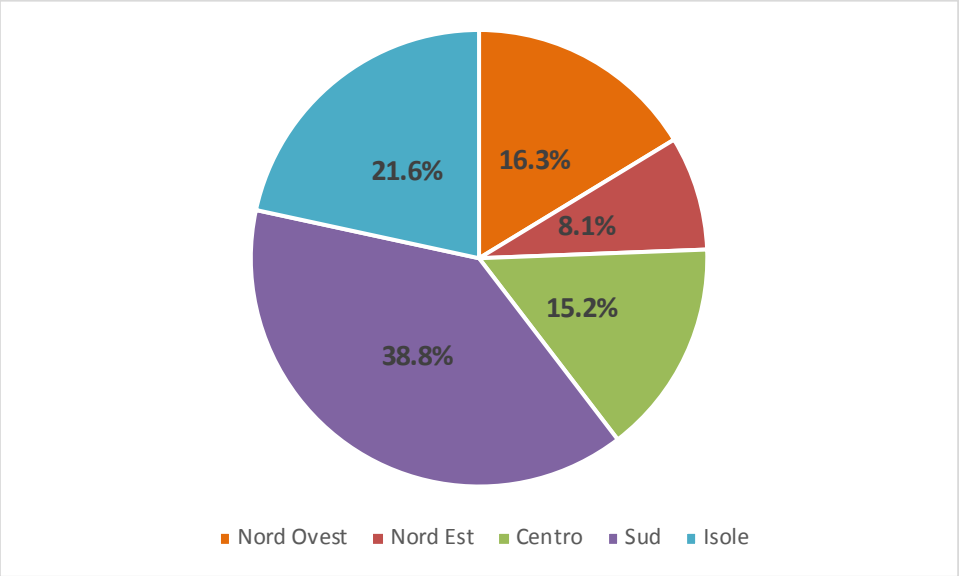
Tabella 2. Nuclei familiari e individui beneficiari di RdC e PdC a novembre 2019

Area geografica	RdC		PdC		Totale	
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Numero nuclei	Numero persone coinvolte
Nord	198.304	466.984	39.004	42.804	237.308	509.788
Centro	126.760	300.917	21.618	24.370	148.378	325.287
Sud e Isole	532.077	1.462.556	60.081	70.144	592.158	1.532.700
Italia	857.141	2.230.457	120.703	137.318	977.844	2.367.775

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Come atteso, data la distribuzione territoriale di povertà assoluta ed esclusione sociale fortemente sperequata nel nostro territorio, la netta maggioranza delle domande accolte si riferisce a nuclei familiari residenti nel Sud o nelle Isole (rispettivamente, 38,8% e 21,6% del totale dei beneficiari (figura 1). Per confronto, va ricordato che in base ai più recenti dati a disposizione (ISTAT 2019), l'incidenza della povertà assoluta

Figura 1. Distribuzione per macro-area geografica di residenza dei nuclei beneficiari di RdC e PdC



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

a livello familiare è pari al 10,0% nel Mezzogiorno (9,6% al Sud e 10,8% nelle Isole), al 5,8% nel Settentrione (6,1% nel Nord-Ovest e 5,3% nel Nord-Est) e al 5,3% al Centro.
A beneficiare delle due misure di contrasto alla povertà introdotte da aprile 2019 è, dunque, circa 1 milioni di nuclei e 2,4 milioni di individui, laddove, sulla base dei dati ISTAT nel 2018 erano in una condizione di povertà assoluta 1,8 milioni di famiglie (il 7% del totale) e circa 5 milioni di individui (l'8,4% del totale).
A tale proposito va, però, evidenziato che incidenza della povertà assoluta e eleggibilità al RdC non sono concetti perfettamente sovrapponibili dal momento che la povertà assoluta viene calcolata dall'ISTAT sulla base della spesa per consumi delle famiglie italiane (Cutillo et al. 2019), mentre, come chiarito, il RdC viene erogato tramite una prova dei mezzi basata, fra le altre cose, su reddito e patrimonio.
Va, tuttavia, sottolineato che mentre, secondo ISTAT (2019), il 31,1% dei poveri assoluti è composto da nuclei familiari con stranieri (che corrispondono all'8,7% delle famiglie residenti in Italia), è composto da soli cittadini extracomunitari unicamente il 5,7% dei nuclei di beneficiari di RdC e PdC (il 7,4 degli individui)[9]. La ragione di tale discrepanza deriva, chiaramente, dai vincoli di residenza particolarmente stringenti, e dai vincoli aggiuntivi talvolta vessatori, già richiamati nel paragrafo precedente, a cui devono sottostare i cittadini stranieri per poter essere eleggibili al RdC.
Come sottolineato in precedenza, un'evidente criticità dell'impianto del RdC risiede nella specifica scala di equivalenza adottata che, immaginando elevate economie di scala derivanti dal vivere in comune, attribuisce un peso molto limitato (e ben inferiore a quello applicato dalla scala ISEE e da quella Carbonaro, che usa l'ISTAT nel calcolo della povertà relativa) ai componenti aggiuntivi del nucleo familiare, così penalizzando le famiglie più numerose sia in termini di eleggibilità (attraverso il vincolo sul reddito equivalente), sia di importo delle prestazioni ricevute una volta che la

9. ISTAT (2019) rileva che l'incidenza della povertà assoluta è del 30,3% fra le famiglie con stranieri, del 6,4% fra i nuclei con soli cittadini italiani.

domanda sia considerata ammissibile.
A conferma di quest'ultimo aspetto, si può osservare come l'importo medio ricevuto dai beneficiari cresca limitatamente al passaggio da 1 a 4 componenti e rimanga successivamente pressoché costante (tabella 3). Va anche notato che, fra i beneficiari, i nuclei con almeno 4 componenti rappresentano il 24,3% del totale, laddove ISTAT (2019) segnala come, dopo un picco fra i singles, l'incidenza della povertà assoluta cresca all'aumentare del numero dei componenti: è infatti pari al 7% tra le famiglie di 3 componenti, all'8,9% tra quelle con quattro componenti e raggiunge il 19,6% tra quelle con cinque e più membri.

Tabella 3. Nuclei familiari e individui beneficiari di RdC e PdC a novembre 2019 per numero di componenti del nucleo

Numero componenti nucleo	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
1	379,515	379,515	381.57
2	195,528	391,056	463.36
3	165,554	496,662	549.71
4	138,327	553,308	608.29
5	65,104	325,520	614.33
6 e più	33,816	221,714	605.69
Totale	977,844	2,367,775	481.12

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

È altresì interessante osservare che, in base ai primi dati forniti riguardo alla stipula del "Patto per il Lavoro" con i Centri per l'Impiego da parte dei beneficiari di RdC, risulta "attivabile" – ovvero è nelle condizioni di poter ricevere aiuto per cercare un impiego – circa il 30% degli individui beneficiari, a conferma che in molti casi la povertà non dipende unicamente dalla mancanza di lavoro e si accompagna talvolta, anziché alla mera disoccupazione, alla diffusione di lavoro molto poco retribuito.
Come ricordato nel paragrafo 2, oltre al chiaro obiettivo di contrasto alla povertà, per gli ideatori della riforma l'introduzione del RdC avrebbe dovuto comportare anche ricadute macroeconomiche positive in termini di crescita dell'occupazione, grazie agli effetti positivi delle politiche attive del lavoro, e del PIL, anche in virtù dell'aumento della domanda per consumi delle famiglie[10].
In effetti, sulla base del suo modello di simulazione MeMo-It, l'UPB (2019)[11] ipotizzava un effetto sul PIL del RdC di maggior crescita rispetto al tendenziale per nulla trascurabile, pari a 0,2 punti percentuali nel 2019 e a 0,4 punti percentuali nel 2020, con un aumento dell'occupazione di 0,1 e 0,2 punti percentuali, rispettivamente, nel 2019 e 2020. I dati a disposizione e il tempo ancora limitato di entrata in funzione della mi-

10. In particolare, si immaginano effetti di breve periodo grazie alla crescita dei consumi e di medio periodo grazie all'aumento dell'offerta di lavoro e del PIL potenziale, connesso alle misure di attivazione e di incentivo alle imprese contenute nella riforma.
11. Si veda anche Monteforte e Pappalardo (2019).

sura non consentono di fornire stime del tutto attendibili sugli effetti macroeconomici della riforma. Tuttavia, le evidenze relative ai primi due trimestri del 2019 (Monteforte e Pappalardo 2019) non rilevano effetti congiunturali attribuibili all'introduzione del RdC: la spesa per consumi è infatti finora risultata sostanzialmente stagnante, nonostante qualche segnale di miglioramento nelle vendite al dettaglio, mentre nessun effetto si rileva per quanto riguarda l'offerta di lavoro.

4. Gli effetti attesi su diseguaglianza e povertà

Al di là di quanto sovente asserito dagli autori della misura, l'obiettivo principale di una misura come il RdC è quello di contrastare la povertà fornendo un trasferimento monetario alle famiglie in gravi condizioni economiche, incentivandone l'attivazione lavorativa, anche per evitare comportamenti opportunistici e "trappole della povertà".

Se si definisce lo stato di povertà di una famiglia confrontando il reddito disponibile con una specifica soglia (assoluta o relativa) a livello nazionale, l'integrazione del beneficio RdC nel reddito familiare degli aventi diritto potrebbe condurli a oltrepassare questa soglia e, di conseguenza, a "fuoriuscire dalla povertà". In alternativa, qualora il beneficio non fosse sufficiente a permettere al reddito della famiglia beneficiaria di superare la soglia di povertà, il RdC dovrebbe comunque riuscire a rendere "meno poveri" i poveri beneficiari del trasferimento monetario, dovrebbe cioè contribuire a ridurre la povertà. Nel primo caso si dirà che la nuova misura nazionale diminuisce l'incidenza della povertà (quanti, all'interno di una popolazione hanno un reddito equivalente inferiore alla soglia), mentre nel secondo caso si parlerà di minore intensità della povertà (la distanza media del reddito dei poveri dalla soglia). In aggiunta, considerato che, essendo uno strumento selettivo basato sulla prova dei mezzi, il RdC si rivolge quasi esclusivamente alle fasce più povere della popolazione, ci si attende che questa misura abbia anche un rilevante effetto progressivo (ossia di riduzione della disuguaglianza) sulla distribuzione dei redditi a livello nazionale.

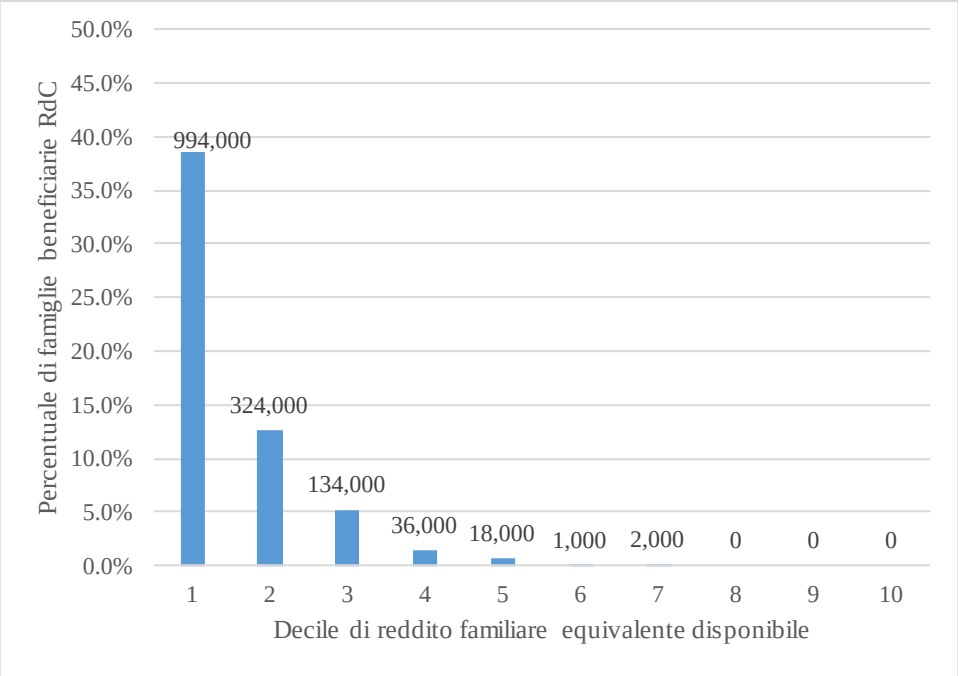
Diversi studi, presentati tramite audizioni presso il Senato della Repubblica durante il mese di febbraio 2019 o pubblicati successivamente, hanno provato a stimare l'effetto potenziale del RdC sui livelli di povertà e disuguaglianza nei redditi[12]. Tutte le simulazioni sono concordi nel ritenere che il RdC dovrebbe ridurre la disuguaglianza nei livelli di reddito, nonché alleviare l'incidenza e, soprattutto, l'intensità della povertà. Secondo le stime presentate da Istat, l'entrata a regime del RdC dovrebbe diminuire l'indice di Gini del reddito equivalente familiare di 0,2 punti percentuale. Riduzioni più significative dell'indice di Gini (intorno a 1 punto percentuale) per merito del RdC sono state stimate da Inps, da Ocse (2019) e Baldini et al. (2019b) nei mesi successivi all'introduzione della misura. Sempre secondo le stime di Inps e di Baldini et al. (2019b), il RdC dovrebbe ridurre l'incidenza della povertà relativa di 0,5-1,0 punti e l'intensità dello stesso fenomeno di ben 6,4-9,4 punti. Similmente, Di Nicola (2019), mediante un modello di micro-simulazione, rileva che grazie al RdC l'indice di Gini dei redditi equivalenti disponibili (un indicatore che ha la tendenza a muoversi molto poco, pur a fronte di cambiamenti non indifferenti) dovrebbe ridursi di 1,2 punti percentuali e incidenza, mentre incidenza e intensità della povertà relativa si ridurrebbe-

12. I testi delle audizioni sono disponibili a https://www.senato.it/3679?procedura_commissione=74.

ro, rispettivamente, di 0,8 e 7,5 punti percentuali.
Al fine di ampliare la discussione su questo tema, in questo paragrafo si presentano alcune stime originali sull'impatto del RdC su povertà e disuguaglianza. Le stime qui proposte si basano su micro-simulazioni condotte su dati campionari dell'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie (It-Silc) per l'anno 2017[13]. Va altresì chiarito che di seguito, all'interno del concetto di reddito di cittadinanza, consideriamo anche i beneficiari della pensione di cittadinanza.
Le nostre simulazioni si sviluppano sulla base di tre ipotesi semplificatrici. La prima è che si assume che tutti i beneficiari utilizzino a pieno il beneficio monetario che è concesso loro mensilmente, evitando così eventuali decurtazioni che ridurrebbero il costo e l'efficacia della misura. La seconda ipotesi è che non si tiene conto di possibili effetti di reazione comportamentale derivanti dall'introduzione del RdC, in particolar modo in termini di offerta di lavoro e di attivazione da parte dei beneficiari. Infatti, il costo del RdC potrebbe aumentare se vi fossero effetti negativi sull'offerta di lavoro della popolazione, inficiando anche il raggiungimento degli obiettivi di attivazione attribuiti al RdC. Viceversa, il "successo" del RdC nell'attivazione lavorativa dei suoi beneficiari determinerebbe nel tempo un incremento nel livello dei redditi e una minore spesa per la finanza pubblica. Infine, in coerenza con le evidenze della gran parte degli studi internazionali sulla diffusione degli strumenti di reddito minimo, la terza ipotesi è che "soltanto" l'80% degli aventi diritto faccia domanda per il RdC. In altri termini, ipotizziamo che la nuova misura nazionale abbia a regime un tasso di *take-up* dell'80%. La letteratura empirica è infatti concorde sul segnalare l'assoluta improbabilità che una misura di contrasto alla povertà riesca a raggiungere il 100% dei potenziali aventi diritto (cfr. Frazier e Marlier 2016). Analogamente, va osservato che nella Relazione Tecnica associata alla legge sul RdC, così come nelle stime presentate in diverse audizioni, sia stato assunto un *take-up* incompleto della misura e pari all'85%.[14]
La figura 2 mostra i risultati delle nostre stime sull'implementazione del RdC. Le famiglie potenzialmente beneficiarie del RdC dovrebbero essere circa 1,51 milioni, corrispondenti a circa 3,56 milioni di individui. Se si scompone la popolazione di famiglie italiane per decile di reddito familiare, si osserva che due terzi dei nuclei beneficiari (994mila unità) ricadono nel primo decile, ossia il più povero, e che la quasi totalità dei beneficiari RdC si concentra nei primi tre decili[15]. Ciò indica, come atteso, e come negli obiettivi del legislatore, che il RdC si rivolge principalmente alle famiglie con maggiore necessità di un aiuto economico. Nonostante questo, comunque, in ragione dell'esistenza di requisiti di accesso alla misura diversi dal solo livello del reddito equivalente, i potenziali beneficiari del RdC rappresentano solamente il 38% delle

13. Il modello di micro-simulazione adottato in questa analisi è stato recentemente sviluppato da alcuni membri del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia e di INAPP. Applicazioni di differenti versioni dello stesso modello si trovano in Baldini e Gallo (2016), Baldini et al. (2018), Gallo e Sacchi (2019), Baldini et al. (2019b), Gallo e Luppi (2019).
14. Va altresì notato che nelle stime consideriamo come importo del trasferimento sia la componente monetaria del RdC sia l'eventuale componente versata come contributo al costo dell'affitto o del mutuo per l'abitazione di residenza.
15. La definizione di reddito familiare utilizzata in questo caso coincide con quella proposta da Eurostat per la definizione del "rischio di povertà". Per tenere conto della diversa numerosità e composizione delle famiglie, il reddito viene reso equivalente tramite una specifica scala di equivalenza (cosiddetta scala Ocse modificata). Per ulteriori dettagli, si rimanda al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Equivalised_disposable_income.

Figura 2. Percentuale e numero di famiglie beneficiarie del RdC per decile di reddito familiare



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati It-Silc2017.

famiglie nel decile di reddito più povero della popolazione e il 13% del secondo decile. Una visione più chiara della capacità del RdC di tutelare l'intera platea delle famiglie in povertà in Italia è fornita dalla tabella 4. Per la definizione del concetto di povertà si fa qui riferimento alla metodologia proposta da Eurostat (Commissione Europea, 2015), che identifica come poveri relativi o "a rischio di povertà" gli individui con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di povertà, ossia il 60% della mediana nazionale dello stesso reddito. Insieme a questo, si forniscono anche le stime nella tabella 4 per una forma più "grave" dell'indicatore Eurostat di rischio di povertà, ovvero quello calcolato prendendo a riferimento come soglia un reddito disponibile equivalente inferiore al 40% della mediana nazionale.

In base ai risultati delle nostre stime, circa 3,9 milioni di nuclei a rischio di povertà, e 1,4 milioni di quelli in grave rischio, rimangono esclusi dall'erogazione del RdC (tabella 4). In particolare, le stime segnalano che, a regime, a beneficiare del RdC dovrebbero essere un quarto delle famiglie a rischio di povertà e circa 2/5 di quelle con un grave rischio di povertà. Allo stesso tempo, però, circa 174mila nuclei potenzialmente beneficiari del RdC non sarebbero da considerare in condizioni di povertà e questo numero aumenta molto (circa 579mila unità) se si guarda all'indicatore di grave stato di povertà.

Tabella 4. Distribuzione della popolazione di famiglie in base all'essere o meno beneficiari di RdC e al loro status di povertà relativa prima e dopo il RdC

Status del nucleo familiare	Etichetta	Rischio di povertà		Grave rischio di povertà	
		Migliaia	%	Migliaia	%
No RdC; povero	(a)	3.938	15,2%	1.443	5,6%
RdC; povero pre – povero post	(b)	952	3,7%	410	1,6%
RdC; povero pre - non povero post	(c)	382	1,5%	518	2,0%
RdC; non povero	(d)	174	0,7%	579	2,2%
No RdC; non povero	(e)	20.371	78,9%	22.867	88,6%
Totale		25.817	100,0%	25.817	100,0%
Copertura della povertà	(b+c)/ (a+b+c)	25,3%		39,1%	
Tasso di efficacia	c/(b+c)	28,6%		55,8%	

Nota: La riga (b) indica le famiglie povere che sono beneficiarie del RdC ma che, nonostante l'integrazione nel reddito del trasferimento, rimangono in uno stato di povertà. La riga (c) indica le famiglie povere che sono beneficiarie del RdC e che grazie all'integrazione nel reddito del trasferimento monetario fuoriescono dalla povertà. Fonte: Elaborazioni degli autori su dati It-Silc2017.

Ad ogni modo, il RdC risulta uno strumento efficace nel contrasto alla povertà, specialmente se severa, sulla base degli indicatori di incidenza e intensità pre e post erogazione del RdC. Dalla tabella 4 si rileva infatti che il 56% dei poveri beneficiari riescono a oltrepassare la soglia del grave rischio di povertà grazie all'erogazione del RdC, mentre lo stesso avviene nel 29% dei casi se si guarda alla soglia di povertà più alta. In aggiunta, la tabella 5 mostra che il RdC dovrebbe comportare una riduzione dell'incidenza della povertà e di quella grave, rispettivamente, di 1,5 e 2,0 punti percentuali, mentre la riduzione dell'intensità della povertà nei due casi ammonterebbe a 6,6 e 11,0 punti percentuali.

Tabella 5. Stima degli effetti del RdC sui principali indicatori di povertà e disuguaglianza

Indicatore	Attuale	Con il RdC	Variazione (p.p.)
Incidenza del rischio di povertà	20,4%	18,9%	1,5
Intensità del rischio di povertà	38,5%	31,9%	6,6
Incidenza del grave rischio di povertà	9,2%	7,2%	2,0
Intensità del grave rischio di povertà	51,7%	40,6%	11,1
Gini del reddito equivalente	0,327	0,315	1,2
Atkinson del reddito equivalente	0,251	0,199	5,2

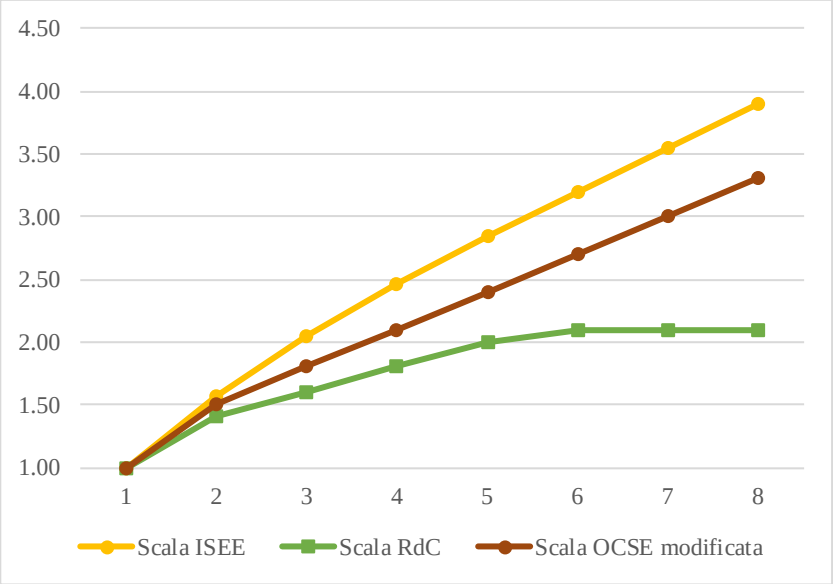
Nota: L'indice di Atkinson è stato calcolato assumendo un valore del parametro ε di avversione alla disuguaglianza pari a 1. Fonte: Elaborazioni degli autori su dati It-Silc2017.

Per quanto concerne l'effetto sulla diseguaglianza dei redditi disponibili (tabella 5), le nostre stime rivelano che il RdC dovrebbe avere un effetto importante anche nella riduzione della disuguaglianza dei redditi disponibili equivalenti a livello nazionale, sia che questa sia misurata mediante il coefficiente di Gini (-1,2 punti percentuali) sia che sia valutata mediante l'indice di Atkinson, più sensibile ai cambiamenti nelle code della distribuzione dei redditi (- 5,2 punti percentuali). Risultati analoghi si registrano quando si guarda agli stessi indici ma calcolati sui redditi familiari equivalenti.

5. Quali implicazioni dal cambio della scala di equivalenza?

Nell'attuazione del RdC si è deciso di adottare una scala di equivalenza più "bassa" rispetto alla scala Isee, a quella Carbonaro (usata in Italia nelle stime dell'ISTAT sulla povertà relativa e, in genere, nelle analisi sull'esclusione sociale)[16] o a quella generalmente utilizzata negli studi sul rischio di povertà in Europa (scala Ocse modificata, che attribuisce valore 1 al primo componente e 0,5 e 0,3 a ogni ulteriore componente di età, rispettivamente, superiore o inferiore ai 14 anni). In confronto alla scala Ocse modificata, oltre ad avere un tetto a 2,1, la scala RdC pesa meno sia i componenti addizionali adulti (0,4 contro 0,5), sia i "bambini", attribuendo a questi ultimi un peso di 0,2 invece che di 0,3. Il confronto tra la scala Isee e quella RdC è più complicato, ma anche in questo caso la scala utilizzata per il RdC tende a sfavorire le famiglie numerose nel calcolo del numero di componenti equivalenti[17]. Un'illustrazione chiara delle differenze nei valori per numero di componenti familiari delle tre scale di equivalenza in esame è riportata nella Figura 3.

Figura 3. Valori delle scale di equivalenza per numero di componenti nel nucleo familiare



Nota: si immagina che tutti i componenti del nucleo oltre i primi due siano persone di età inferiore ai 14 anni.
Fonte: nostre elaborazioni.

16. Essendo stimata sulla base delle spese alimentari delle famiglie, ovvero di una componente di consumo che ha limitate economie di scala, la "scala Carbonaro" attribuisce un numero di componenti relativamente elevato al crescere del numero dei membri del nucleo (ad esempio, 1,67 per 2 componenti, 2,23 per 3 componenti, 2,72 per 4 componenti, 4,01 per 7 componenti).
17. Il valore della scala Isee è pari al numero dei componenti nel nucleo familiare elevato alla potenza di 0,65, fino

Poiché la scala di equivalenza agisce sia nella soglia reddituale di accesso alla misura sia nella definizione dell'importo economico, l'aver adottato una scala bassa come quella RdC ha consentito un minor onere per le finanze pubbliche. Tuttavia, questa scelta ha avuto come principale conseguenza quella di sfavorire l'accesso e ridurre il beneficio economico ricevuto dalle famiglie numerose e/o con figli minori, ovvero quelle che in Italia presentano le maggiori difficoltà economiche (Istat, anni vari)[18].
Per comprendere meglio gli effetti di questa decisione sul (probabile) minore impatto del RdC nel contrasto alla povertà e alla disuguaglianza, nonché sul risparmio di spesa pubblica, la Tabella 6 esibisce alcune stime sull'implementazione del RdC nel caso venisse modificata la scala di equivalenza di riferimento. Nello specifico, sono qui proposte tre differenti modifiche: a) l'abolizione del tetto nella scala RdC; b) l'adozione della scala Ocse modificata; c) l'adozione della scala Isee.

Tabella 6. Stime sull'implementazione del RdC per ipotesi di modifica della scala di equivalenza

	Scala RdC	Scala RdC senza tetto	Scala Ocse modificata	Scala Isee
Famiglie beneficiarie (migliaia)	1.510	1.520	1.670	1.960
Individui beneficiari (migliaia)	3.560	3.660	4.090	4.720
Importo medio annuo (€)	5.600	5.640	6.060	6.560
Spesa annua delle misure (mld di €)	8,44	8,59	10,12	12,87
Famiglie monocomponente (%)	*40,9%*	*39,8%*	*37,1%*	*37,4%*
Famiglie con minori (%)	*33,2%*	*33,7%*	*36,3%*	*36,3%*
Copertura della povertà (%)	*39,1%*	*39,4%*	*40,7%*	*42,8%*
Incidenza della povertà grave (var. p.p.)	2,0	2,1	2,3	2,8
Gini del reddito equivalente (var. p.p.)	1,2	1,2	1,4	1,7

Nota: Le variazioni in termini di punti percentuali si riferiscono allo scenario "attuale", ossia quello in cui il RdC non è presente (vedi Tabella 5). Fonte: Elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2017.

Se l'80% degli aventi diritto accedesse al RdC, con la scala di equivalenza attuale, le nostre stime mostrano che la misura nazionale di contrasto alla povertà costerebbe circa 8,44 miliardi di euro all'anno, erogando un importo medio di €5.600 alle famiglie beneficiarie (Tabella 6).[19] I risultati delle simulazioni suggeriscono che l'eventuale abolizione del tetto a 2,1 (2,2 nel caso di membri con disabilità grave o non autosufficienti) determinerebbe un aumento di spesa pubblica pari a 150 milioni di euro circa. Già questa lieve modifica del dettato normativo, tuttavia, porterebbe, fra i beneficiari del trasferimento, a una riduzione delle famiglie monocomponente – le più frequenti tra i nuclei potenzialmente beneficiari del RdC – e a un aumento (non significativo) delle famiglie con minori e della copertura del grave rischio di povertà.
Un cambiamento consistente e significativo dell'assetto della misura nazionale si

a un massimo di cinque componenti. I componenti dal sesto in su determinano un aumento unitario della scala pari a 0,35. Inoltre, la scala Ises prevede delle maggiorazioni in caso di un numero di figli pari o superiore a tre, membri con disabilità o genitori lavoratori.
18. Va altresì ricordato che il contributo per affitto e mutuo è addirittura invariante alla numerosità familiare.
19. Alla spesa per la misura, andrebbero poi aggiunti gli esborsi (che non varierebbero però nei vari scenari) per la gestione delle politiche attive del lavoro e dei servizi sociali rivolti ai beneficiari del RdC.

avrebbe qualora venisse adottata la scala Ocse modificata o, ancor di più, la scala Isee. L'adozione della scala Isee, al posto dell'attuale scala RdC, condurrebbe infatti a un incremento sostanziale del costo potenziale annuo della misura (12,87 miliardi di euro), a seguito sia di un più elevato numero di beneficiari (quasi due milioni di famiglie) sia di un maggiore importo medio annuo (€6.560), di cui beneficerebbero i nuclei con più di un componente. Come atteso, con il passaggio alle scale Ocse modificata e Isee aumenterebbe in modo significativo, fra i beneficiari, la quota di famiglie con minori e, soprattutto, crescerebbe la copertura di chi è in uno stato di rischio di "grave povertà" povertà, arrivando al 41% e 43% rispettivamente. Analogamente, sostituire la scala di equivalenza RdC con quella Isee comporterebbe un'ulteriore riduzione dell'incidenza della povertà grave (da 2,0 a 2,8 p.p.) e dell'indice di diseguaglianza di Gini (da 1,2 a 1,7 p.p.).

6. Conclusioni

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) rappresenta un ulteriore tassello nel percorso dell'Italia verso l'adozione di una misura nazionale di reddito minimo in linea con gli standard degli altri Paesi Membri dell'Unione Europea. Rispetto alla precedente misura (il Reddito di Inclusione - REI), il RdC prevede una dotazione di bilancio pubblico ben più consistente e risulta essere, nella gran parte dei casi, più generoso in termini di condizioni di accesso, trasferimento monetario mensile e durata. Il RdC ha inoltre il merito di dar seguito al principio europeo del cosiddetto "universalismo selettivo", così come attuato in Italia con il REI a partire da luglio 2018, sebbene si sia deciso di applicare per il calcolo dell'importo una scala di equivalenza meno favorevole alle famiglie numerose in confronto alla più comune scala Isee.

Oltre alle criticità relative alla scala di equivalenza adottata, molti commentatori hanno evidenziato altri aspetti controversi nel disegno del RdC, in particolare riguardo alle condizioni di accesso particolarmente stringenti – e in alcuni casi vessatorie – per i cittadini immigrati.

Nonostante le criticità della nuova misura nazionale di contrasto alla povertà, che si spera verranno attenuate nel futuro prossimo, non si può negare come il RdC abbia rappresentato un trasferimento necessario a tutela delle fasce di popolazione più vulnerabili. Più di un milione di famiglie (per un totale di circa 2,4 milioni di individui) risultano, infatti, beneficiarie del RdC o della Pensione di Cittadinanza (PdC) al 7 novembre 2019, ovvero nemmeno otto mesi dopo l'avvio della misura. I beneficiari della PdC rappresentano il 12% del totale e percepiscono un importo mensile medio di 216,1 euro, mentre quello dei beneficiari del RdC è pari a 519,1 euro, laddove l'importo medio offerto dal ReI era di 281,5 euro. I nuclei beneficiari di RdC e PdC si concentrano per lo più tra i nuclei monocomponenti (39%) – anche in virtù di una scala di equivalenza che favorisce, per condizioni di accesso e importo, le famiglie meno numerose – e risiedono per la maggior parte nel Mezzogiorno (61%), dove, peraltro, risulta maggiore la diffusione della povertà.

I risultati di alcune micro-simulazioni da noi condotte sulla base dei dati IT-SILC 2017 evidenziano un ruolo potenzialmente significativo del RdC nel contrasto della povertà e della disuguaglianza nei redditi disponibili in Italia. Sebbene, infatti, solamente il 39% dei nuclei in grave rischio di povertà risulta avere diritto al RdC, sulla base delle nostre stime ci si attende che il RdC riesca a ridurre l'incidenza e l'intensità di que-

sta forma di povertà rispettivamente di 2,0 e 11,1 punti percentuali rispetto ai valori attuali. L'effetto progressivo determinato dalla nuova misura nazionale sulla diseguaglianza dei redditi disponibili appare limitato con riferimento all'indice di Gini (-1,2 punti percentuali), mentre è pari a 5,2 punti se si prende a riferimento l'indice di Atkinson che, rispetto al Gini, è più sensibile rispetto a variazioni dei redditi nelle parti estreme della distribuzione. Ulteriori simulazioni hanno infine mostrato che qualora l'attuale scala di equivalenza venisse modificata applicando una scala, che come quella ISEE o quella OCSE modificata, attribuisca un valore inferiore alle economie di scala familiari, così accrescendo il numero di "componenti equivalenti" nei nuclei più numerosi, l'erogazione del RdC costerebbe da 1,7 a 4,4 miliardi di euro all'anno in più, ma migliorerebbe le tutele contro il rischio di povertà grave per le famiglie numerose e con minori a carico.

Bibliografia

Baldini M. (2019), "Reddito di cittadinanza e oltre: per contrastare la povertà combinare più politiche", Welforum.it

Baldini M., Casabianca E.-J., Giarda E., Lusignoli L. (2018), The impact of Rei on Italian households' income. A micro and macro evaluation, *Politica Economica*, 2, pp.103-134.

Baldini M., Gallo G. (2016), L'importo del contributo economico, in Gori C. (a cura di), *Il Reddito di inclusione Sociale (Reis), La Proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, pp.117-140, il Mulino, Bologna.

Baldini M., Mazzaferro C., Toso S. (2019a), "La pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?", Rivista delle Politiche Sociali, n. 3/2019, in corso di stampa.

Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. e Toso S. (2019b), Le politiche dell'assistenza: Il Reddito di Cittadinanza, in Arachi G. e Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, pp. 81-114, il Mulino, Bologna.

Commissione Europea (2015), *Portfolio of EU Social Indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion 2015 Update*, Commissione Europea, Bruxelles.

Cutillo A., Raitano M., Siciliani I. (2019), "Income-based and consumption-based measurement of absolute poverty: insights from Italy", CIRET Working Paper, 2/2019.

Di Nicola F. (2019), "Il reddito di cittadinanza: considerazioni e impatti", intervento al convegno "Le decisioni di politica fiscale per il 2019. Impatti e valutazioni" Università Roma Tre, 17 ottobre 2019

Frazier H. e Marlier E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Commissione Europea, Bruxelles.

Gallo G. e Scicchitano S. (2019), Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro, *SINAPPSI*, *forthcoming*.

Gallo G., Luppi M. (2019), "Profili generazionali della povertà. Cosa cambia nel passaggio al Reddito di cittadinanza?", *SINAPPSI*, *forthcoming*.

Gallo G., Sacchi S. (2019), Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza: Una stima della misura finale, *Inapp Policy Brief*, 11.

Guerra, C. (2019), Un Reddito di Cittadinanza con molti punti critici, www.eticaeconomia.it.

Istat (2007-2018), *La povertà in Italia*, vari anni, Istat, Roma

Lucifora, C. (2019), Welfare e lavoro povero, www.welforum.it.

Monteforte L., Pappalardo C. (2019), "Gli impatti macroeconomici della Legge di bilancio 2019", intervento al convegno "Le decisioni di politica fiscale per il 2019. Impatti e valutazioni" Università Roma Tre, 17 ottobre 2019

Natili M. (2019), "Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe", Journal of International and Comparative Social Policy, DOI: 10.1080/21699763.2019.1641134

Ocse (2019), *Oecd Economic Surveys: Italy – April 2019*, Ocse, Parigi.

Ranci Ortigosa E. (2018), Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza, CNEL XX Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2017-2018, Roma.

Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Il Mulino, Bologna.

Saraceno, C. (2019), Reddito di Cittadinanza. Le forti criticità sulla povertà minorile, www.welforum.it.

Tinbergen J. (1952), *On the theory of economic policy*, North Holland, Amsterdam.

Ufficio Parlamentare di Bilancio – UPB (2019), Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, 6 marzo 2019, https://www.upbilancio.it/audizioni-parlamentari-2/.

Capitolo 13

L'incidenza dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento ex alternanza scuola-lavoro nel campo dell'occupazione giovanile

Capitolo 13

L'incidenza dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento ex alternanza scuola-lavoro nel campo dell'occupazione giovanile

Cristina Cigliano, Andrea Marchetti, Licia Cianfriglia
ANP - Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola

Adriano Maria Meucci, Umberto Paterlini
ANPAL Servizi

Premessa

L'aspetto principale di cambiamento introdotto sull'argomento dalla L. 107/2015 riguarda la metodologia didattica dell'alternanza scuola – lavoro. Essa si inquadra in un percorso ordinamentale che coinvolge l'intero consiglio di classe come già era previsto dai DD.PP.RR. 87, 88 e 89 del 2010.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 e la conseguente nota MIUR n. 3380 dell'8 febbraio 2019, pur non apportando significativi cambiamenti nei contenuti rispetto quanto già previsto dalla L.107/2015, è intervenuta in modo deciso su aspetti sostanziali:

1. ha ridotto il monte ore obbligatorio da svolgersi in alternanza: si è passati da un piano orario triennale di 400 ore per gli Istituti Tecnici e Professionali e 200 per i Licei a 90 ore nei Licei, 150 ore nei tecnici e 210 ore nei professionali da svolgersi per tutti gli indirizzi di studio dalla classe terza alla classe quinta;
2. è intervenuta sull'ammontare dei finanziamenti: dagli iniziali 100 milioni di euro l'anno stanziati negli anni scolastici 2015/16 e 2017/18 si è passati a 42,5 milioni di euro nell'a.s. 2018/2019;
3. ha preferito cambiare il nome di tale metodologia didattica in "Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento".

Appare chiaro che il forte taglio delle risorse economiche e la contestuale riduzione del numero di ore obbligatorie di alternanza hanno avuto una forte incidenza sulla realizzazione dei percorsi.

Nel 2016/2017 le scuole che avevano realizzato percorsi di ASL si attestavano intorno al 94% del totale e gli studenti coinvolti erano circa il 90%. Nel 2017/2018 le scuole impegnate nei percorsi di ASL si attestavano intorno al 78%, la percentuale di studenti coinvolti scendeva al 55% nelle classi terze e quarte, al 44% nelle classi terminali. Nel 2018/2019, dai primi riscontri non definitivi, si registra un'ulteriore diminuzione delle scuole e degli studenti, comprese le strutture ospitanti che da 208.000 passano a 190.000.

Il MIUR, non ha mai svolto un monitoraggio qualitativo dei percorsi di alternanza. L'unica indagine esplorativa in tal senso fu commissionata all'INDIRE e riguardava il primo anno di ASL (a.s. 2015/2016). I risultati, seppur avessero messo in luce un sostanziale quadro positivo, non sono mai stati resi pubblici.

Il MIUR attraverso le nuove linee guida approvate con DM 774/2019 individua "L'alternanza come un'esperienza che va programmata in una prospettiva pluriennale. In essa è quindi possibile prevedere una pluralità di tipologie di integrazione con il mondo del lavoro (incontro con esperti, visite aziendali, ricerca sul campo, simulazione di impresa, project work in e con l'impresa, tirocini, progetti di imprenditorialità ecc.)

in contesti organizzativi diversi, anche in filiera o all'estero, in un processo graduale articolato in fasi".

1. Il PCTO

1.1 Il pcto: quali novità per le scuole?

Le nuove Linee guida dei PCTO introducono un forte cambiamento di paradigma nella progettazione dei percorsi, non focalizzando più l'esperienza presso le aziende o nei luoghi di lavoro o nel terzo settore, ma nello sviluppo delle competenze trasversali.
Viene inoltre sottolineato quanto sia "importante che l'esperienza di alternanza scuola lavoro si fondi su un sistema di orientamento che, a partire dalle caratteristiche degli studenti, li accompagni fin dal primo anno per condurli gradualmente all'esperienza che li attende. L'attività di orientamento va concepita anche in vista delle scelte degli studenti successive al conseguimento del diploma quinquennale".
Con questo nuovo atto d'indirizzo il MIUR intende modificare l'impianto didattico e metodologico dell'ASL.
Appare, pertanto, fondamentale individuare i criteri e gli indicatori che possano misurare il livello qualitativo dell'esperienza di alternanza per fornire utili indicazioni sulla costruzione dei processi didattico – formativi del PCTO.
In questa direzione l'Anpal Servizi ha svolto un importante lavoro di analisi e confronto delle attività di ASL seguite in collaborazione con oltre 1000 istituti del secondo ciclo sparsi in tutta Italia. Da tale indagine qualitativa sono scaturiti una serie di dati che evidenziano quali sono stati i migliori processi attivati e quali aspetti è opportuno che le scuole prendano a riferimento per la propria progettazione dei percorsi di ASL.

1.2 I dati disponibili

Il repertorio di dati disponibili risale al monitoraggio dei percorsi effettuato da INDIRE nell'anno scolastico 2015/2016 e all'attività di raccolta delle buone prassi condotta da Anpal Servizi e rielaborata secondo indicatori di efficacia, di efficienza e di innovatività.
Circa i dati INDIRE relativi all'a.s. 2015/2016 - primo anno di introduzione dell'obbligatorietà per tutti gli indirizzi di scuola secondaria di secondo grado dell'ASL, secondo le modalità previste dalla Legge 107/2015 – ed elaborati partendo da un monitoraggio qualitativo su un campione di 1431 istituti scolastici equamente distribuiti sul territorio nazionale, sarebbe utile renderli disponibili al fine di valutare l'impatto di tali percorsi nell'integrazione tra scuola e territorio. L'interpretazione critica di tali risultanze consentirebbe di cogliere le opportunità e le criticità del percorso e di progettarne l'eventuale modifica alla luce di oggettivi elementi di giudizio.

2. L'analisi di alcune esperienze di PCTO delle scuole

2.1. Dati anpal servizi: esempi di buone pratiche

Anpal Servizi ha svolto nell'ultimo anno, a partire dal mese di ottobre 2018, un'attività di selezione di esperienze di alternanza scuola lavoro (ASL) realizzate dalle Scuole secondarie di secondo grado, su un bacino di oltre 1000 Scuole secondarie di secondo grado a favore delle quali Anpal Servizi svolge un programma di assistenza tecnica concordato con MIUR.
Dalla lettura delle 40 esperienze raccolte emergono alcuni spunti particolarmente interessanti che raccontano di un sistema che, pur tra mille difficoltà ha saputo individuare, al proprio interno ed anche nelle relazioni con il territorio, le condizioni abilitanti per poter realizzare percorsi di alternanza di qualità.

Raccordo con i soggetti territoriali

Per le attività che riguardano il "rapporto con i soggetti ospitanti" le principali evidenze emerse sono:

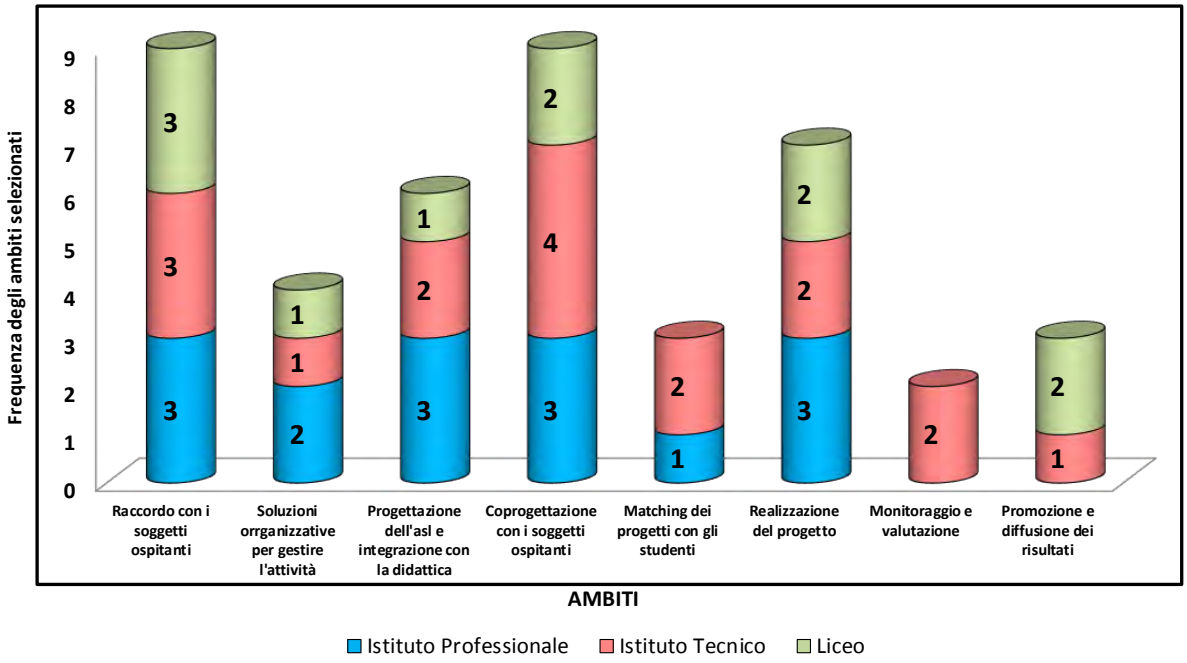
a) la ricostruzione della mappa di attori con i quali concertare possibili iniziative di alternanza basato su un approccio analitico, caratterizzato dall'utilizzo di una serie di variabili (dimensionali, geografiche, di fatturato, o altre), che aiutano a leggere meglio le dinamiche del territorio.
b) l'accordo di rete tra Istituti scolastici dove l'esperienza di alternanza è stata l'occasione per avviare una solida e duratura collaborazione reciproca tra diversi soggetti.
c) la partecipazione a bandi di gara per finalizzare l'esperienza di ASL ma anche per stabilire relazioni fiduciarie con altre Istituzioni Formative.
d) Il coinvolgimento di "soggetti intermedi" del MdL.
e) Il coinvolgimento di Enti pubblici, anche per facilitare i problemi legati alle autorizzazioni
f) Il coinvolgimento della rete di attori della filiera del sociale per investire a 360 gradi nelle *soft skills* dei propri studenti.

2.2 Progettazione delle attività di alternanza e integrazione con la didattica

Una caratteristica dei percorsi di alternanza, spesso trascurata, è la loro pervasività rispetto al percorso didattico degli studenti. Al riguardo le principali evidenze emerse sono:

a) Il ricorso alla flessibilità ed all'autonomia riconosciute per legge agli Istituti Scolastici, che favoriscono l'individuazione delle possibili interazioni tra le materie di studio, ampliando il ventaglio delle possibili soluzioni.
b) l'alternanza come occasione per favorire un aggiornamento del corpo docente e una focalizzazione della didattica, attraverso la sinergia con professionalità emergenti presenti sul territorio.
c) il coinvolgimento nella progettazione/realizzazione del corpo docente delle diverse materie. Molti esempi ci mostrano la capacità degli insegnati di legare insieme argomenti di studio che si collocano al di fuori dei tradizionali programmi di insegnamento con le conoscenze già acquisite dagli studenti (competenze matematiche, informatiche, di scrittura, redazionali, ecc.).

Figura 1 -Frequenza degli ambiti specifici che caratterizzano le buone prassi per tipologia di Istituto Scolastico



2.3 Coprogettazione delle attività di alternanza con i soggetti ospitanti

Nell'ambito della coprogettazione, il valore aggiunto è rappresentato dalla definizione analitica delle competenze che si vuole siano acquisite in funzione del curriculo e poi dal percorso disegnato e dalle attività necessarie a raggiungerle attraverso la formazione e l'esperienza diretta. Al riguardo le principali evidenze emerse sono:

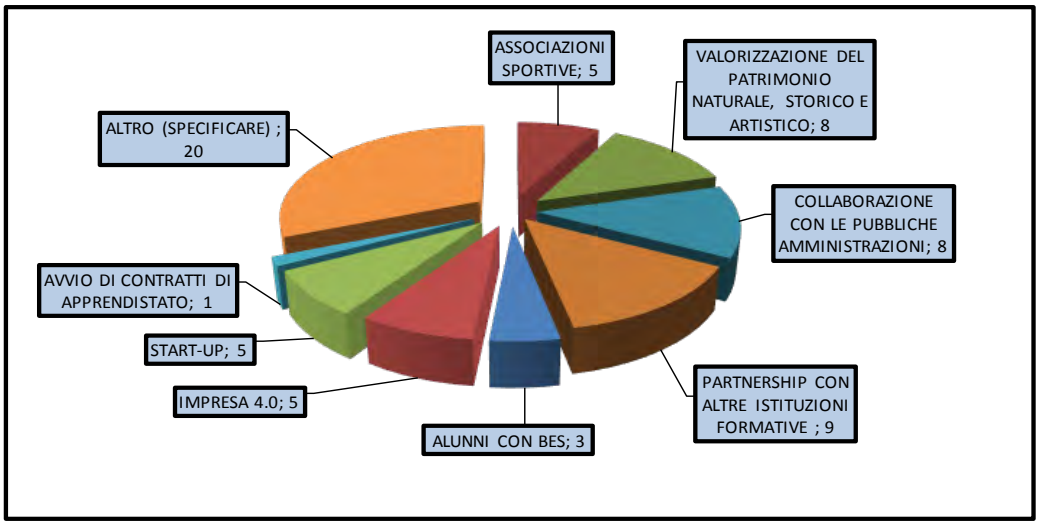
a) l'integrazione delle attività dei due soggetti che coprogettano in funzione delle competenze attese previste per gli studenti.
b) la personalizzazione del percorso di ASL, elemento particolarmente importante quando il percorso di ASL è rivolto a soggetti con BES.
c) lo sviluppo di poche competenze ma ben definite e la definizione insieme all'azienda anche delle attività propedeutiche all'inserimento in contesto di lavoro.

2.4 Realizzazione del percorso di alternanza scuola-lavoro

Nella fase specificamente dedicata all'attività realizzativa emerge l'importanza del sostegno che l'intera scuola e l'azienda offre all'esperienza, ma anche del livello di coinvolgimento degli studenti in tutte le fasi e, non ultimo, dell'utilizzo di soluzioni tecnologiche che aiutano a rendere più efficienti i percorsi.
La modalità di coinvolgimento degli studenti è importante non solo per aumentare il grado di partecipazione, ma può consentire di offrire opportunità e soluzioni non previste. Al riguardo alcune evidenze emerse sono:

a) Il ricorso all'utilizzo alle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione amplia il ventaglio delle opportunità formative degli studenti ed insegna loro un utilizzo virtuoso nel campo della ricerca, della formazione e del lavoro e non solo per scopi ricreativi.

Figura 2 -Distribuzione delle principali Tematiche che caratterizzano le buone prassi



b) la partecipazione diretta a momenti decisionali all'interno di gruppi di lavoro consente agli studenti di acquisire sia competenze specifiche che trasversali, rafforzando i legami interpersonali, migliorando la qualità delle relazioni e delle interazioni all'interno dei gruppi, aumentando la stima di sé.

3. Promozione delle attività e diffusione dei risultati

Non è un'attività particolarmente diffusa tra le Istituzioni Scolastiche: sporadiche informazioni possono essere reperite sui siti istituzionali, tra le rassegne stampa cartacee o sulle pagine internet di piccoli quotidiani locali, o all'interno del PTOF. In alcune occasioni, però, gli Istituti hanno saputo utilizzare modalità promozionali particolarmente *"appealing"*.

Conclusioni

Dall'analisi complessiva dei dati in nostro possesso emerge che la maggior parte delle scuole valorizza l'alternanza nel curricolo e indica negli elementi innovativi e migliorativi il valore aggiunto prevalente al netto dell'obbligatorietà. I punti di forza sono individuati nello sviluppo delle competenze relazionali e nelle ricadute nella didattica. Questi dati si uniscono alla soddisfazione di studenti e famiglie, come emerge dalle indagini svolte dall'Area Sistema Formativo e Capitale Umano di Confindustria.
"È stata riscontrata una valutazione più che positiva per il 90% circa degli studenti delle scuole lombarde coinvolte. Tutti gli intervistati hanno riconosciuto l'importanza di ridurre, anche grazie a queste forme di collaborazione, la distanza ancora esistente fra scuola e mondo del lavoro attraverso il sostegno agli apprendimenti: l'effettiva integrazione fra i due mondi è la modalità con cui "allineare le competenze" e disporre in futuro di forza lavoro altamente qualificata, dotata non solo di conoscenza, ma anche di esperienza e professionalità.
A questo si affianca una genuina attenzione verso le nuove generazioni e la convinzione dell'importanza di offrire ai giovani un'opportunità per entrare in contatto con il mondo del lavoro. Va comunque detto, in conclusione, che fra le motivazioni espresse emerge anche la possibilità di migliorare l'immagine dell'azienda nei confronti dell'o-

pinione pubblica (e, in ultima istanza, dei clienti e consumatori finali), nonché la possibilità di testare sul campo possibili candidati per future opportunità di inserimento in azienda. Per quanto riguarda i vantaggi per l'azienda si evidenzia il miglioramento del clima aziendale, oltre all'acquisizione di competenze anche da parte del personale che assume il ruolo di tutor. Inoltre, i percorsi di alternanza, offrono anche la possibilità all'azienda di assegnare ai ragazzi compiti adatti che sono però funzionali al normale lavoro, collaborando in tal modo alla buona riuscita di progetti e attività".
La riforma attuata con la L. 107/2015 ha portato l'alternanza fuori dalla sperimentazione, trasformandola in una pratica strutturale per migliorare l'occupabilità dei nostri giovani e contrastare la disoccupazione.
Un fenomeno che risulta senz'altro preoccupante e che va contrastato è l'altissimo numero di giovani che non lavorano né studiano, i cosiddetti "*Neet - neither in employment nor in education or training*" o "*not in education, employment or training*". Secondo gli ultimi aggiornamenti dei dati Eurostat per l'anno 2018, i giovani Neet italiani tra i 20 e i 34 anni raggiungono il 28,9% una percentuale che, seppure in calo rispetto a quella dell'anno precedente (29,5%), è quasi il doppio rispetto alla media europea. Nei paesi dell'Eurozona, infatti, i Neet tra i 20 e i 34 anni rappresentano il 17,2% e il 16,5% in tutta l'Unione Europea. L'Italia si attesta agli ultimi posti seguita solo dalla Macedonia, dalla Turchia e dalla Serbia.
Appare, pertanto, necessario incrementare le esperienze di alternanza scuola – lavoro e di apprendistato di primo livello, organizzate dalle istituzioni scolastiche in coprogettazione con le imprese, al fine di contrastare efficacemente anche la disoccupazione giovanile in Italia.
Occorre tuttavia semplificare le procedure burocratico – amministrative che impediscono alle Istituzioni scolastiche e alle imprese di progettare percorsi formativi e di ricevere finanziamenti ministeriali o europei. Infine, valorizzare professionalmente ed economicamente i docenti che si occupano di assistere e sostenere gli studenti nei percorsi didattico – curricolari di alternanza, fornire sgravi fiscali e incentivi alle imprese che accolgono studenti e che assumono giovani diplomati al termine dei percorsi scuola – lavoro.

Bibliografia

"*Realizzazione di un sistema di valorizzazione delle Buone Prassi in tema di Alternanza Scuola Lavoro - premesse metodologiche, organizzative ed operative*", Anpal Servizi spa - Direzione Transizioni, ottobre 2018

"*La valorizzazione delle Buone Prassi in Alternanza Scuola Lavoro – Report di monitoraggio n.6 al 31-10-2019*", Anpal Servizi spa - Direzione Progetti, ottobre 2019

Capitolo 14

Le potenzialità informative della connessione delle banche dati CNEL con altre banche dati

Capitolo 14
Le potenzialità informative della connessione delle banche dati CNEL con altre banche dati

Silvia Ciucciovino
Università Roma TRE e CNEL

1. Il rilancio della banca dati dei CCNL presso il CNEL: linee di intervento e risultati conseguiti.

Nel corso dell'ultimo biennio il CNEL ha messo in atto uno straordinario lavoro di aggiornamento, riclassificazione, digitalizzazione, ricostruzione storica e ricodificazione dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro di cui all'art. 17, l. 30 dicembre 1986, n. 936. Un lavoro, questo, che è stato condiviso con le parti sociali rappresentate nel CNEL ed è stato svolto dagli Uffici anche in cooperazione con le associazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori stipulanti i CCNL, le quali hanno concorso in molte occasioni, soprattutto per la ricostruzione storica, a colmare lacune, a validare testi, a fornire informazioni utili a classificare correttamente i testi contrattuali. Per queste ragioni l'opera di complessiva sistemazione dell'Archivio può dirsi effettuata con spirito partecipativo, nel modo più oggettivo e attendibile possibile per dotare i testi conservati e offerti alla pubblica consultazione del crisma della autenticità e oggettiva attendibilità di forma e contenuti, necessari a realizzare la funzione di certezza pubblica che l'ordinamento con la l. n. 936 del 1986 ha inteso affidare, in questo ambito, al CNEL.

Il frutto del lavoro in cui è impegnato il CNEL è già confluito nella realizzazione di una banca dati digitalizzata della contrattazione collettiva nazionale, liberamente accessibile dalla *home page* del sito *web* istituzionale. La banca dati è di agevole consultazione per i cittadini, le imprese, i magistrati, gli enti previdenziali e le istituzioni pubbliche interessate. Per le modalità con cui si va realizzando, anche grazie alla uniformazione ai principali sistemi di referenziazione e classificazione delle attività economiche in uso presso il sistema statistico nazionale (codici ATECO), si presta al collegamento progressivo con altre banche dati istituzionali.

In particolare il rilancio dell'Archivio nazionale dei CCNL ha seguito le seguenti principali linee direttrici:

a) l'*aggiornamento* continuo dei contratti archiviati. Ciò è avvenuto anche grazie alla regolamentazione delle nuove procedure di deposito convenuta tra CNEL e parti sociali con il Protocollo 24 gennaio 2018. Il Protocollo prevede l'uniformazione delle procedure di deposito dei testi contrattuali sfruttando le tecnologie dell'informazione e consente alle parti firmatarie di riversare direttamente il testo contrattuale nel sistema digitale del CNEL in modo da garantire l'autenticità e la conformità all'originale del testo depositato. La scheda di accompagnamento al deposito che le parti firmatarie si sono impegnate a compilare assicura poi la corretta classificazione del testo contrattuale presso l'Archivio, consentendo, ad esempio, di distinguere - in modo appunto conforme alla volontà delle parti - se si tratta di testo unico, di un accordo di rinnovo oppure di una integrazione o modifica di un contratto, con conseguente razionalizzazione e semplificazione dell'Archivio nel rispetto delle prassi delle relazioni industriali;

b) la *riclassificazione* dei contratti collettivi. Al fine di agevolare la consultazione, nel rivedere le modalità di raggruppamento e archiviazione dei contratti collettivi, è stata conservata la classificazione originaria in tredici macrosettori del settore privato[1] adottata con delibera della Commissione per l'informazione negli anni Novanta. I macrosettori rispecchiano di fatto l'articolazione settoriale delle confederazioni sindacali rappresentate al CNEL, come realizzatasi nella fenomenologia storica delle relazioni sindacali italiane. Allo stesso tempo si è proceduto ad un'ulteriore articolazione dei macrosettori in novantasei sotto settori contrattuali che raggruppano CCNL omogenei per attività economica secondo un criterio di classificazione che tende piuttosto a riflettere l'organizzazione di fatto delle rappresentanze di parte datoriale in relazione allo specifico settore merceologico. Cosa questa che può comportare la presenza di un medesimo CCNL nell'ambito di diversi sotto settori nel caso di ambiti di applicazione dei contratti trasversali o plurimi; duplicazione che, peraltro, ubbidisce soltanto ad una logica di razionalizzazione della classificazione senza comunque ripercuotersi in replicazioni del conteggio in termini di numerosità dei contratti archiviati;

c) la completa *digitalizzazione* dei contratti archiviati. Sia per l'archivio storico sia per l'archivio corrente i testi dei CCNL sono stati integralmente trasposti in formato digitale. Attualmente i CCNL del settore privato sono raggruppabili in tre sezioni: CCNL vigenti, CCNL confluiti in CCNL vigenti, CCNL cessati. Dovendo assicurare la certezza e conformità all'originale sia nella forma sia nella sostanza, i testi contrattuali sono consultabili digitalmente come trasposizione in formato pdf degli originali firmati dalle parti stipulanti. Questo lavoro di trasformazione in formato digitale è stato realizzato per tutti i CCNL depositati al CNEL a partire dal 1990 (anno in cui è stato costituito l'Archivio), e dagli anni Cinquanta per alcuni dei CCNL più importanti per la storia delle relazioni industriali (quali ad esempio il CCNL dei metalmeccanici di FEDERMECCANICA e il CCNL DISTRIBUZIONE, TERZIARIO E SERVIZI di CONFCOMMERCIO) ai nostri giorni. Parallelamente, onde favorire la ricerca avanzata su singoli istituti anche al fine di consentire comparazioni e analisi trasversali per singole chiavi di ricerca, è stata creata, in un'apposita sezione dell'Archivio denominata "analisi avanzate", una versione in formato digitale elaborabile (per ora soltanto) della maggior parte dei CCNL depositati, liberamente accessibile e consultabile. È auspicabile che tale sezione possa a breve includere un campione progressivamente più ampio dei CCNL in Archivio in modo da permettere comparazioni tra parti e istituti di diversi contratti collettivi. Ciò anche in relazione alla recente tendenza dei contratti c.d. pirata di realizzare il *dumping* proprio agendo su tali voci e salvaguardando invece l'allineamento ai minimi contrattuali dei contratti parametro stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative;

d) la *ricostruzione storica* dei testi contrattuali. Ciò ha implicato un puntuale e faticoso lavoro di sistemazione in ordine cronologico dell'evoluzione e delle vicende modificative (rinnovi, confluenze, cessazioni) che i CCNL hanno subito nel corso degli anni, consentendo così oggi all'utente di individuare in modo certo il testo tempo per tempo vigente, funzionalità questa particolarmente utile ai fini giudiziari e previdenziali;

1. Agricoltura; chimici; meccanici; tessili; alimentaristi; edilizia legno e arredamento; poligrafici e spettacolo; commercio; trasporti; credito e assicurazioni; aziende di servizi; istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti, sindacati; ccnl plurisettoriali, altri vari.

e) la *ricodificazione* dei contratti collettivi. Particolarmente innovativo e denso di implicazioni è stato il processo di allineamento del codice contratto CNEL con i corrispondenti codici contratto INPS; passaggio indispensabile per la univoca identificazione dei contratti collettivi a diversi fini e per l'allineamento delle banche dati CNEL e INPS su cui si tornerà in seguito. La ricodificazione è proseguita, poi, attraverso l'abbinamento ai singoli CCNL dei codici ATECO-ISTAT di classificazione delle attività economiche alla sesta cifra (dunque alla profondità massima possibile). Questo abbinamento è stato effettuato dal CNEL sulla base dei campi di applicazione contrattuali quali delineati negli stessi contratti collettivi e sottoponendo l'abbinamento alla verifica e validazione delle parti sociali firmatarie e anche su questo punto si tornerà *infra*.

2. Il collegamento della banca dati CNEL con i dati INPS (UNIEMENS)

L'avanzamento realizzato in termini di classificazione dei contratti collettivi è proceduto di pari passo con il collegamento della banca dati CNEL con altre banche dati grazie ad accordi di cooperazione interistituzionale, in una prospettiva di valorizzazione del patrimonio informativo messo a disposizione dei cittadini, delle parti sociali, degli operatori e della ricerca scientifica.

Il lavoro di interconnessione dei sistemi di referenziazione dei contratti collettivi e di connessione delle banche dati è di estrema importanza in quanto accresce enormemente le potenzialità informative che direttamente o indirettamente è possibile ricavare dall'Archivio CNEL.

Tra i principali risultati della nuova stagione di cooperazione interistituzionale avviata dall'attuale Consiliatura del CNEL si segnala l'importante lavoro di collegamento della banca dati dei contratti collettivi con i dati dell'INPS ricavabili dai flussi comunicativi dei modelli UNIEMENS. Grazie a tale collegamento, reso possibile è bene ribadirlo - soltanto grazie al preventivo allineamento dei codici contratto utilizzati dal CNEL e dall'INPS, si è in grado di associare tempo per tempo a ciascun contratto collettivo in Archivio il numero dei lavoratori cui esso si applica e il numero delle aziende che lo applicano. Infatti, il dato del CCNL applicato è fornito dai datori di lavoro nelle denunce mensili UNIEMENS come campo da compilare obbligatoriamente[2].

Questo collegamento è possibile soltanto per i contratti collettivi dotati di codice INPS. Dei circa ottocento contratti collettivi presenti e codificati nell'archivio CNEL poco più di un terzo sono dotati di codice INPS (l'assegnazione del codice su domanda delle parti stipulanti avviene periodicamente da parte dell'INPS ed è resa pubblica con l'emissione di appositi messaggi dell'Istituto).

È quindi in corso di sperimentazione presso il CNEL la rilevazione del numero di lavoratori e del numero di aziende cui si applica ciascun contratto collettivo archiviato e dotato di codice unico CNEL INPS. Questo dato, da aggiornarsi naturalmente a cadenze periodiche, è da considerare ancora in fase di verifica e sperimentazione ed è pubblicamente consultabile sul sito istituzionale del CNEL.

A seguito della sua presentazione pubblica è stato lanciato un invito a tutte le parti sociali interessate a presentare osservazioni e rilevare criticità, in modo da procedere ad eventuali modifiche e correzioni. Si deve peraltro notare che il dato fornito

2. L'indicazione corretta del CCNL applicato nel modello UNIEMENS è agevolata dalla possibilità di spuntare la lista dei contratti codificati da CNEL e INPS nel menù a tendina.

dall'INPS in abbinamento ai singoli CCNL è appunto ricavato dalle denunce mensili UNIEMENS presentate dai datori di lavoro, spesso per il tramite dei loro consulenti ed è possibile che in alcuni casi l'indicazione del CCNL possa risultare non corretta a causa dell'errore umano nella compilazione del modello. L'indicazione dei dati da abbinare è comunque soggetta ad alcuni interventi di preventiva *pulitura* e normalizzazione da parte dell'INPS per tener conto di diversi fattori quali, ad esempio, il caso della pluralità di matricole contributive aziendali per una medesima azienda, il caso della cessazione o attivazione di più rapporti di lavoro per il medesimo lavoratore nel corso del mese, il peso relativo dei part time rispetto al tempo pieno, il caso dello scorporo di rami d'azienda con mutamento del CCNL applicato e così via.
Al netto delle imperfezioni di un sistema che è ancora in fase di rodaggio ed è certamente perfettibile, si può senz'altro dire che la disponibilità dei dati in questione appare di straordinaria importanza nell'attuale fase storica attraversata dalle relazioni industriali connotata da una proliferazione notevole dei CCNL e dalla continua frammentazione delle categorie contrattuali. Monitorare il grado e l'ampiezza di applicazione di un contratto collettivo è utile anche per misurare in modo oggettivo l'impatto reale e l'importanza delle diverse fonti collettive (e, indirettamente, di chi le stipula).
In una prospettiva futura potrebbe rilevarsi utile anche come criterio che, unito ad altri, potrebbe concorrere alla misurazione della rappresentatività comparativa delle parti stipulanti il CCNL in un determinato ambito di riferimento. Ma in questa direzione occorrerebbe preventivamente sciogliere il nodo gordiano dell'individuazione condivisa dei perimetri entro i quali effettuare le pesature e le comparazioni, nodo che a quanto pare non è ancora prossimo a ricevere soluzione né da parte dell'autonomia collettiva né da parte del legislatore.

3. Il potenziale informativo del collegamento con le banche dati ISTAT

Grazie al certosino lavoro degli Uffici del CNEL di abbinamento dei codici ATECO ai CCNL presenti in Archivio è ora possibile collegare indirettamente la banca dati CNEL con altre banche dati dell'ISTAT che fanno perno sul codice ATECO, come ad esempio i registri statistici sull'occupazione e sulle retribuzioni. Le stesse indagini ISTAT potrebbero giovarsene ai propri fini e per le proprie rilevazioni in termini di accrescimento del grado di accuratezza dei dati registrati riferibili ai contenuti dei CCNL.
Da parte sua, detto collegamento potrebbe permettere al CNEL di dare evidenza, per i macrosettori o per i sotto settori di classificazione dei CCNL, dei corrispondenti dati rilevati dall'ISTAT in materia di occupazione, retribuzioni e tipologie contrattuali. Non si deve dimenticare infatti che l'art. 17, comma 4, l. n. 936 del 1986 impegna il CNEL a istituire "una banca di dati sul mercato del lavoro, sui costi e sulle condizioni di lavoro, alla cui formazione e aggiornamento concorrono gli enti pubblici che compiono rilevazioni sulle suddette materie".
In realtà il collegamento dei CCNL (circa 800) ai codici ATECO (attualmente in totale 1.224) viene effettuato dal CNEL sulla base del campo di applicazione del CCNL se vi sono indicati i settori ATECO (come avviene in genere nei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentate al CNEL). Negli altri casi (ad esempio nei CCNL che vogliono "replicare" a blocchi il campo di applicazione di altri CCNL) si procede attraverso un passaggio intermedio. Sono stati identificati, a riguardo, *set-*

tori produttivi elementari ricorrenti negli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, ai quali vengono abbinati simultaneamente un certo numero di codici ATECO corrispondenti. In questo modo, in definitiva, si mette in agevole comunicazione la categoria contrattuale (data dall'ambito di applicazione del CCNL definito dalle parti stipulanti ed espresso in termini di uno o più *settori produttivi elementari*) e la categoria merceologica (data dai codici ATECO collegabili univocamente ai *settori produttivi elementari*).
È appena il caso di sottolineare che in questo lavoro di connessione la categoria merceologica segue la categoria contrattuale e non preesiste ad essa, nel rispetto dei consolidati principi di libertà sindacale e di inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. ai contratti collettivi di diritto comune.
Mettere in comunicazione la categoria contrattuale e la categoria merceologica permette di cogliere al contempo i margini di sovrapposizione e la coesistenza di diversi CCNL nei diversi ambiti produttivi. Ma permette altresì di individuare con maggiore agilità i contratti c.d. pirata, i quali tendenzialmente hanno ambiti di applicazione molto ampi, a volte generali e/o generici e, in alcuni casi, addirittura definiti *per relationem* rispetto ai contratti collettivi rispetto ai quali vogliono fornire una comoda alternativa. La definizione *per relationem* ha, inoltre, il vantaggio di permettere al contratto c. d. "replicante" di adeguare in automatico il proprio campo di applicazione a quello del CCNL "replicato". La decodificazione dei loro ambiti di applicazione in termini di *settori produttivi elementari* che trascinano i relativi codici ATECO mette immediatamente in evidenza anomalie e attira l'attenzione sulle aree di rischio da tenere sotto osservazione.
Va da ultimo sottolineato che la correlazione degli ambiti di applicazione dei CCNL ai criteri classificatori dell'ISTAT delle attività economiche può generare ulteriori utilità, ad esempio nell'ottica di concorrere all'individuazione di perimetri o confini settoriali entro i quali comparare i diversi CCNL in essi ricadenti. Ciò potrebbe agevolare le analisi comparative e il monitoraggio di fenomeni di *dumping* contrattuale, mettendo in evidenza anche i settori e le categorie più esposte.

4. Il potenziale informativo del collegamento con i modelli telematici delle comunicazioni obbligatorie (UNILAV)

Il potenziale informativo generabile attraverso il collegamento della banca dati dei CCNL con i modelli delle comunicazioni obbligatorie è certamente molto rilevante. Infatti grazie a tale correlazione sarebbe possibile, in via astratta, associare ai singoli CCNL informazioni riguardanti dati occupazionali di flusso in un determinato arco temporale più o meno esteso, riferiti ai rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato attivati, cessati o trasformati, riguardanti: le tipologie contrattuali utilizzate, il regime orario, le caratteristiche anagrafiche dei lavoratori coperti dal contratto (età, genere, titolo di studio, zona geografica di residenza, cittadinanza) e le loro caratteristiche professionali (nel modello delle comunicazioni obbligatorie è presente la qualifica professionale secondo la codifica ISTAT e il livello di inquadramento).
Non occorre commentare il grandissimo avanzamento conoscitivo che queste informazioni potrebbero fornire innanzitutto, ma non soltanto, alle stesse parti sociali responsabili della contrattazione, del *welfare* contrattuale e della bilateralità.
Perché una simile correlazione sia astrattamente possibile (salvo poi verificare la per-

corribilità di un accordo interistituzionale con il Ministero del lavoro responsabile delle comunicazioni obbligatore per lo scambio dei dati), sarebbe però preliminarmente necessario che i modelli UNILAV riportassero nello spazio dedicato all'indicazione del contratto collettivo applicato il sistema di codificazione condiviso da CNEL e INPS e inserito nelle comunicazioni UNIEMENS, consentendo così l'indicazione da parte dei datori di lavoro dei contratti collettivi applicati in modo univoco e collegabile a referenziazioni condivise. Attualmente, invece, tale spazio nei modelli delle comunicazioni obbligatorie è lasciato alla campitura autonoma e volontaria da parte del datore di lavoro, cosa che compromette inevitabilmente l'attendibilità del dato.

5. Il potenziale informativo del collegamento con le banche dati INFOCAMERE

Notevoli vantaggi conoscitivi potrebbero derivare dalla messa in comunicazione della banca dati CNEL con il sistema informativo INFOCAMERE che come noto, per conto delle Camere di Commercio, gestisce i dati ufficiali delle imprese italiane con straordinaria profondità e accuratezza e in modalità liberamente accessibile.

Ove fosse possibile integrare le informazioni riferite all'impresa con il dato relativo al CCNL applicato, mediante univoca identificazione dello stesso attraverso la codifica dell'Archivio CNEL, sarebbe possibile associare ai numerosi dati già messi a disposizione da INFOCAMERE relativi alle imprese (localizzazione, settore economico di attività, codifica ATECO, numero di dipendenti, bilanci, ecc.) anche quelli relativi al contratto collettivo applicato.

La visibilità pubblica di tali informazioni potrebbe essere rimessa alla scelta del datore di lavoro e magari promossa o incentivata con adeguata normativa di sostegno in modo da favorire le imprese che, in un'ottica di trasparenza e responsabilità sociale, rendono noti gli *standard* di trattamento applicati ai propri lavoratori.

Capitolo 15

L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL. Metodologia, dati, sistema.

Capitolo 15
L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL. Metodologia, dati, sistema.

Marco Biagiotti, Sandro Tomaro, Larissa Venturi
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)

Come è noto, la mancata attuazione dei commi 2-3-4 dell'art. 39 della Costituzione è all'origine dell'attuale assetto del nostro sistema di relazioni industriali, fondato su quel principio di libertà sindacale - sancito dal primo comma dello stesso art. 39 - per effetto del quale lavoratori e imprenditori sono liberi di associarsi secondo criteri da essi stessi definiti, nell'ambito di categorie determinate non dalla legge, ma dai contratti collettivi. Prescindendo in questa sede dal dibattito che divide giuslavoristi ed esperti sull'opportunità o meno di dare corso alle previsioni della parte non ancora attuata dell'articolo 39, mette conto evidenziare come il recente fenomeno della proliferazione contrattuale – che il CNEL registra ormai da più di decennio attraverso la propria banca dati nazionale della contrattazione collettiva – travalichi ormai la dimensione di epifenomeno dell'incerta attuazione di previsioni costituzionali, e diventi piuttosto sintomo di una autentica patologia del sistema relazionale italiano. Di fronte a un panorama contrattuale caratterizzato dall'esistenza di oltre 800 accordi nazionali di categoria vigenti, il problema di stabilire a chi spetti l'onere di perimetrare le categorie produttive di contrattazione va contemperato con l'urgenza di individuare un pacchetto condiviso di criteri per identificare e valutare il "peso" degli accordi sottoscritti, sia in termini quantitativi che qualitativi, per restituire al contratto collettivo nazionale di lavoro la funzione che la Costituzione gli assegna.
Sotto il profilo quantitativo – al netto della piena operatività della procedura di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali firmatarie degli accordi nazionali, di cui al c. d. Testo Unico della rappresentanza – un parametro che le parti sociali considerano appropriato ai fini della misurazione del peso rappresentativo di ogni CCNL è l'ampiezza della platea di riferimento, che si esprime sia attraverso il numero di imprese che dichiarano di applicare un determinato contratto collettivo nazionale, sia attraverso il numero complessivo di lavoratori interessati. Non ci dilunghiamo qui sugli aspetti tecnici della procedura di rilevazione di tale platea, che implica la messa a sistema delle banche dati CNEL e INPS ed è dettagliatamente illustrata in un altro capitolo di questo Rapporto. La tabella 1 collega il numero complessivo di CCNL vigenti del settore privato depositati al CNEL per ciascuno dei tredici macro-settori contrattuali in cui è attualmente articolato l'Archivio, con il numero complessivo di lavoratori interessati, e grazie alle informazioni disponibili nella sezione dedicata del sito istituzionale è possibile scendere nel dettaglio di ogni singolo CCNL anche con riferimento al numero delle imprese dichiaranti.
Si tratta di un dato che scaturisce da una procedura ancora in fase di sperimentazione, basata sulle dichiarazioni rese dai datori di lavoro all'INPS tramite un flusso informativo mensile, e che può comportare margini di errore stante l'imperfetta definizione degli obblighi a carico delle imprese rispetto alla compilazione dei modelli Uniemens sul cui flusso si basa l'Anagrafe Unica CNEL-INPS.
Il dato numerico sulla platea di applicazione dei CCNL, come desunto dall'Anagrafe,

non può pertanto essere assunto come parametro oggettivo per individuare una sorta di "soglia di rappresentatività" dei CCNL su base dimensionale, all'interno di ogni settore produttivo. Un elemento di chiarezza, in tal senso, potrebbe derivare dall'adozione di un codice unico dei contratti collettivi di lavoro (di cui al disegno di legge di iniziativa CNEL - AS 1232, depositato il 4 aprile 2019) che l'INPS dovrebbe inserire nella disciplina relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. Con tale misura i datori di lavoro sarebbero obbligati ad inserire, tra gli elementi che compongono la denuncia individuale dei dati del lavoratore, anche l'indicazione di un nuovo codice contratto in riferimento al contratto collettivo applicato, costituito da una sequenza alfanumerica definita congiuntamente da CNEL e INPS per ciascun contratto registrato in Anagrafe. L'inserimento del codice unico CNEL-INPS nel flusso *Uniemens* permetterebbe di ricondurre allo schema di classificazione dell'Anagrafe quella parte della contrattazione collettiva nazionale che ancora sfugge, in quanto non codificata presso l'INPS.
Al riguardo, fra l'altro, non si può non sottolineare come tale Anagrafe, una volta a pieno regime anche per effetto dell'eventuale introduzione del "codice unico", possa costituire la base informativa idonea a censire in modo permanente presso il CNEL le associazioni firmatarie dei contratti nazionali, sotto l'egida delle parti sociali e secondo i criteri da esse autonomamente definiti.
Va inoltre segnalato che all'integrazione delle banche dati di CNEL e INPS occorrerebbe far seguire la messa a sistema delle informazioni presenti nei *repository* di altre amministrazioni pubbliche nazionali che per competenza istituzionale seguono la contrattazione collettiva, secondo la logica già sperimentata con successo da CNEL e ARaN relativamente alla contrattazione del settore pubblico. Ragionare in un'ottica di servizio pubblico integrando i rispettivi patrimoni informativi, lavorare a livello di pianificazione gestionale e amministrativa all'interno delle amministrazioni e contrastare una inefficiente cultura della frammentazione delle competenze istituzionali, non configurano soltanto obiettivi dell'Agenda digitale, ma la risposta necessaria ai mutamenti repentini che stanno trasformando il mercato del lavoro ed alla sempre maggiore complessità dei problemi che ne discendono in termini giuridici, economici e sociali. La mobilità del lavoro anche transnazionale e la moltiplicazione delle tipologie occupazionali rendono necessaria un'unica fonte informativa integrata dei contenuti dei CCNL, una sorta di *hub* nazionale della contrattazione nel quale far convergere (e rendere fruibile) il patrimonio informativo di CNEL, INPS, Ministero del Lavoro, ANPAL, Ispettorato Nazionale del Lavoro. Per comprendere l'importanza che tale approccio è destinato ad assumere nei prossimi anni appaiono emblematici i contenuti delle Direttive europee in materia di distacco dei lavoratori, in particolare quelle concernenti la cooperazione amministrativa fra Stati membri attraverso il sistema di informazione del mercato interno (Direttiva 15.5.2014 e Relazione della Commissione 25.9.2019 sull'attuazione della Direttiva precedente). In tali atti si prevede che le informazioni sulle condizioni di lavoro stabilite nei contratti collettivi "siano messe a disposizione dei prestatori di servizi provenienti da altri Stati membri e dei lavoratori distaccati in modo accessibile e trasparente", utilizzando a tal fine appositi spazi *web* in forme definite da ciascuno Stato (che per l'Italia, in particolare, consistono nel *link* a una banca dati sui contratti collettivi).
La unicità e la certezza della fonte informativa appaiono peraltro la condizione indispensabile per superare la insufficienza del dato quantitativo relativo alla estensione

della platea di applicazione dei CCNL. Per identificare e contrastare le pratiche sleali occorre addentrarsi, in una prospettiva comparativa, nei contenuti degli accordi, individuando per tale via indicatori di "qualità contrattuale". Sono infatti maturi i tempi per avviare una ricognizione ragionata delle principali clausole negoziali presenti negli accordi e determinare un *set* di parametri utili all'elaborazione di una griglia di lettura qualitativa dei CCNL vigenti. Anche in questo caso l'operazione va condotta su iniziativa delle parti, le quali potrebbero (continuare a) valersi del CNEL, quale sede istituzionale di pluralismo e terzietà, per realizzare ed aggiornare periodicamente un "indice di qualità contrattuale", una sorta di "visto di conformità" sui contratti depositati.

L'archivio nazionale si svilupperebbe in tal senso, su impulso delle parti sociali rappresentate presso il CNEL, in direzione della messa a punto di un sistema di analisi della coerenza delle norme pattizie rispetto alla loro capacità di coniugare le esigenze dei lavoratori con quelle delle aziende; più estesamente, andrebbero esaminate le norme che definiscono la qualità delle relazioni esistenti fra le parti, anche mediante la presenza - nel contratto - di istituti innovativi, nonché quelle che disciplinano le nuove forme di organizzazione del lavoro connesse all'introduzione di recenti tecnologie, come nel caso del lavoro su piattaforma.

Un indicatore di tal genere potrebbe essere utile per molteplici finalità, non ultima quella concernente la congrua destinazione delle risorse pubbliche volte ad incentivare la produttività e la competitività delle imprese attraverso il sistema delle relazioni industriali e gli strumenti di contrattazione collettiva.

In via puramente esplorativa, il CNEL ha avviato un percorso - pubblicato in una pagina *web* dell'archivio - di ricognizione dei minimi retributivi contrattuali vigenti in alcuni settori (fra i quali Alimentaristi, Lavoro domestico, Logistica-Trasporto, Metalmeccanico) estratti dall'analisi delle relative clausole/tabelle contenute nei CCNL depositati. Ma è evidente come l'eventuale indice di qualità contrattuale richieda la presa in considerazione e la relativa ponderazione di un articolato ventaglio di strumenti, che chiamano in causa la dimensione normativa e i contenuti giuridici dei rapporti di lavoro, in particolare quelli caratterizzati da una elevata valenza sociale. È infatti in relazione a quest'ultima tipologia di clausole che si annidano le più evidenti pratiche di *dumping* contrattuale, anticamera del *dumping* sociale, piuttosto che in istituti di natura economica o retributivo-premiale. Il rischio maggiore di disallineamento qualitativo fra accordi collettivi che insistono nel medesimo settore produttivo, con conseguente effetto di sleale competizione fra imprese e abbattimento dei livelli di tutela dei lavoratori, si riscontra proprio nell'ambito delle clausole riguardanti le condizioni di lavoro. È quindi all'interno di questo novero di disposizioni che occorre estrapolare i dati da utilizzare come *benchmark* nel confronto fra diversi CCNL. A titolo di esempio si potrebbero citare il ricorso al lavoro straordinario, il regime delle ferie e quello dei permessi retribuiti, gli istituti di *work-life balance*, gli strumenti di tutela della salute e della sicurezza, ecc.

Sulla scorta delle informazioni ricavabili dall'Anagrafe Unica, può rivelarsi indicativo della qualità contrattuale prendere in considerazione l'estensione del campo dichiarato di applicazione di un contratto misurata attraverso il parametro oggettivo fornito dal codice merceologico di riferimento. La moltiplicazione del numero di contratti si è verificata infatti unitamente alla tendenza ad estendere l'ambito di efficacia del contratto ben oltre la soglia di una specifica categoria di imprese e di lavoratori indi-

viduata con riferimento all'attività effettivamente esercitata. Un esercizio condotto dal CNEL ha assunto come riferimento i codici ISTAT delle attività produttive (AtEco), disaggregati al massimo livello (6 *digit*), attinenti all'ambito di applicazione riportato nel testo di ciascuno dei CCNL depositati. Dall'esercizio emerge un quadro allarmante, dal momento che il rischio-*dumping* si rivela alto in presenza di accordi che estendono la loro valenza a una molteplicità di ambiti produttivi anche disomogenei, e che nella banca dati CNEL non sono rari i casi di contratti dagli ambiti di applicazione riferibili a diverse centinaia di codici merceologici[1].
L'analisi qualitativa dei contratti è del resto incentivata anche a livello UE. Il CNEL è *partner* di un progetto di ricerca, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma di dialogo sociale, che ha l'obiettivo di sviluppare la conoscenza del contenuto dei contratti collettivi nei Paesi europei mediante la raccolta, l'approfondimento dei contenuti e la codifica di quasi 800 accordi collettivi di tutti i settori e di 23 Paesi. L'idea di fondo del progetto è implementare la conoscenza dei contenuti della contrattazione mediante un unico schema di lettura, che consenta il confronto delle clausole contrattuali fra settori e Paesi, la verifica della conformità delle condizioni dei contratti alle normative nazionali, l'analisi degli istituti sui quali la contrattazione ha prodotto risultati all'avanguardia rispetto alla norma legislativa e degli accordi collettivi che possono funzionare da modello di un sistema-Paese.

Alcune evidenze tratte dalla nuova struttura dell'archivio CNEL

L'archivio è disponibile sul sito istituzionale nella sezione "Archivio contratti" (https://www.cnel.it/Archivio-Contratti), cui si accede dalla *home page*, e nella nuova versione si presenta in formato elaborabile con *link* ai testi degli accordi. In ogni *file* che compone l'archivio è riportata una breve guida alla lettura, che spiega il contenuto del *file* e le modalità di selezione dei documenti. L'archivio comprende le seguenti sezioni:

- CCNL dei lavoratori dipendenti del settore privato
- CCNL dei lavoratori dipendenti del settore pubblico
- Accordi relativi ai lavoratori parasubordinati
- Accordi economici collettivi relativi a categorie di lavoratori autonomi

Il formato utilizzato, che consente l'elaborazione di tabelle e grafici, rende possibile selezionare i contratti per settore contrattuale (tredici macrosettori suddivisi in novantasei settori), organizzazioni di parte sindacale e datoriale firmatarie, mansione (dirigenti o non dirigenti), data di stipula, data di decorrenza e data di scadenza. Per ciascun contratto di livello nazionale è possibile accedere a tutti gli accordi di rinnovo depositati dalle organizzazioni firmatarie a partire dal 1990, anno di costituzione dell'archivio. In alcuni casi, per CCNL importanti ricostruiti grazie alla fattiva collaborazione delle organizzazioni firmatarie di riferimento, è stato possibile risalire indietro nel tempo fino agli anni Cinquanta.
Gli utenti sono messi in condizione di accedere non soltanto alle norme contrattuali vigenti, distribuite in diversi accordi firmati in epoche diverse, in tutti i casi in cui le organizzazioni firmatarie non abbiano provveduto alla stesura di un testo coordinato;

1. Questo processo di associazione, che intendiamo sottoporre alla valutazione delle organizzazioni firmatarie, può anche consentire il collegamento dell'archivio CNEL con i registri ISTAT sull'occupazione e sulle retribuzioni, nonché con le banche dati di Unioncamere.

possono fare inoltre accesso anche ai contratti nazionali confluiti e a quelli cessati. In tal modo si fornisce un servizio utile ai fini della ricostruzione della carriera dei lavoratori, anche a fini previdenziali o in casi di contenzioso.
Grazie al rapporto instaurato con l'INPS, sono stati collegati i rispettivi codici (alfanumerici per il CNEL e numerici per l'INPS) con i quali CNEL e INPS identificano ciascun CCNL. Ogni collegamento è stato validato dalle organizzazioni firmatarie ed è mantenuto aggiornato mediante un costante contatto degli uffici competenti delle due Amministrazioni. L'attività CNEL-INPS rende possibile associare a ciascun CCNL reperibile nell'Archivio il numero di lavoratori dipendenti ai quali esso è applicato, sulla base delle informazioni raccolte attraverso il flusso di comunicazioni UNIEMENS che i datori di lavoro trasmettono mensilmente all'INPS.

CCNL per i lavoratori dipendenti e parasubordinati e accordi economici collettivi per i lavoratori autonomi depositati

CCNL vigenti del settore privato	824
CCNL vigenti del settore pubblico	20
accordi economici collettivi	25
CCNL per i lavoratori parasubordinati	14
totale	883

Fonte: CNEL, elaborazione al 12 novembre 2019.

L'Archivio consente ad esempio di estrarre informazioni utili sulle scadenze contrattuali, che come noto costituiscono il riferimento utile per l'avvio della fase negoziale che si concluderà con il rinnovo del contratto. Nel settore del lavoro pubblico risultano vigenti 20 CCNL, scaduti alla data del 30 settembre 2019.
Riguardo al settore privato, alla data del 25 ottobre 2019 risultavano depositati 824 CCNL vigenti, dei quali 200 in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020; tali CCNL coinvolgono circa 6,5 milioni di addetti, più o meno la metà del totale dei lavoratori dipendenti. La percentuale dei lavoratori in attesa di rinnovo oscilla tra il 78% nel settore metalmeccanico e il 13%-15% nel chimico e nelle aziende di servizi.
Occorre segnalare che il 31 dicembre 2019 scadranno i tre CCNL riferiti al maggior numero di addetti del sistema di relazioni industriali italiano:

- il CCNL delle aziende del terziario della distribuzione e dei servizi (firmatari: CONFCOMMERCIO; FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS), che si applica a circa 2,4 milioni di lavoratori;
- il CCNL per i dipendenti dalle aziende metalmeccaniche e della installazione di impianti (firmatari: FEDERMECCANICA; ASSISTAL; CONFINDUSTRIA; FIM CISL; CISL; FIOM CGIL; CGIL; UILM UIL; UIL), che riguarda 1,4 milioni di lavoratori;
- il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione (firmatari: AITE; AITI; ASSOESPRESSI; ASSOLOGISTICA; FEDESPEDI; FEDIT; FISI; TRASPORTOUNITO FIAP; ANITA; FAI; FEDERTRASLOCHI; FEDERLOGISTICA; FIAP; UNITAI; CONFTRASPORTO; CNA FITA; CONFARTIGIANATO TRASPORTI; CASARTIGIANI; CLAAI; FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI UIL (sottoscrizione di AGCI SERVIZI; FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE), applicato a circa 470 mila lavoratori.
- In tabella 1 sono riportati i dieci più rilevanti CCNL in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020.

Tabella 1 – Contratti nazionali vigenti del settore privato depositati al CNEL - scadenze tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020

Macrosettore	CCNL vigenti		in scadenza tra il 1/10/2019 e il 31/12/ 2020			
	n°	addetti	n°	%	addetti	%
A-AGRICOLTURA	53	49.417	13	25%	n.d.	n.d.
B-CHIMICI	26	530.964	3	12%	77.698	15%
C-MECCANICI	35	2.362.515	11	31%	1.835.002	78%
D-TESSILI	27	381.720	5	19%	259.008	68%
E-ALIMENTARISTI	43	421.149	12	28%	251.931	60%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	73	712.265	14	19%	313.695	44%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	41	283.094	9	22%	110.370	39%
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	223	4.704.634	56	25%	2.558.234	54%
I-TRASPORTI	63	805.918	20	32%	556.080	69%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	19	463.228	5	26%	123.461	27%
K-AZIENDE DI SERVIZI	46	809.942	7	15%	107.177	13%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	101	828.583	26	26%	313.866	38%
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	74	560.426	19	26%	5.169	1%
totale CCNL settore privato	824	12.913.855	200	24%	6.511.692	50%

Fonte: CNEL e INPS.

Nota 1: il numero di CCNL è di fonte CNEL. L'elaborazione è stata effettuata in data 25 ottobre 2019. Il numero di addetti ai quali risulta applicato ogni contratto è di fonte INPS, flusso informativo UNIEMENS, e si riferisce al 2018 come valore medio delle dodici rilevazioni mensili.

Nota 2: nel settore agricoltura non è indicato il numero di addetti perché in tale settore il flusso UNIEMENS rileva solo una parte dei lavoratori dipendenti.

Tabella 2 – I dieci più rilevanti CCNL in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020

CCNL CNEL id	TITOLO	CONTRAENTI	DATA SCADENZA	ADDETTI
H011	aziende del terziario della distribuzione e dei servizi	CONFCOMMERCIO; FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS	31/12/2019	2.404.736
C011	CCNL per i dipendenti dalle aziende metalmeccaniche e della installazione di impianti	FEDERMECCANICA; ASSISTAL; CONFINDUSTRIA; FIM CISL; CISL; FIOM CGIL; CGIL; UILM UIL; UIL	31/12/2019	1.445.293
I100	CCNL logistica, trasporto merci e spedizione (personale non dirigente)	AITE; AITI; ASSOESPRESSI; ASSOLOGISTICA; FEDESPEDI; FEDIT; FISI; TRASPORTOUNITO FIAP; ANITA; FAI; FEDERTRASLOCHI; FEDERLOGISTICA; FIAP; UNITAI; CONFTRASPORTO; CNA FITA; CONFARTIGIANATO TRASPORTI; CASARTIGIANI; CLAAI; FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI UIL (sottoscrizione di AGCI SERVIZI; FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE	31/12/2019	470.378
C018	CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria metalmeccanica ed alla installazione di impianti	UNIONMECCANICA CONFAPI; FIOM CGIL	31/10/2020	364.544
T151	CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo	AGCI SOLIDARIETA'; CONFCOOPERATIVE FEDERSOLIDARIETA'; LEGACOOPSOCIALI; FP CGIL; FPS CISL; FISASCAT CISL; UIL FPL; UILTUCS	31/12/2019	312.629
F011	CCNL lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini	ANCE; LEGACOOP Produzione e Servizi; CONFCOOPERATIVE LAVORO E SERVIZI; AGCI Produzione e Lavoro; FENEAL UIL; FILCA CISL; FILLEA CGIL	30/09/2020	252.624
E012	CCNL per l'industria alimentare	FEDERALIMENTARE; AIDEPI; AIIPA; ANCIT; ANICAV; ASSALZOO; ASSICA; ASSITOL; ASSOBIBE; ASSOBIRRA; ASSOCARNI; ASSOLATTE; FEDERVINI; ITALMOPA; MINERACQUA; UNIONZUCCHERO; FAI CISL; FLAI CGIL; UILA UIL	30/11/2019	204.020
D014	CCNL Tessile-Abbigliamento-Moda	SMI; FEMCA CISL; FILCTEM CGIL; UILTEC UIL	31/12/2019	182.233
K531	CCNL FISE ASSOAMBIENTE per i dipendenti di imprese e società esercenti servizi ambientali	FISE ASSOAMBIENTE; FISE; FP CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; FIADEL	30/12/2019	102.730
H016	CCNL per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa	ANCC COOP; CONFCOOPERATIVE; AGCI; FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL	31/12/2019	94.387

Fonte: CNEL e INPS.

Nota 1: il numero di CCNL è di fonte CNEL. L'elaborazione è stata effettuata in data 25 ottobre 2019. Il numero di addetti ai quali risulta applicato ogni contratto è di fonte INPS, flusso informativo UNIEMENS, e si riferisce al 2018 come valore medio delle dodici rilevazioni mensili.

La concentrazione degli addetti per settore

Lavoratori nei tre CCNL più applicati in ciascun macrosettore contrattuale

Macrosettore	Numero di CCNL	lavoratori	lavoratori nei primi 3 CCNL	lavoratori nei primi 3 CCNL in %
B-CHIMICI	26	530.964	412.791	78%
C-MECCANICI	35	2.362.515	2.309.304	98%
D-TESSILI	27	381.720	279.347	73%
E-ALIMENTARISTI	43	421.149	356.352	85%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	73	712.265	492.594	69%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	41	283.094	146.536	52%
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	223	4.704.634	3.797.963	81%
I-TRASPORTI	63	805.918	645.573	80%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	19	463.228	409.755	88%
K-AZIENDE DI SERVIZI	46	809.942	568.692	70%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	101	828.583	649.195	78%
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	74	560.426	548.077	98%

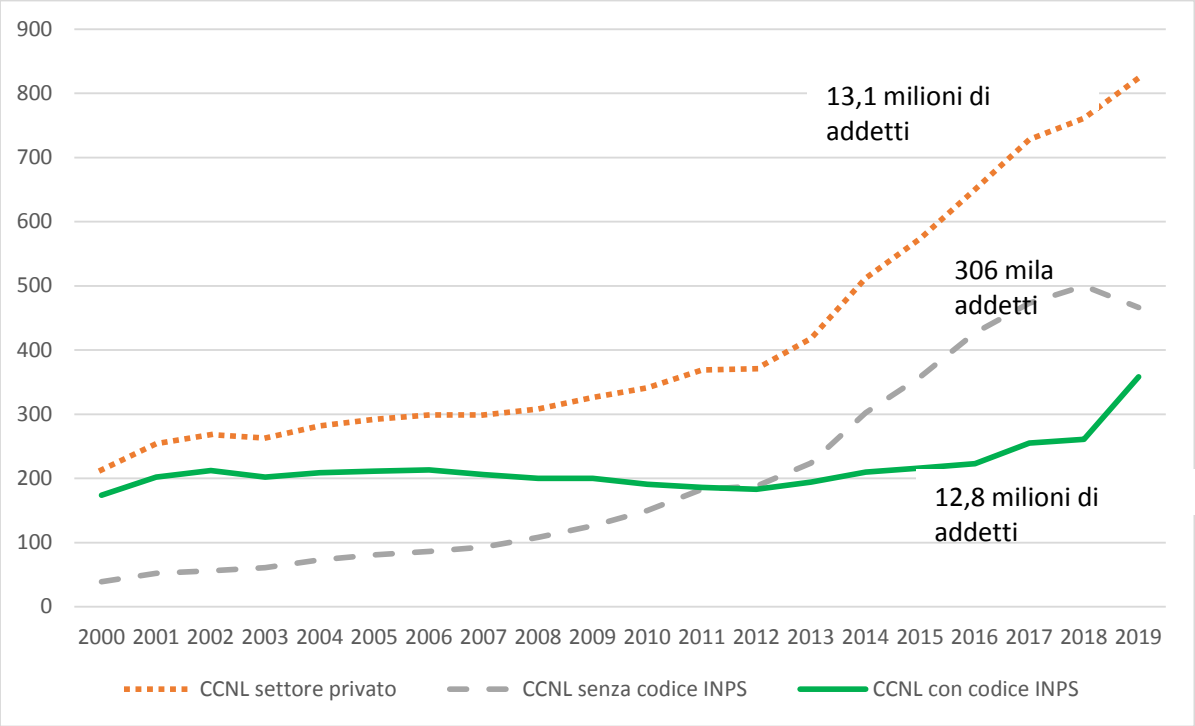
Nel settore metalmeccanico si rilevano 35 CCNL vigenti, ma i 3 più applicati coprono ben il 98% degli addetti. Nel settore distribuzione, terziario e servizi i contratti depositati sono 223, ma i 3 più applicati coprono l'81% degli addetti del settore.
Il numero di CCNL depositati al CNEL è aumentato a partire dal 2008 e ha subito una vistosa accelerazione negli anni fra il 2013 e il 2017. È aumentato soprattutto il numero dei CCNL privi di codice INPS, e secondo l'Istituto ad essi è possibile associare un numero limitato di addetti: 306 mila su 13,1 milioni di lavoratori (dato medio 2018).
Tra il 2018 e il 2019 il numero dei contratti dotati di codice INPS è sensibilmente aumentato poiché, a seguito delle iniziative di comunicazione pubblica in merito all'integrazione tra l'archivio del CNEL e il flusso informativo UNIEMENS, numerose organizzazioni datoriali firmatarie di CCNL depositati al CNEL hanno provveduto a richiedere il codice necessario a inserire i rispettivi contratti nel flusso informativo INPS. L'inserimento consente di monitorare mensilmente il numero di aziende che dichiarano di applicare un CCNL e a quanti lavoratori.
Tra il 2009 e il 2019 il numero di CCNL depositati al CNEL è aumentato di 2,5 volte. Nel settore meccanico il numero di CCNL è più che quadruplicato, in agricoltura, edilizia e aziende di servizi è quasi quadruplicato (con incrementi intorno a 3,7 – 3,8 volte) e nel settore distribuzione e servizi è cresciuto di 3,5 volte.

CCNL vigenti depositati al CNEL con e senza codice INPS, anni 2000 - 2019

	numero			variazioni % sull'anno precedente		
anno	CCNL vigenti depositati al CNEL	di cui senza codice INPS	di cui con codice INPS	CCNL vigenti depositati al CNEL	di cui senza codice INPS	di cui con codice INPS
2000	213	39	174			
2001	254	52	202	19%	33%	16%
2002	268	56	212	6%	8%	5%
2003	263	61	202	-2%	9%	-5%
2004	282	73	209	7%	20%	3%
2005	292	81	211	4%	11%	1%
2006	299	86	213	2%	6%	1%
2007	299	93	206	0%	8%	-3%
2008	308	108	200	3%	16%	-3%
2009	326	126	200	6%	17%	0%
2010	341	150	191	5%	19%	-5%
2011	369	183	186	8%	22%	-3%
2012	371	188	183	1%	3%	-2%
2013	418	224	194	13%	19%	6%
2014	512	302	210	22%	35%	8%
2015	574	358	216	12%	19%	3%
2016	650	427	223	13%	19%	3%
2017	728	473	255	12%	11%	14%
2018	761	500	261	5%	6%	2%
2019	824	466	358	8%	-7%	37%

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS (relativamente al numero di CCNL con codice INPS).

CCNL vigenti depositati al CNEL con e senza codice INPS, anni 2000 - 2019



Fonte: CNEL e INPS (relativamente al numero di addetti, di cui è riportato il dato medio 2018).

CCNL vigenti depositati al CNEL per macrosettore contrattuale, anni 2009 - 2019

macro settori contrattuali	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A-AGRICOLTURA	14	15	17	17	19	29	30	40	46	49	53
B-CHIMICI	11	10	9	9	16	21	24	24	24	25	26
C-MECCANICI	8	8	9	9	10	18	22	28	30	32	35
D-TESSILI	15	16	18	18	16	18	19	20	19	20	27
E-ALIMENTARISTI	14	17	18	17	22	23	24	28	32	34	43
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	20	25	34	37	44	52	57	61	65	68	73
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	34	35	35	36	36	38	40	40	41	39	41
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	64	74	85	80	95	114	135	163	190	204	223
I-TRASPORTI	47	36	34	32	34	44	50	56	59	61	63
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	17	17	17	18	16	17	17	18	18	18	19
K-AZIENDE DI SERVIZI	12	12	15	15	18	23	27	34	36	38	46
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	51	53	55	58	63	77	85	88	100	102	101
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	19	23	23	25	29	38	44	50	68	71	74
totale CCNL settore privato	326	341	369	371	418	512	574	650	728	761	824

Fonte: CNEL.

CCNL vigenti depositati al CNEL per macrosettore contrattuale, anni 2009-2019 – variazione percentuale rispetto all'anno precedente

macro settori contrattuali	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A-AGRICOLTURA	-7%	7%	13%	0%	12%	53%	3%	33%	15%	7%	8%
B-CHIMICI	0%	-9%	-10%	0%	78%	31%	14%	0%	0%	4%	4%
C-MECCANICI	14%	0%	13%	0%	11%	80%	22%	27%	7%	7%	9%
D-TESSILI	-12%	7%	13%	0%	-11%	13%	6%	5%	-5%	5%	35%
E-ALIMENTARISTI	-7%	21%	6%	-6%	29%	5%	4%	17%	14%	6%	26%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	5%	25%	36%	9%	19%	18%	10%	7%	7%	5%	7%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	0%	3%	0%	3%	0%	6%	5%	0%	3%	-5%	5%
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	28%	16%	15%	-6%	19%	20%	18%	21%	17%	7%	9%
I-TRASPORTI	4%	-23%	-6%	-6%	6%	29%	14%	12%	5%	3%	3%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	0%	0%	0%	6%	-11%	6%	0%	6%	0%	0%	6%
K-AZIENDE DI SERVIZI	0%	0%	25%	0%	20%	28%	17%	26%	6%	6%	21%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	4%	4%	4%	5%	9%	22%	10%	4%	14%	2%	-1%
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	12%	21%	0%	9%	16%	31%	16%	14%	36%	4%	4%
totale CCNL settore privato	6%	5%	8%	1%	13%	22%	12%	13%	12%	5%	8%

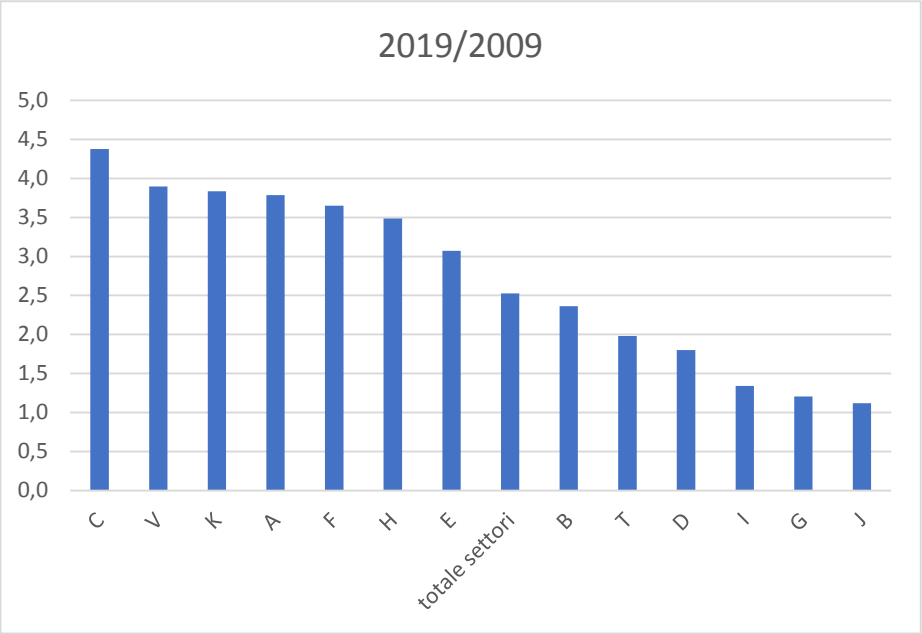
Fonte: CNEL.

CCNL vigenti depositati al CNEL per macrosettore contrattuale – rapporto tra numero di CCNL depositati nel 2019 e numero di CCNL depositati nel 2009

macrosettori contrattuali	2019/2009
A-AGRICOLTURA	3,8
B-CHIMICI	2,4
C-MECCANICI	4,4
D-TESSILI	1,8
E-ALIMENTARISTI	3,1
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	3,7
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	1,2
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	3,5
I-TRASPORTI	1,3
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	1,1
K-AZIENDE DI SERVIZI	3,8
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	2,0
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	3,9
totale CCNL settore privato	2,5

Fonte: CNEL.

CCNL vigenti depositati al CNEL per macrosettore contrattuale – rapporto tra n° CCNL depositati nel 2019 su n° CCNL depositati nel 2009



Fonte: CNEL

Capitolo 16

Analisi della contrattazione di secondo livello. Evidenze dalle banche dati delle parti sociali

Capitolo 16
Analisi della contrattazione di secondo livello. Evidenze dalle banche dati delle Parti sociali.

Cristina Cigliano, Andrea Marchetti, Licia Cianfriglia
ANP - Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola

Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari
Centro Studi Confindustria

Giovanni Morleo
Area Lavoro, Welfare e Capitale umano Confindustria

Manola Cavallini, Pietro Soldini
Area contrattazione e mercato del lavoro – CGIL

Salvo Leonardi
Fondazione Di Vittorio - CGIL

Anna Rosa Munno, Sergio Spiller
Dipartimento Lavoro Contrattazione-OCSEL-CISL

Irene Pata
Servizio contrattazione privata e politiche settoriali-UIL

1. Premessa

Da alcuni anni si moltiplicano studi e indagini per interpretare le dinamiche (sociali, economico-produttive, relazionali) che influenzano lo sviluppo e la diffusione del livello decentrato - territoriale e aziendale - della contrattazione collettiva nel mercato del lavoro italiano. Nel dibattito pubblico, alla contrattazione decentrata viene spesso associata una funzione principalmente difensiva che chiama in causa problemi legati alla gestione di crisi aziendali più o meno accentuate: prospettive occupazionali, orari, uso di ammortizzatori sociali, piani industriali, riassetti organizzativi. In realtà, specie dopo gli interventi legislativi del biennio 2016-2017 in materia di defiscalizzazione del salario di produttività e del *welfare* aziendale, la contrattazione di secondo livello appare in grado di estendere il perimetro della propria azione ben oltre i suoi confini tradizionali e di contribuire, con più decisione e consapevolezza, all'affermazione di un modello di democrazia economica basata sullo sviluppo partecipato e sulla sostenibilità sociale. Tale prospettiva è coerente con una visione del modello di sviluppo che punti all'"aumento della produttività e della competitività accompagnata da una crescita dei salari", espressa dalle Parti sociali nell'accordo su *"Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e CGIL, CISL e UIL"* del 9 marzo 2018, denominato "Patto della fabbrica".

È innegabile, peraltro, che le potenzialità della contrattazione di secondo livello risultino fortemente condizionate dal suo grado di penetrazione all'interno del sistema produttivo. Al riguardo, le stime sembrano concordi nel fornire un quadro complessivo caratterizzato da

un rapporto invertito rispetto alla copertura della contrattazione nazionale, sebbene con incidenze differenti nei vari settori. Se infatti nel lavoro privato i CCNL coprono mediamente una percentuale di lavoratori dipendenti non lontana dal 100% della forza attiva[1] (al netto delle varie forme di lavoro atipiche e/o non chiaramente inquadrabili nelle tradizionali tipologie occupazionali), la contrattazione di secondo livello si ferma intorno al 20% delle imprese[2], lasciando fuori la maggior parte delle imprese di piccole dimensioni, prevalenti nel nostro paese.
Le norme che negli ultimi anni hanno cercato di dare uno specifico ruolo alla contrattazione aziendale e territoriale sembrano aver avuto finora effetti circoscritti. Infatti, secondo alcune recenti analisi[3], il quadro risulterebbe in miglioramento se si considerano le imprese industriali. Per queste, negli ultimi anni, anche sulla scia del regime fiscale agevolato riconosciuto in via strutturale alle retribuzioni premiali legate ad incrementi di produttività aziendale, la diffusione della contrattazione di secondo livello è migliorata sia nell'industria sia nei servizi, riportando aumenti del 2-5% a seconda della dimensione aziendale.
La diffusione della contrattazione integrativa, ridotta rispetto alle attese nonostante gli incentivi, può essere spiegata in vari modi e, certamente, implica la necessità di prendere in considerazione fattori non sempre in diretta correlazione fra loro. Vi è innanzitutto un problema di scarsa presenza a livello aziendale di rappresentanze negoziali in grado di attivare meccanismi partecipativi efficaci: fenomeno che può essere considerato tipico di un tessuto industriale costituito, in netta prevalenza, da aziende

1. Fra i riscontri più recenti che accreditano l'elevata copertura della contrattazione collettiva nazionale in Italia si segnala quello fornito dall'INPS in occasione del convegno su "Dimensione e qualità dei contratti collettivi nazionali di lavoro", svoltosi al CNEL il 17 luglio 2019. In tale circosatnza, l'Istituto ha – fra le altre cose – illustrato i dati relativi al numero di aziende e al numero di lavoratori interessati dall'applicazione dei CCNL censiti, pari in percentuale rispettivamente al 99% e al 97,4%.
(https://www.cnel.it/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=703&articleid=720&documentid=667)
Un valore sostanzialmente analogo, in riferimento al numero dei dipendenti, si ricava dai dati forniti dall'OCSE il 13 marzo 2019 in occasione dell'audizione presso la Commissione Lavoro del Senato sui ddl 310 e 658 in materia di salario minimo (http://www.senato.it/notizia?comunicato=1383).
Infine, sebbene riferito al periodo 2012-2013, anche il Report Intermedio CNEL-ISTAT su "Produttività, struttura e *performance* delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa", pubblicato il 3 agosto 2015 e basato sulle rilevazioni del Sistema Informativo della Contrattazione Aziendale (SICA – cfr. pag. 31), conferma che "il 99,4% delle imprese osservate applica almeno un CCNL" (pag. 105).
https://cdcpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2015/26ea9cb5-d824-46fd-85e7-cf1d5d6bb856/Report%20intermedio%20CNEL-ISTAT%20vers2bis.pdf
2. Secondo il "Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello" di FDV-CGIL, presentato nel gennaio 2019, "la contrattazione di secondo livello continuava (e continua) a risultare limitata a un quinto della platea complessiva delle imprese in tutti i settori". Ed anche in riferimento al decennio della detassazone dei premi di produttività si ribadisce che "la contrattazione di secondo livello è rimasta sostanzialmente ferma al palo del 20%". A sua volta, il 4° rapporto OCSEL sulla contrattazione decentrata 2016-2017, presentato a luglio 2018, presenta a pag. 12 una tabella del tasso di copertura (riferito al campione utlizzato) dei lavoratori interessati nei vari settori contrattuali, da cui si evince che "il numero maggiore di lavoratori coperti sono quelli del Commercio (23%) seguiti da quelli del Settore del Credito (16%), dei Trasporti (14%), delle Aziende dei Servizi (14%) e del settore Meccanico (11%)."
Quanto al già ricordato "Report Intermedio CNEL-ISTAT su Produttività, struttura e *performance* delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa", il campione di imprese analizzato evidenziava che "il 21,2% [delle imprese nazionali] è coinvolto da contrattazione collettiva" di secondo livello (pag. 109).
3. In particolare l'indagine Confindustria sul lavoro di quest'anno presenta un'analisi longitudinale secondo cui la diffusione della contrattazione aziendale (assieme alle altre politiche aziendali monitorate, ovvero erogazione di *welfare* e *smart working*) è in media in aumento negli ultimi tre anni (Labartino, Mazzolari, Morleo, 2019). Rispetto a questa evidenza, va specificato che nel campione considerato sono sovra-rappresentate le imprese grandi e dell'industria.

di piccole o piccolissime dimensioni. Ma la polverizzazione industriale non è, di per sé stessa, sinonimo di debolezza della contrattazione aziendale. Occorre infatti analizzare il problema anche sotto il profilo della qualità dei contenuti, rispetto ai quali la contrattazione integrativa di secondo livello è apparsa sinora capace di esercitare una funzione 'difensiva' più di quanto non sia riuscita a proporsi come strumento di partecipazione attiva alle scelte che hanno riflesso sulla qualità del lavoro e sulla crescita professionale del capitale umano presente in azienda. Il lungo periodo di crisi che stiamo vivendo, infatti, ha visto una diffusa contrattazione rispetto alle crisi aziendali, con accordi che riguardano la salvaguardia dell'occupazione, gli orari e l'uso di ammortizzatori sociali, in alcuni casi piani industriali e riorganizzazione aziendale.
Tuttavia, in un'epoca come questa, caratterizzata da imponenti processi di trasformazione dell'organizzazione del lavoro per effetto delle nuove tecnologie, la contrattazione decentrata potrebbe esercitarsi sui temi del cambiamento organizzativo, favorendo i processi di trasformazione tecnologica anche utilizzando la formazione e la partecipazione, rispetto a quanto rilevato dalle indagini qui utilizzate. Difatti, nei settori e nelle aziende più vivaci e meno interessate da fenomeni di crisi si è assistito, soprattutto negli ultimi anni, ad una proficua contrattazione collettiva di secondo livello con risultati importanti per lavoratori e imprese, anche introducendo delle novità che potranno meglio essere approfondite in un periodo medio lungo. Un tema su tutti, quello del *diversity management,* risulta particolarmente sensibile nella fase di trasformazione organizzativa delle imprese imposta dall'introduzione dei nuovi processi produttivi legati allo sviluppo della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale, e dalla necessità di valorizzare tutte le potenzialità presenti nel sistema produttivo.
Quel che si osserva è che, almeno nella maggior parte dei casi, le materie oggetto della contrattazione decentrata presentano un tasso di innovazione assai lento e una differenziazione limitata, salvo l'introduzione di sistemi di *welfare* legati ai benefici fiscali e contributivi. Ad esempio, le osservazioni desumibili dalle banche dati delle maggiori organizzazioni sindacali evidenziano – come si vedrà meglio nelle indagini illustrate nei paragrafi successivi - che il trattamento economico viene contrattato in poco più del 40% degli accordi analizzati: un dato che, peraltro, appare in crescita dopo gli anni della crisi. Ma ciò significa che in più del 50% degli accordi di secondo livello non si contratta il salario diretto: un segnale ancor più significativo alla luce del fatto che la maggior parte dei lavoratori a livello decentrato non effettua regolari sessioni di contrattazione all'interno della propria azienda. La maggioranza delle imprese e dei lavoratori risulta quindi priva di uno strumento di innovazione condivisa che, per un verso, punti a legare strettamente fra loro retribuzione e produttività e, per altro verso, a estendere i momenti partecipativi in chiave di maggiore coinvolgimento dei lavoratori rispetto a tutti gli aspetti della gestione d'impresa che investono l'organizzazione del lavoro.
In questi anni si fa un ricorso maggiore al *welfare* aziendale (che il "Patto della fabbrica" individua fra gli ambiti essenziali del nuovo modello di relazioni industriali), cresciuto rapidamente nel giro di pochi anni grazie alla defiscalizzazione e, peraltro, inscritto in una consolidata tradizione contrattuale sulla bilateralità che è più o meno strutturata secondo i settori merceologici. Anche in questo caso, una maggiore diffusione della contrattazione di secondo livello contribuirebbe a valorizzare il carattere propulsivo del *welfare* aziendale in termini di miglioramento dell'organizzazione produttiva: sia in favore dei dipendenti (ad esempio, per quanto riguarda gli strumenti di

sostenibilità sociale) che delle aziende, in un'ottica di corrispondenza fra produttività e qualità delle condizioni di lavoro. Al riguardo, corre l'obbligo di richiamare l'accordo Confindustria-CGIL-CISL-UIL del 14 luglio 2016, che ha fissato gli *standard* di riferimento per la definizione di accordi quadro territoriali ai fini dell'attuazione, in sede decentrata, delle norme sulla detassazione dei premi di produttività anche nelle realtà produttive prive di rappresentanze aziendali. In tale prospettiva, la contrattazione integrativa rappresenta una sfida che coinvolge tutti gli attori del sistema produttivo, chiamati a transitare verso una condizione di espansione del ruolo contrattuale che implica, in definitiva, la condivisione attiva di una comune responsabilità sociale. E conserva intatto il proprio valore il principio, affermato nel Patto della fabbrica, della necessità di favorire, "anche attraverso la contrattazione di secondo livello, i processi di trasformazione in atto e il collegamento virtuoso fra innovazioni, produttività del lavoro e retribuzioni".

Le considerazioni sin qui svolte si pongono a monte della decisione del CNEL di sviluppare il tema nell'ambito del Rapporto 2019 sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva. Le Parti sociali (in particolare Confindustria, CGIL, CISL e UIL) dispongono da tempo di propri sistemi di monitoraggio degli andamenti della contrattazione di secondo livello, basati sulle informazioni raccolte dalle rispettive strutture presenti nei vari settori, sia a livello nazionale che sul territorio. Ciascuna organizzazione è stata in grado, negli anni, di realizzare e alimentare una propria banca dati costituita da migliaia di accordi di contrattazione decentrata, sulla cui ampia messe di informazioni le stesse organizzazioni elaborano e mettono a disposizione del dibattito pubblico rapporti periodici e/o archivi di ricerca informatizzata. Al riguardo, fra i contributi più recenti mette conto segnalare il "*Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*", realizzato da Fondazione Di Vittorio-CGIL, presentato il 18 gennaio 2019[4], il 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata ("Una contrattazione aziendale sempre più plurale e nuova"), presentato il 17 luglio 2018[5] e l' "*Archivio digitale UIL sulla contrattazione di secondo livello*" (DIGIT@UIL), implementato a partire dal 2017[6]. Confindustria, a sua volta, raccoglie informazioni sulla contrattazione decentrata (dal 2013) e sull'erogazione di welfare (dal 2015) come parte di un'indagine annuale condotta presso un campione di circa 4.000 imprese associate (cfr. pag. 30). I dati relativi all'edizione del 2019 dell'indagine sono riassunti in Labartino, Mazzolari, Morleo (2019).

Peraltro, un impegno comune rispetto alla necessità di monitorare congiuntamente taluni fattori di criticità della contrattazione aziendale e territoriale è stato previsto nell'ambito del Patto della fabbrica, con esplicito riferimento ai contenuti del già ricor-

4. Come è precisato nello stesso rapporto (pag. 14), il *data-base* dell'Osservatorio CGIL sulla contrattazione di secondo livello è costituito da 2.165 testi siglati nel periodo compreso tra il 2015 e il 2017, dei quali 1.700 sono stati presi in considerazione ai fini dell'indagine FDV.

5. La Nota metodologica che introduce il report OCSEL precisa (pag. 4): "L'Osservatorio sulla Contrattazione di secondo livello (…) raccoglie analizza e studia, ad oggi, 12.128 accordi aziendali di secondo livello sottoscritti, a livello di gruppo, azienda, stabilimento o reparto e accordi territoriali, nonché di filiera e di settore dal 2009 ad oggi." Nel 4° *report*, al quale fa riferimento l'indagine presente nel paragrafo 2 del presente capitolo, il campione analizzato comprende 2.196 accordi.

6. Il campione di riferimento su cui si basa l'archivio DIGIT@UIL è costituito da circa 700 contratti di secondo livello selezionati nell'ambito della banca dati UIL, scomposti in "oltre 6.000 clausole contrattuali, tra loro connesse", per consentire la ricerca di "singoli aspetti di interesse, estrapolarli e confrontarlicon le altre sezioni dello stesso contratto, con tutti gli accordi presenti nell'archivio e con il Ccnl di riferimento" (UIL, "Contrattazione 4.0: innovazione e tecnologia per negoziare in tutte le imprese", Roma, 11 luglio 2017, pp. 4-5).

dato accordo del 14 luglio 2016 e alla conseguente eventuale assunzione delle "iniziative opportune per diffonderne la più ampia ed efficace applicazione".
Le indagini effettuate dalle Parti sociali rappresentano la fonte di informazione più completa sugli andamenti e sulle tendenze della contrattazione di secondo livello, poiché offrono una lettura ragionata degli istituti contrattuali presenti negli accordi che esse sottoscrivono e depositano nei rispettivi *data-set*. Uno dei maggiori motivi di interesse di queste rilevazioni risiede nel loro carattere di universalità rispetto agli obiettivi perseguiti dagli accordi di contrattazione integrativa, che travalicano i perimetri dei monitoraggi periodici rilasciati da soggetti istituzionali in riferimento all'attuazione di specifiche normative quali, ad esempio, quella sulla detassazione dei premi di produttività, quella sul *welfare* aziendale o quella sul *work-life balance*. Per contro, le Organizzazioni datoriali e sindacali hanno sin qui adottato criteri del tutto autonomi di classificazione e di analisi degli accordi da esse sottoscritti: limite che mal si concilia con la necessità di acquisire una visione integrata delle potenzialità e delle criticità connesse alla contrattazione di secondo livello, specialmente in un'epoca come l'attuale caratterizzata da rapide e profonde trasformazioni nel mondo del lavoro e, correlativamente, nel sistema delle relazioni industriali. Allo stato attuale, d'altronde, la mancanza di una raccolta esaustiva della contrattazione decentrata alla quale poter fare riferimento rende inevitabile il fatto che le indagini effettuate non siano basate su campioni statisticamente rappresentativi, ma sulle rilevazioni effettuate dalle rispettive strutture presenti – con grado di profondità non sempre omogeneo - nei vari settori di contrattazione e sui territori.
Appaiono dunque maturi i tempi affinché le Parti sociali si facciano carico di avviare una riflessione comune per mettere a confronto le rispettive chiavi di lettura delle dinamiche che guidano lo sviluppo della contrattazione di secondo livello nelle varie realtà produttive del Paese. In prima istanza, appare opportuno muovere dalle evidenze riscontrabili nei documenti contrattuali presenti negli archivi di Confindustria, CGIL, CISL e UIL nonché nei più recenti report pubblicati dalle stesse organizzazioni. Stante l'eterogeneità delle metodologie di ricerca adottate, si è scelto di circoscrivere l'indagine ad un numero limitato di argomenti significativi: trattamento economico, partecipazione, *welfare* aziendale, salute e sicurezza, per ciascuno dei quali si è dato conto dei risultati emergenti dalle rilevazioni effettuate, sinora disgiuntamente, dalle principali associazioni rappresentative presenti al CNEL.
L'obiettivo del presente contributo è duplice:
- arricchire per la prima volta il Rapporto CNEL di un approfondimento in materia contrattuale condiviso e realizzato interamente dalle Parti sociali;
- portare all'attenzione del dibattito pubblico i risultati dei diversi metodi di analisi utilizzati dai rispettivi centri di ricerca che, inevitabilmente, sottendono differenti approcci culturali.
Si tratta probabilmente del primo passo di un percorso più ambizioso, che potrebbe trovare proprio nel ruolo istituzionale del CNEL un elemento di stimolo e di coordinamento: un percorso teso ad uniformare e integrare i criteri con cui le Parti possano far fronte alla comune necessità di aumentare il livello di conoscenza, mappatura e comprensione di un territorio complesso e ancora relativamente poco esplorato.

2. I risultati economici[7]

Le materie su cui si esercita la contrattazione di 2° livello non sono mai incasellabili all'interno di uno schema rigido e predefinito e la molteplicità delle soluzioni adottate rende difficile una classificazione univoca e stabile nel tempo dei vari istituti. Questo vale per le materie normative (valga ad esempio la difficoltà ad assegnare ad un unico capitolo il tema dell'orario di lavoro e della conciliazione), ma anche per quelle economiche (non sempre è distinguibile ciò che appartiene agli incrementi economici e ciò che invece riguarda alcune tipologie di prestazione del *welfare* aziendale). Paradossalmente, più si sviluppa la contrattazione più diventa complicata una lettura lineare e onnicomprensiva di tutti gli aspetti. Tuttavia il ruolo sempre maggiore che viene assegnato a questa modalità di negoziazione per governare i processi produttivi e per determinare la crescita del trattamento economico complessivo impone di fare uno sforzo interpretativo più ampio e, possibilmente, più oggettivo del fenomeno.

Per anni il dibattito è stato incentrato sulla contrapposizione fra sostenitori e detrattori di questo tipo di contrattazione, dibattito che ha fatto emergere posizioni antitetiche e totalmente inconciliabili fra chi la vedeva marginale e chi la vedeva totalmente alternativa al contratto nazionale. Una contrapposizione ideologica che eludeva il problema dell'utilità o meno della contrattazione di 2° livello per realizzare la crescita della produttività in un contesto produttivo sempre meno omogeneo e caratterizzato da scelte specifiche da parte delle singole imprese sia in termini di innovazione di prodotto che di innovazione di processo. La conseguenza di tale dibattito ha determinato un processo di analisi della contrattazione di 2° livello limitato prevalentemente ad analizzare alcune questioni macro: la quota di copertura della contrattazione decentrata, il suo realizzarsi quasi esclusivamente nel settore manifatturiero, più in alcuni settori che in altri, e infine il suo essere praticata soprattutto nella grande fabbrica.

Tuttavia nel corso degli ultimi anni sono emersi elementi nuovi che stanno determinando un diverso atteggiamento nei confronti della contrattazione di 2° livello con il riconoscimento della sua funzione essenziale sia per governare i fenomeni organizzativi e produttivi che per aumentare i trattamenti economici dei lavoratori. Tale evoluzione è frutto delle analisi e valutazioni sulle cause e le conseguenze della crisi, della necessità di trovare risposte al tema dell'innovazione dell'impresa e del recupero di produttività, del bisogno di applicare in modo efficace le innovazioni tecnologiche facendo crescere le professionalità e le competenze, dell'urgenza di migliorare il trattamento economico dei lavoratori.

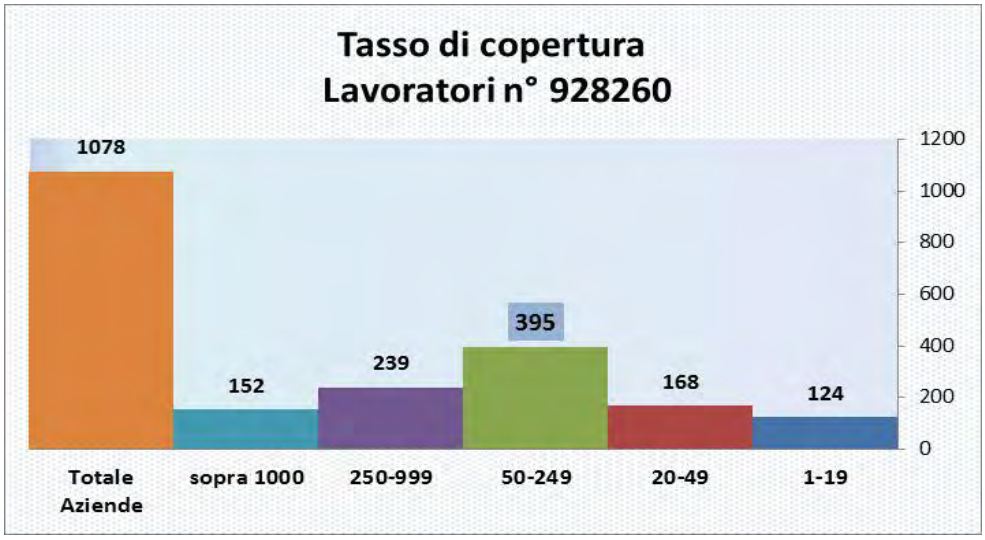
La ripresa di ruolo della contrattazione di 2° livello è stata sostenuta e facilitata da due elementi significativi: gli accordi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali con le diverse associazioni imprenditoriali sugli assetti contrattuali e la facilitazione di tale contrattazione attraverso le disposizioni contenute nelle varie leggi finanziarie, dal 2015 in avanti, in termini di sgravio fiscale e contributivo per il salario di produttività.

Indicativa dell'interesse suscitato da questo tipo di contrattazione è la moltiplicazione degli studi, delle ricerche, degli articoli, anche se a volte su aspetti molto particolari della contrattazione, realizzati da studiosi di diversa estrazione. A questi si aggiungono i dati e le analisi sulla contrattazione di 2° livello ricavabili dagli osservatori creati dalle organizzazioni sindacali o da enti privati, e dagli osservatori sul *welfare* azienda-

7. Paragrafo a cura di Anna Rosa Munno, Sergio Spiller – Dipartimento Lavoro, Industria, Formazione, Contrattazione, Bilaterralità, CISL Confederazione Nazionale - OCSEL- Osservatorio Contrattazione 2° livello -

le. Negli ultimi mesi si sono infine aggiunte le pubblicazioni della banca dati del Ministero del Lavoro e le analisi statistiche sulle dichiarazioni dei redditi dei lavoratori dipendenti realizzate dal Ministero dell'Economia e Finanze.
Si tratta di materiale eterogeneo per le dimensioni dei campioni analizzati, per i periodi presi in esame, per aver allargato o ristretto il campo di indagine. Ma nonostante questi limiti i dati sono significativi perché la contrattazione analizzata riguarda un numero significativo di lavoratori: 928.000 per OCSEL, 1.100.000 per FDV-CGIL e oltre la metà della forza lavoro (il 56,2%) delle aziende associate a Confindustria. Inoltre è interessante notare come le indicazioni che emergono dalle varie ricerche vadano tutte complessivamente nella stessa direzione.
I dati confermano alcune peculiarità della contrattazione decentrata e in particolare:
1. La sua realizzazione soprattutto nelle aziende di maggiori dimensioni è confermata da tutte le principali ricerche come bene evidenziano il grafico e le tabelle seguenti:

Grafico 1 – Tasso di copertura aziendale (numero di aziende che hanno stipulato almeno un accordo aziendale nel biennio 2016-2017 – distinzione per classe dimensionale)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

Tabella 1 – Ripartizione in classi del numero di addetti

	Val. Assoluti	Val. %
Piccole Imprese (fino a 49 addetti)	84	14,3
Medie Imprese (50-249 addetti)	159	27,1
Medio-Grandi Imprese (250-999 addetti)	162	27,6
Grandi Imprese (Oltre 1000 addetti)	182	31
Totale	587	100

Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

Tabella 2 – Diffusione della contrattazione aziendale per classe dimensionale e settore di attività delle imprese

POLITICHE AZIENDALI

DIFFUSIONE CONTRATTAZIONE AZIENDALE (contratto che prevede l'erogazione di un PREMIO VARIABILE COLLETTIVO)							
	MEDIA NAZIONALE	per classe dimensionale			per macro-settore di attività		
		1-15 dip.	16-99 dip.	100+ dip.	Industria	Servizi	Industria senso stretto
% aziende su campione	21,3%	10,7%	27,3%	62,4%	25,4%	15,5%	28,0%
% lavoratori su campione	56,2%	12,8%	34,9%	71,2%	62,5%	45,3%	63,7%

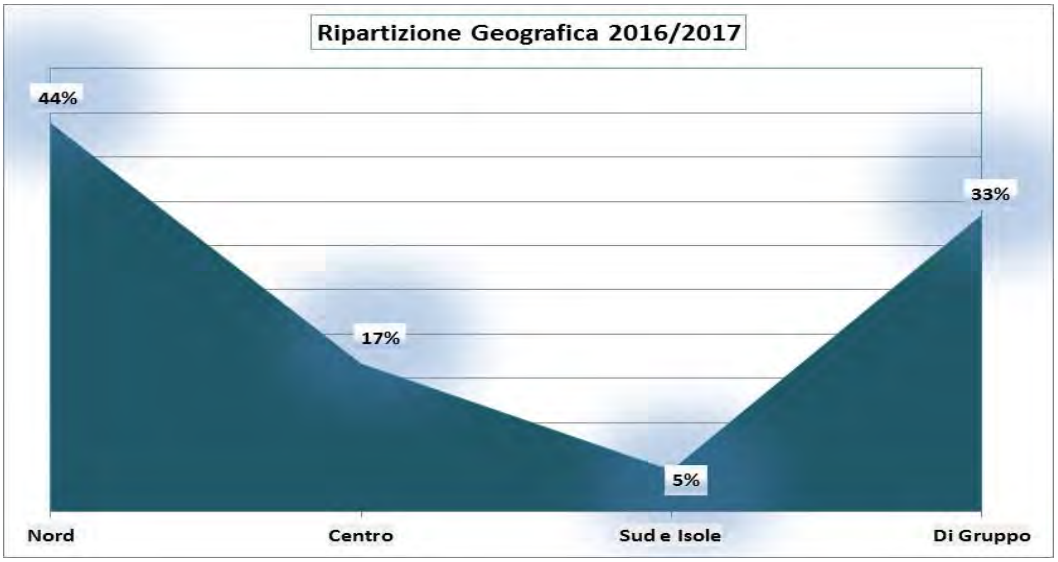
Per imprese con contratto aziendale: Quanto hanno inciso i premi variabili COLLETTIVI erogati nel 2017 sulla retribuzione media annua (inclusiva dei premi)							
	MEDIA NAZIONALE	per classe dimensionale			per macro-settore di attività		
		1-15 dip.	16-99 dip.	100+ dip.	Industria	Servizi	Industria senso stretto
Quadri	2,7%	3,0%	2,1%	2,9%	2,8%	2,5%	2,9%
Impiegati/Intermedi	3,5%	2,5%	2,8%	3,9%	3,8%	2,9%	3,9%
Operai	3,4%	2,9%	3,4%	3,5%	4,1%	2,2%	4,2%

Per imprese con contratto aziendale: DIFFUSIONE di specifiche previsioni nel contratto aziendale							
	MEDIA NAZIONALE	per classe dimensionale			per macro-settore di attività		
		1-15 dip.	16-99 dip.	100+ dip.	Industria	Servizi	Industria senso stretto
Forme di partecipazione agli utili	3,5%	2,5%	5,0%	4,0%	3,7%	3,2%	4,2%
Forme coinvolgimento paritetico nell'organizzazione	4,1%	4,1%	3,9%	5,3%	3,8%	4,6%	4,2%

Fonte: Centro Studi Confindustria.

Esiste una forte differenziazione territoriale con una netta prevalenza di tale tipo di contrattazione nelle aree del Nord dell'Italia, solo in parte mitigata dagli accordi di gruppo e dagli accordi territoriali che estendono i benefici di tale contrattazione anche alle aree del Mezzogiorno (grafico 2 e tabella 3).

Grafico 2 – Ripartizione geografica (% sul totale complessivo del campione OCSEL)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

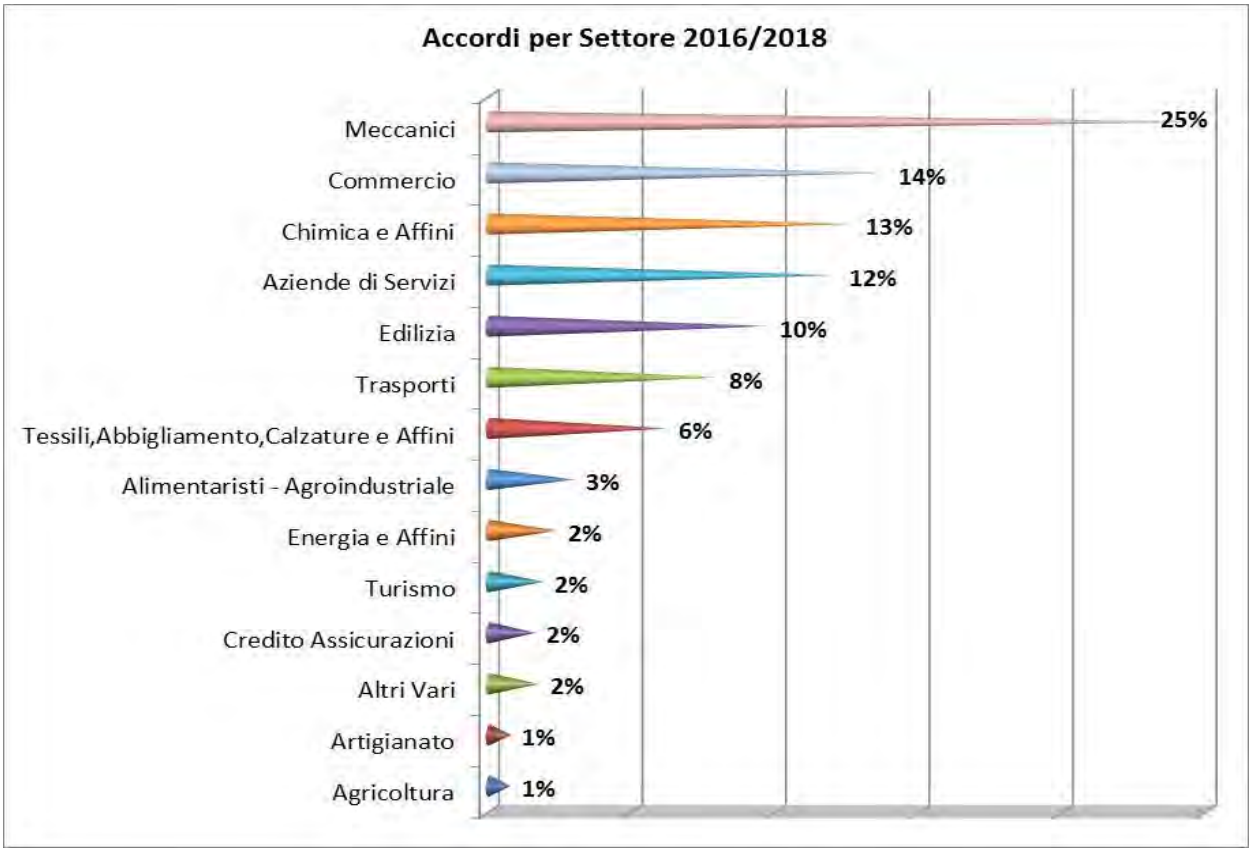
Tabella 3 – Area geografica di afferenza degli accordi (campione FDV)

	Val. Assoluti	Val. %
Nord-ovest	222	13,1
Nord-est	260	15,1
Centro	240	14,1
Sud e Isole	180	10,6
Multi-territoriale/ Nazionale	798	46,9
Totale	1700	100

Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

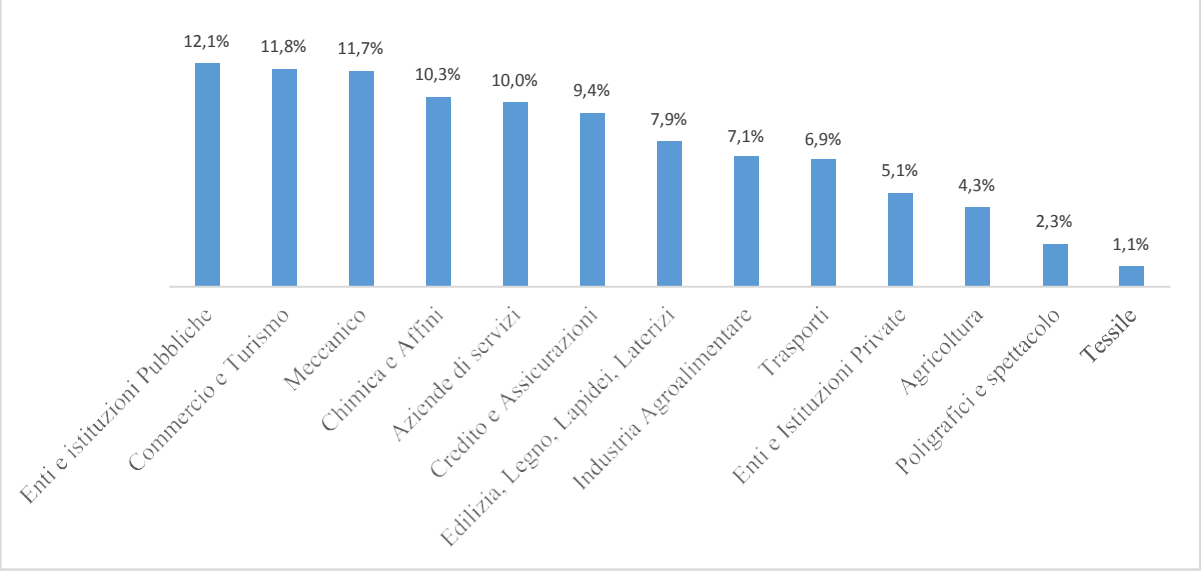
2. I vari settori merceologici sono coinvolti con intensità e con quantità (sia di imprese che di lavoratori coinvolti) molto differenziate (grafici 3, 4 e 5).
Ma ci sono almeno tre fattori di novità che, raffrontati con quello che succedeva solo alcuni anni fa, lentamente si vanno affermando:
1. la tendenza della contrattazione decentrata a coinvolgere maggiormente anche le aziende di minori dimensioni (*vedi grafici e tabelle precedenti*)

Grafico 3 – Accordi per settore (% sul totale complessivo del campione OCSEL)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

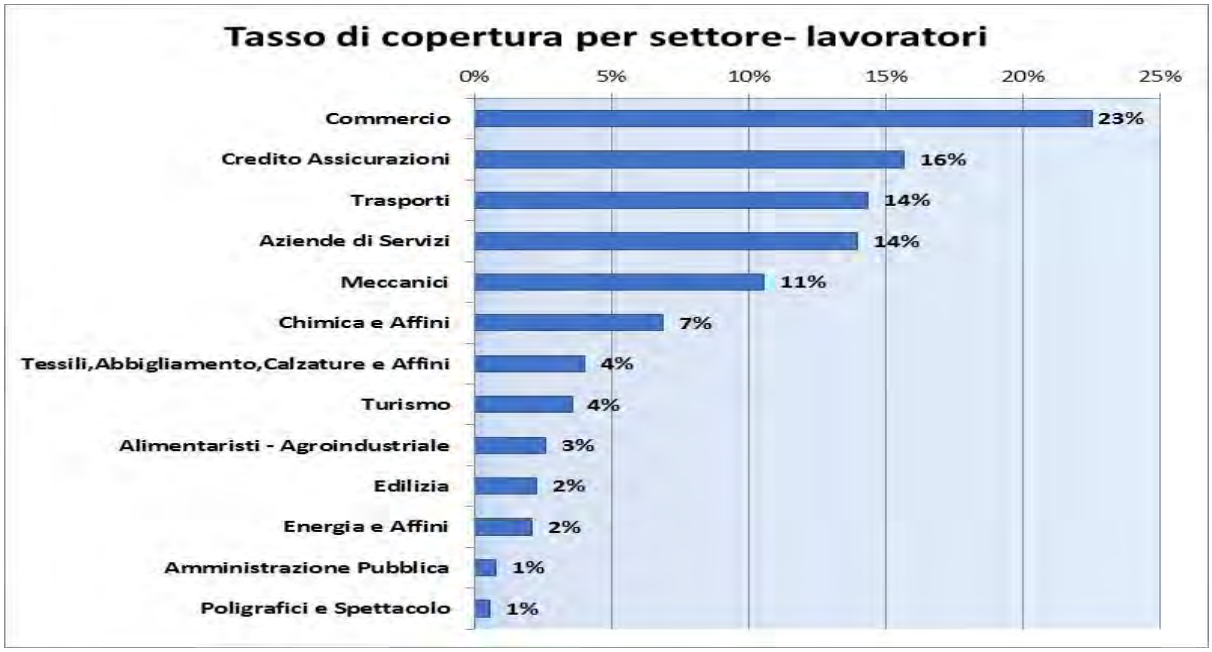
Grafico 4 – Accordi per settore (% sul totale complessivo del campione FDV)



Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

2. lo sviluppo (in alcuni casi più potenziale che reale) della contrattazione territoriale (tabella 4).
3. l'estensione della contrattazione decentrata (grazie al ruolo della contrattazione regionale e provinciale) a settori precedentemente poco coperti (commercio, terziario e servizi).

Grafico 5 – Tasso di copertura – lavoratori coinvolti (distinzione per settore)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

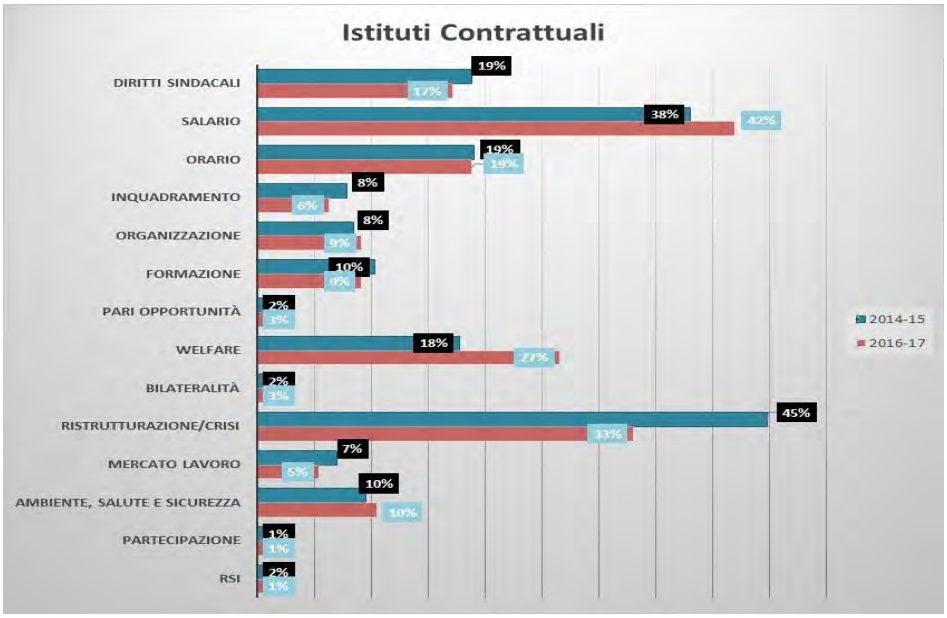
Tabella 4 – Tipologia degli accordi (campione FDV)

	Val. Assoluti	Val. %
Accordo/contratto aziendale	1452	85,4%
Accordi/contratti territoriali	234	13,8%
Altro (bilateralità, appalti)	14	0,8%
Totale	1700	100

Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

Inoltre i dati che emergono dagli osservatori delle Parti sociali permettono di andare oltre le indicazioni macro o le tendenze generali e offrono la possibilità di fare alcune valutazioni sulle singole materie.
Fra le tante materie su cui si svolge la contrattazione, quella che occupa certamente la posizione centrale è quella che riguarda i trattamenti economici dei lavoratori. Gli osservatori (grafici 6 e 7) mettono in risalto come questo argomento sia al primo posto fra le materie contrattate (le percentuali differenti sono conseguenza delle diversità e della dimensione dei campioni e dei differenti periodi temporali a cui fanno riferimento i contratti analizzati e dal considerare o meno la gestione delle crisi come tematica della contrattazione di 2° livello).
Il punto di partenza è il riconoscimento che il salario aziendale è un salario variabile erogabile in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Sappiamo tutti che questa modalità di riconoscimento salariale è stata introdotta con l'accordo del luglio 1993 ed è intervenuta a sostituire una modalità di erogazione salariale fondata su premi fissi (i premi di produzione, le mensilità aggiuntive o i superminimi collettivi). L'adozione di questa modalità di riconoscimento economico non è stata, specie nelle

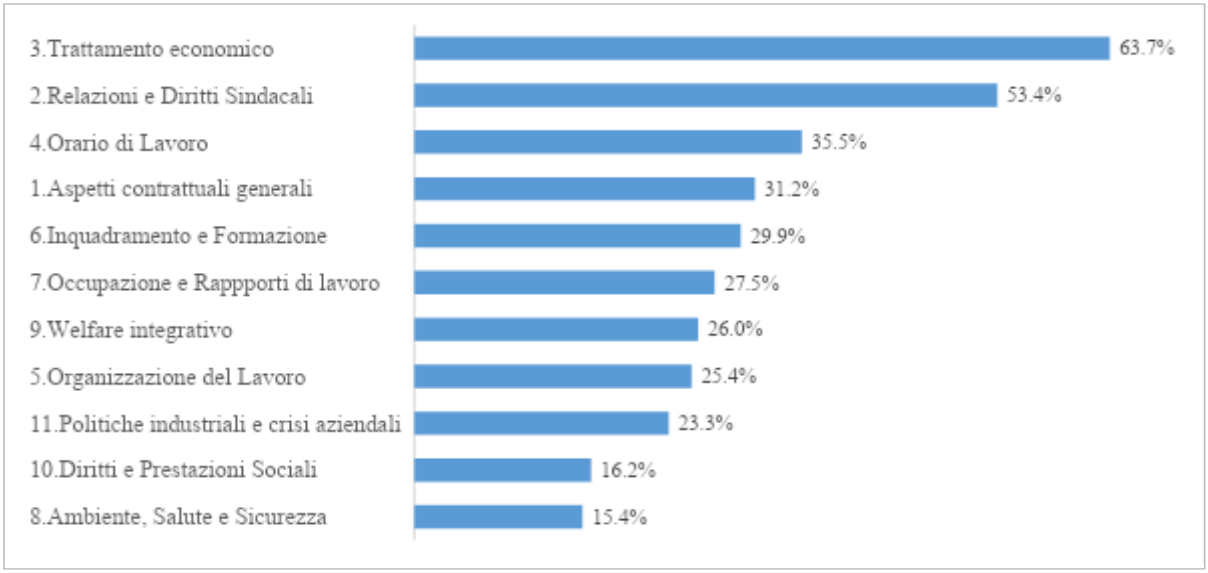
Grafico 6 – Frequenza delle materie oggetto di contrattazione nel campione OCSEL (% a confronto sul totale degli accordi stipulati nei periodi di riferimento)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

prime fasi, semplice e ci sono state anche numerose resistenze e tentativi di limitarne la portata.
I dati sulla contrattazione economica odierna fanno vedere come i premi variabili per obiettivo non siano solo la soluzione maggiormente adottata dalla contrattazione di 2° livello, ma anche quella su cui si coagula il consenso (grafici 8 e 9).
Differenze marcate esistono invece sulla applicazione del salario variabile nei diversi settori merceologici (grafico 10).
Le erogazioni fisse continuano ad essere adottate, ma in percentuali nettamente minoritarie, in particolare nelle aziende di minori dimensioni e più in alcuni settori che in

Grafico 7 – Frequenza delle materie oggetto di contrattazione nel campione FDV (% a confronto sul totale degli accordi stipulati nei periodi di riferimento)



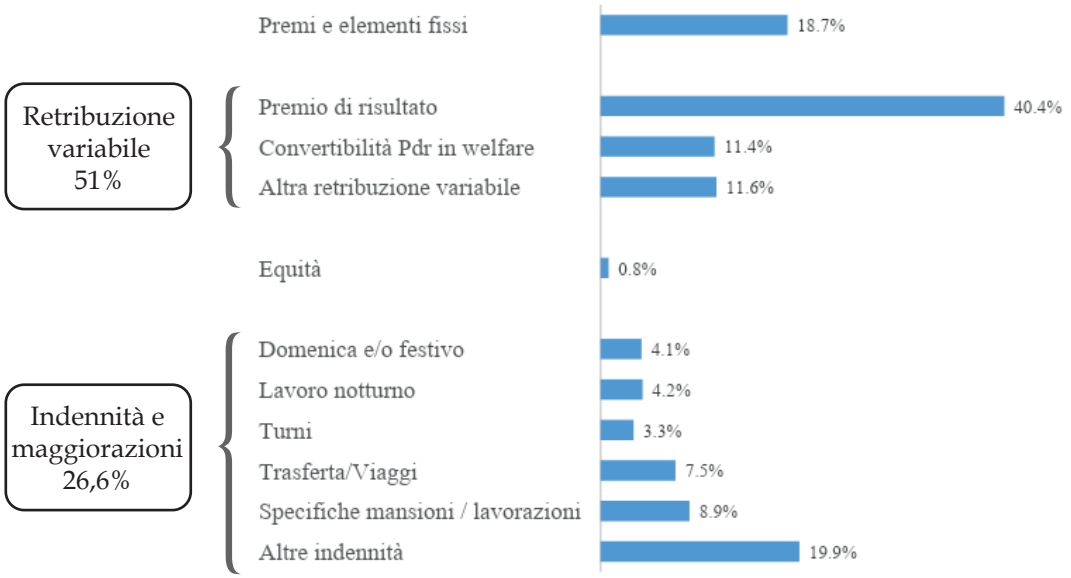
Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

Grafico 8 – Salario: frequenza delle singole voci nel campione OCSEL (% sul totale degli accordi sottoscritti negli anni 2016-2017)

Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

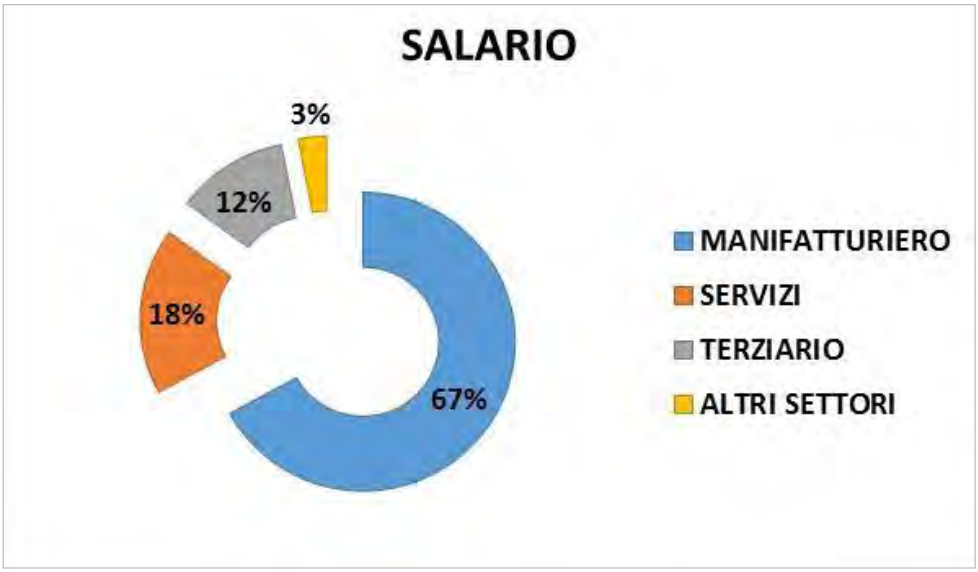
altri e dipendono, in parte, da una qualche forma di pigrizia da parte dei negoziatori, dal ricorso a forme molto semplificate di premiazione/penalizzazione della presenza, o, nella maggioranza dei casi e di fronte a modifiche dell'organizzazione del lavoro, a riconoscimenti fissi e a incremento delle maggiorazioni per compensare il lavoro disagiato. Le voci salariali fisse hanno natura diversa e riguardano elementi retributivi (grafico 11), ma anche maggiorazioni di istituti contrattuali e indennità varie. Interessante osservare quali sono le tipologie delle indennità adottate negli accordi (grafico 12), in quanto permettono di mettere in evidenza il loro utilizzo come riconoscimento

Grafico 9 – Distribuzione istituti contrattuali e norme specifiche sul trattamento economico (% sul totale degli accordi nel campione FDV)



Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

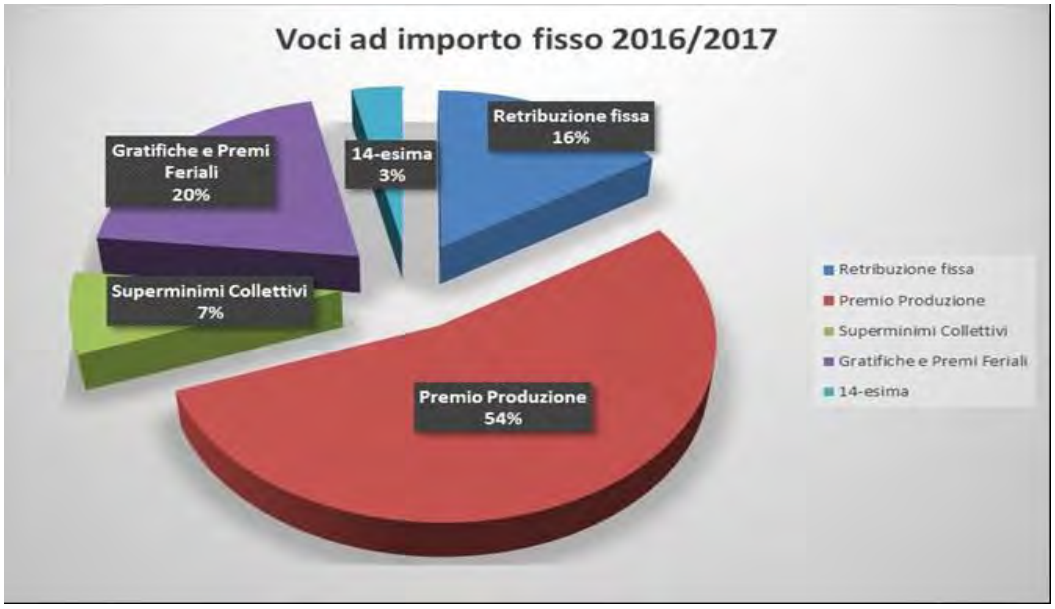
Grafico 10 – Salario variabile e/o di risultato per settori (% dei settori di riferimento per gli accordi che trattano un PdR 2016-2017)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

delle modifiche dell'organizzazione del lavoro.
I vari osservatori classificano in modo diverso le forme e gli obiettivi che sono stati usati per erogare i premi per obiettivo.
OCSEL (grafico 13) distingue i diversi indicatori usati per determinare i premi prestando attenzione a quelli calcolati prendendo a riferimento i risultati economici dell'impresa desunti dal bilancio e quelli che prendono a riferimento i dati produttivi e organizzativi. Mette in risalto inoltre come una parte significativa degli accordi analizzati (18%) prevedano l'erogazione di un premio presenza.
I dati di bilancio sono utilizzati in una minoranza delle imprese, in genere quelle medio-grandi, mentre gli accordi che prendono a riferimento i dati produttivi sono maggioritari, ma praticati soprattutto dalle imprese di minori dimensioni. La struttura di OCSEL ha permesso di preparare anche dei *report* di categoria e di territorio che

Grafico 11 – Salario: voci ad importo fisso (% delle singole voci sul totale degli accordi sul salario fisso)



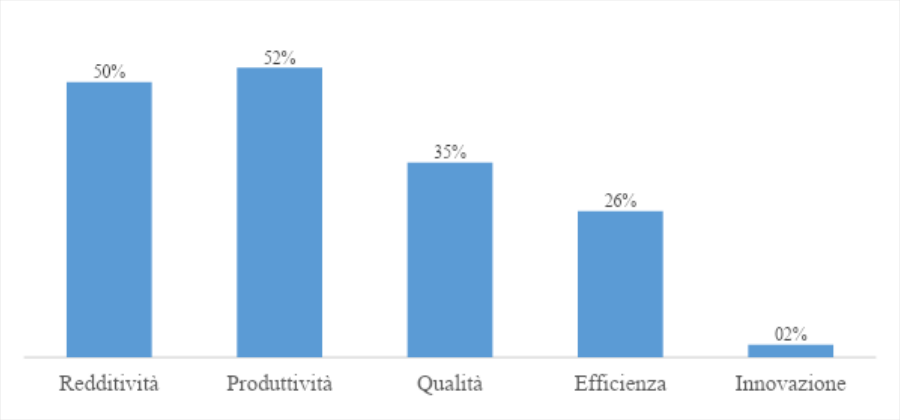
Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

Grafico 12 – Salario: indennità (% delle singole voci sul totale degli accordi che hanno regolamentato la materia)

Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

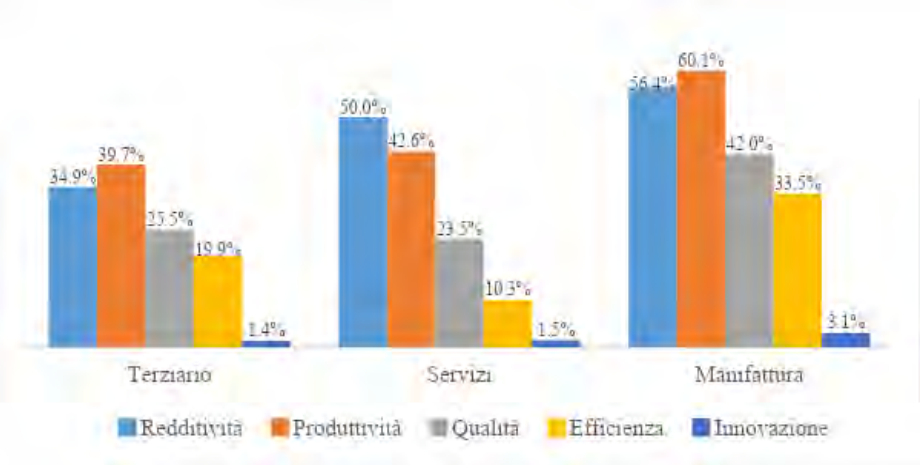
confermano l'estrema variabilità delle soluzioni adottate.
Il rapporto della FDV classifica gli accordi variabili secondo i 5 indicatori previsti dalla legge (Redditività, Produttività, Qualità, Efficienza e Innovazione) e mette in risalto le differenze che esistono nella scelta degli indicatori fra i settori merceologici (grafico 14) e le classi dimensionali delle imprese (grafico 15).
Anche la FDV dedica spazio all'analisi degli elementi fissi, distinguendo fra indennità e maggiorazioni, articolandole secondo criteri specifici (cfr. grafico 9). Le conclusioni sono uguali a quelle di OCSEL e rilevano lo stretto rapporto con le modifiche dell'organizzazione del lavoro.
Il report della UIL infine si occupa principalmente del salario di produttività (senza distinguere fra riferimento al bilancio o al processo produttivo), ma con una descrizione molto dettagliata dei diversi indicatori presi a riferimento.
Tutti gli osservatòri mettono in risalto come sia invece marginale la partecipazione economica dei lavoratori intesa come partecipazione agli utili d'impresa.
Ulteriori indicazioni che si ricavano dalla lettura degli accordi riguardano l'importo del premio rilevato come valore massimo all'interno di una scala di misurazione della variabilità del risultato o come importo unico da corrispondere al superamento di una

Grafico 13 – Percentuale di ricorrenza degli indicatori entro gli accordi aziendali su PdR



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

Grafico 14 – Ricorrenza dei diversi tipi di indicatori entro i settori merceologici (% sul totale entro ogni settore)



Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

determinata soglia di accesso e l'inclusione o esclusione dei lavoratori a tempo determinato o in somministrazione fra quelli a cui viene riconosciuto l'importo maturato. Un numero crescente, anche se ancora insufficiente di accordi, (fra il 20 e il 25 % del totale) prevede che questa tipologia di salario venga erogata anche ai lavoratori con contratti atipici. OCSEL analizza infine anche la disposizione relativa al fatto che gli accordi prevedano la distribuzione del premio avvenga secondo un criterio uguale per tutti, per fasce o prevedendo la riparametrazione (grafico 17).
Mentre tutti gli osservatòri sindacali e il Centro Studi Confindustria danno grande spazio al tema del *welfare* integrativo indicando la crescita quantitativa degli accordi che lo prevedono e il tipo di servizi e prestazioni che vengono previste per i lavoratori, poco analizzata è la ricaduta economica in termini di quantità di questo tipo di prestazione. La FDV analizza il volume degli accordi che prevedono la convertibilità del premio di risultato (PdR) in *welfare* (circa l'11/12% del totale), confermando quindi il dato che si ricava da altre fonti.
L'analisi generale degli accordi salariali mette in risalto alcuni altri elementi:

a) Nella maggioranza degli accordi delle aziende manifatturiere e di piccole dimensioni si preferisce far ricorso a parametri semplici, immediatamente comprensibili. Il ricorso a una molteplicità di parametri riguarda le realtà di maggiori dimensioni o quelle dei servizi. Una prima analisi degli accordi stipulati nel 2018 fa emergere la preoccupazione di adottare una struttura del premio compatibile con le indicazioni della circolare dell'Agenzia delle Entrate in merito alla defiscalizzazione del premio in presenza di una pluralità di indicatori
b) Il ricorso, specie nelle imprese di minori dimensioni, a parametri tecnico produttivi sembra indicare la grande attenzione che viene dedicata al miglioramento dell'organizzazione del lavoro.
c) I premi di risultato hanno sempre bisogno di essere monitorati e seguiti nella loro evoluzione specie quando fattori esterni possono immettere elementi distorsivi sul risultato rilevato dall'indicatore scelto. Per questo un numero significativo di accordi prevede strumenti di verifica periodica e di controllo sulle modalità di erogazione. Secondo OCSEL-CISL, il 48% degli accordi prevede meccanismi di verifica e controllo

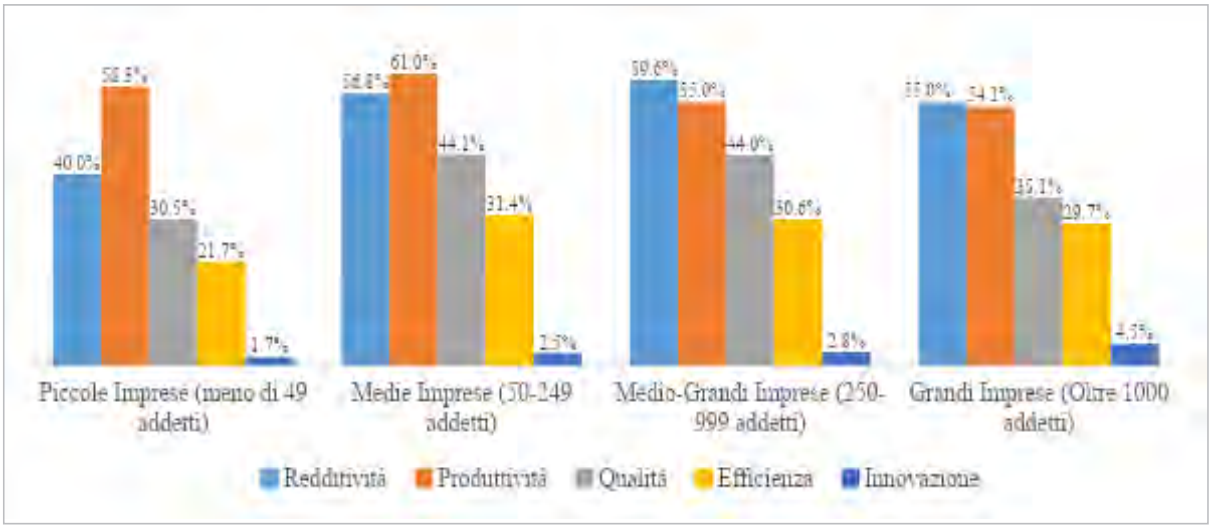
L'analisi ricavata dalla lettura degli accordi permette un approfondimento specifico sulle quantità economiche che entrano in gioco con la contrattazione dei premi variabili. Oltre a quanto hanno rilevato i nostri osservatòri, le valutazioni attorno all'argomento vengono confermate, arricchite e integrate dagli elementi che si possono desumere da altre due fonti che si sono rese disponibili nel corso degli ultimi mesi:

a. la banca dati sulla contrattazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
b. le analisi statistiche sulle dichiarazioni dei redditi del MEF.

Premesso il doveroso richiamo alla non omogeneità delle fonti (gli osservatòri sindacali fanno riferimento ad accordi raccolti in modo selettivo e per questo parziali e inoltre sottoscritti in più anni, mentre la banca dati del Ministero fa riferimento agli accordi depositati nell'ultimo anno e che abbiano le caratteristiche per poter usufruire degli sgravi fiscali) i risultati che si rilevano sono assolutamente significativi.
L'osservatorio della CISL ha messo in risalto come i premi di risultato analizzati prevedano un trattamento di 1.588 euro. Il rapporto della FDV, il centro studi della CGIL, rileva dati molto vicini individuando un valore medio di 1.409 euro.
Tenendo conto del carattere selettivo degli osservatòri sindacali, che hanno la tendenza

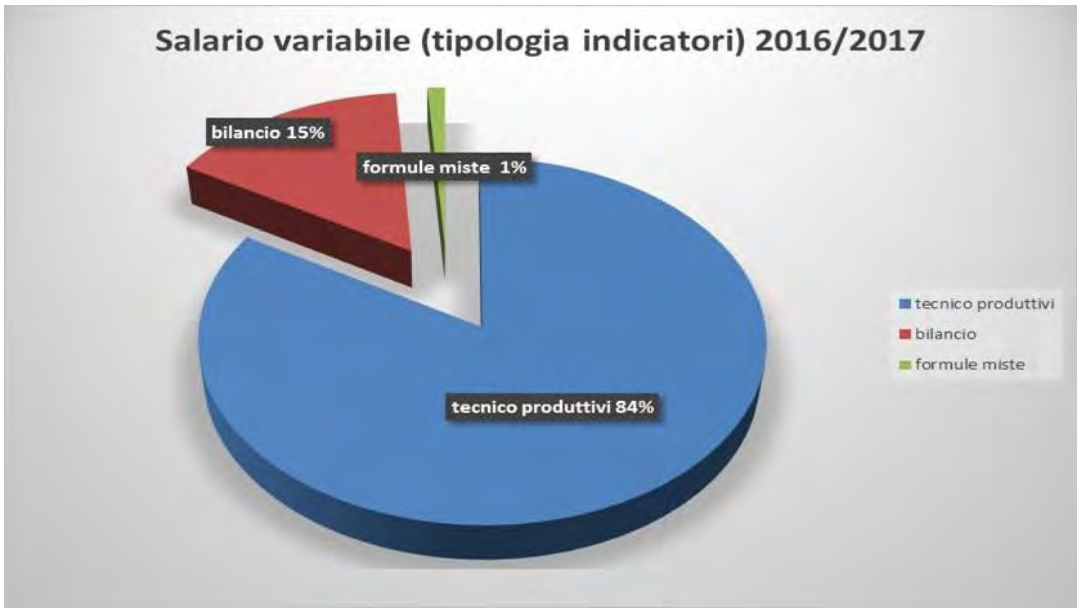
a rilevare in via prioritaria le aziende maggiori, tale dato non e smentito dalle certificazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, che indica invece un trattamento economico medio derivante da salario di produttività di 1.270 euro per il 2017, in crescita rispetto ai 1.040 euro del 2016.
L'analisi svolta dagli osservatòri consente, oltre alla rilevazione delle quantità assolute, di ricavare numerosi altri elementi significativi rispetto a quanto definito dalla contrattazione di 2° livello in tema di salario di produttività. Un primo elemento significativo riguarda la distribuzione del premio per fasce retributive che permette di rilevare che se molte aziende hanno definito un premio che si situa entro o sotto il valore medio, vi é un numero significativo di aziende (26% degli accordi per OCSEL-CISL e una per-

Grafico 15 – Ricorrenza dei diversi tipi di indicatori secondo le classi dimensionali delle imprese (% sul totale entro ogni categoria dimensionale)



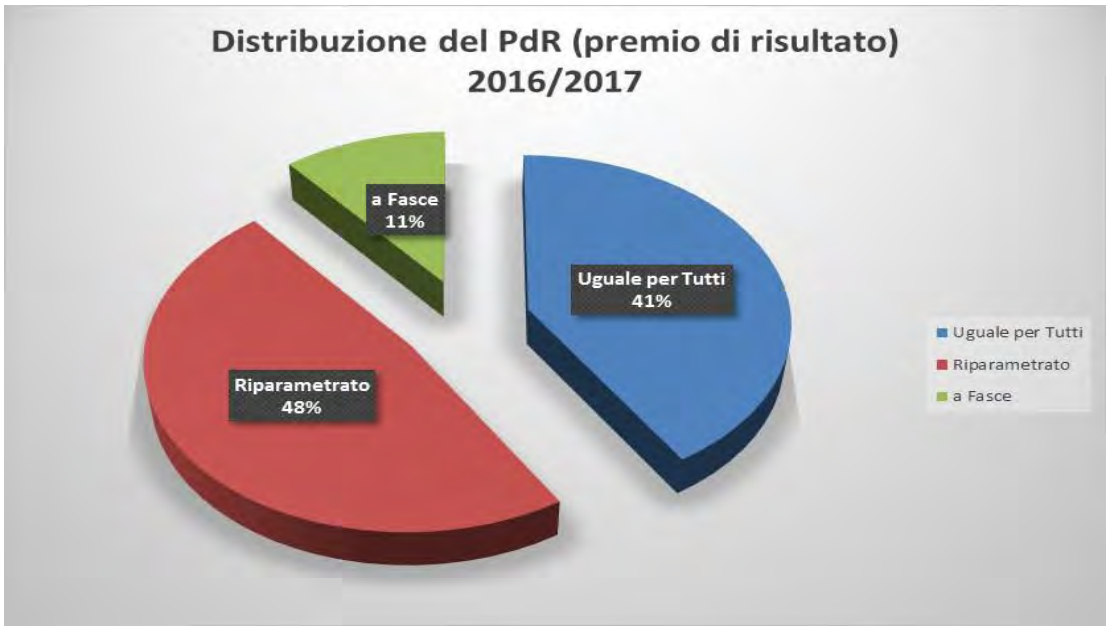
Fonte: Primo rapporto FDV-CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

Grafico 16 – Salario variabile e/o risultato – Indicatori (% sul totale degli accordi sul PdR)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

Grafico 17 – Distribuzione del premio di risultato (% sul totale degli accordi sul PdR)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL-CISL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

centuale variabile secondo le dimensioni, ma comunque attorno al 20% per il rapporto FDV-CGIL) in cui il valore del premio supera, in alcuni casi anche di molto, i 2.000 euro. Inoltre le analisi generali e i carotaggi fatti per singoli settori e territori hanno messo il risalto le differenze quantitative esistenti fra settori produttivi, aree territoriali e dimensione d'impresa. Con l'obiettivo di un ulteriore approfondimento sul valore economico della contrattazione di secondo livello, anche se l'analisi in questa direzione non è stata particolarmente approfondita, devono essere ricordati almeno altri quattro elementi:

a) i premi per obiettivi sono variabili e prevedono risultati che possono essere anche molto diversificati fra il minimo e il massimo. Conoscere lo scarto fra quanto previsto e quanto realizzato può essere un elemento significativo non solo per un'analisi più precisa sulle quantità assolute del salario, ma anche per valutare la congruità e l'efficacia degli obiettivi e delle modalità di misurazione;
b) i premi per obiettivi non esauriscono il dato economico della contrattazione e l'impatto complessivo sulle retribuzioni. Non solo continuano ad avere efficacia trattamenti economici definiti ante '93 come premi di produzione, superminimi collettivi e mensilità aggiuntive, ma come abbiamo visto quote fisse di retribuzione continuano ad essere contrattate e applicate. Una valutazione e quantificazione sul valore complessivo del salario di 2° livello è ancora da fare. I singoli dati disponibili, che in genere misurano in percentuale il rapporto fra retribuzione totale e retribuzione di 2° livello, mostrano una situazione molto eterogenea e differenze molto marcate.
c) in questi anni una parte del trattamento economico realizzato a livello aziendale è appannaggio del capitolo *welfare* aziendale. Molte di queste prestazioni, raggruppabili sotto il capitolo servizi, *benefit*, agevolazioni hanno certamente un valore economico anche se spesso non facilmente quantificabile. Altre prestazioni che vengono identificate come integrazione al reddito sono invece relativamente maggiormente quantificabili. Ma complessivamente sono quantità che sfuggono ad una valutazione precisa e che meriterebbero una maggiore attenzione.
d) fra le tipologie di contrattazione di 2° livello non si può dimenticare la contrattazio-

ne territoriale: sia perché prevista all'interno di alcuni particolari assetti contrattuali (artigianato, agricoltura, edilizia, alcuni contratti dei servizi), sia per esperienza consolidata (contrattazione distrettuale o territoriale). I risultati economici di questo tipo di contrattazione hanno una scarsa visibilità generale, anche se il numero dei lavoratori coinvolti fanno intuire un valore complessivo non marginale.

Il lavoro di analisi sui risultati economici della contrattazione aziendale evidenzia come sia utile e necessaria una valutazione approfondita e il più condivisa possibile dei risultati, delle potenzialità, degli arricchimenti da apportare e dei limiti da correggere.

I dati che emergono dagli osservatòri confermano come l'analisi e la conoscenza dell'evoluzione della contrattazione di secondo livello siano elemento essenziale per l'adozione di opzioni di politica contrattuale efficaci alla realizzazione degli obiettivi di miglioramento del ruolo dei lavoratori, della loro partecipazione ai processi e alla ripartizione dei risultati. Ne consegue che l'impegno che stiamo profondendo per la realizzazione di un lavoro continuativo di analisi tramite gli osservatòri va continuato con determinazione e condiviso in termini unitari.

3. La partecipazione dei lavoratori nell'impresa[8]

Il tema del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori nell'impresa costituisce un elemento fra i più distintivi e qualificanti di un sistema maturo di relazioni industriali. E' infatti grazie al suo riconoscimento che le esigenze datoriali di miglioramento continuo e maggiore produttività possono meglio coniugarsi con quelle dei lavoratori e delle loro rappresentanze, verso un'incisiva influenza sulle scelte datoriali che più impattano sulle loro condizioni di lavoro e di vita.

Delle svariate forme in cui essa tende scalarmente a dispiegarsi – informazione, consultazione, esame congiunto, co-determinazione sin dentro agli organi societari – la *via italiana alla partecipazione* si è peculiarmente contraddistinta per la sua derivazione principalmente contrattuale e, al contempo, per il suo basso grado di istituzionalizzazione legale, come del resto per quasi tutto ciò che attiene – quanto meno nel settore privato – alla sfera delle relazioni industriali. La contrattazione collettiva, settoriale e decentrata, permane dunque quale fonte e fulcro dei diritti sindacali di informazione e di consultazione, senza che la legge disponga alcuna codeterminazione a livello di organismi societari, di cui siamo fra i pochi paesi europei ad essere ancora privi[9]. Si tratta di un assetto la cui origine può farsi risalire ai grandi rinnovi contrattuali della seconda metà degli anni '70, col concomitante e parziale avallo di una stratificata normativa di origine comunitaria, come quella in materia di licenziamenti collettivi, trasferimenti d'azienda, salute e sicurezza e – più di recente – con la trasposizione della direttiva quadro su informazione e consultazione nelle aziende di maggiori dimensioni[10] o – a livello transnazionale – nelle imprese di dimensioni comunitarie, relativamente ai comitati aziendali europei, e nelle società di diritto europeo.

A queste forme e modalità, canonicamente basate su un esercizio mediato e dunque "indiretto" della partecipazione – vale a dire attraverso organi di tipo sindacale, eletti

8. Paragrafo cura di Salvo Leonardi, ricercatore della Fondazione Di Vittorio (FDV).
9. Solo 10 Stati Membri su 28, nell'UE, non ne hanno alcuna forma. Fra questi l'Italia e – fra i paesi più grandi e di più antica affiliazione – il Regno Unito e il Belgio (Leonardi e Gottardi, 2019)
10. Direttiva 2002/14/CE, recepita in Italia nel D.lgs. 25/2007.

dai lavoratori e/o designati dalle organizzazioni sindacali – se ne affiancano altre, di tipo non mediato dalla rappresentanza organizzata, dunque "dirette", su base collettiva e/o individuale, come nel caso del lavoro in team, dei gruppi di progetto, delle cassette dei suggerimenti, per fare solo qualche esempio.
Nel lessico della legislazione europea si è soliti designare come *coinvolgimento* (*involvement*) queste svariate forme di informazione e consultazione, sia indirette che dirette, attribuendo la qualifica di *partecipazione* (*participation*) solo ai casi in cui è prevista la presenza di rappresentanti dei lavoratori in seno agli organismi societari dell'impresa. Tale distinzione, giuridico-semantica, non trova invero grandi riscontri nel lessico e nella prassi delle relazioni industriali italiane, in cui la nozione di partecipazione dei lavoratori travalica l'interpretazione restrittiva che di essa ne ha fornito il legislatore europeo, declinandola piuttosto indistintamente su una modulazione scalare che dai *team work* e dalle commissioni paritetiche nella sfera *organizzativa*, si spinge all'azionariato e alla partecipazione agli utili, nella sfera *finanziaria,* fino ad eventuali presenze nei consigli di sorveglianza, su base volontaria, in quella *strategica*. Una tripartizione che ritroviamo, auspicata, nel protocollo confederale del 14 gennaio 2016, sottoscritto da CGIL, CISL e UIL, e in parte recepita – sul terreno organizzativo, ben più che in quello finanziario o strategico – nel c.d. "Patto della fabbrica", con Confindustria, del 9 marzo 2018.
Tutto ciò premesso, occorre verificare e valutare se e in quale misura i temi partecipativi rientrino fra quelli trattati nelle ultime tornate di rinnovi contrattuali. Per quelli nazionali e di settore, gli istituti dell'informazione e della consultazione rivestono stabilmente un ruolo fondamentale nelle prime parti contrattuali, dedicate alle relazioni industriali. Si tratta, di norma, articoli e clausole con cui si riconosce, ai vari livelli in cui si dispiega il sistema contrattuale, il diritto dei sindacati firmatari e delle RSU o RSA a ricevere in tempo utile informazioni, e ad essere consultati, su una vasta gamma di temi, in occasione di apposite sessioni periodiche e/o per il tramite di osservatori e commissioni paritetiche. Uno schema che ritroviamo, ribadito e precisato, in un ampio numero di contratti di secondo livello.
Sull'entità e la diffusione di questi assetti, i dati di cui disponiamo scaturiscono da un *mix* di indagini campionarie e studi qualitativi, dai quali emerge come i diritti di informazione e consultazione rappresentino oggi la forma più diffusa di coinvolgimento sindacale riconosciuta negli accordi di secondo livello. Un vero e proprio cardine per l'area tematica delle *relazioni industriali*, la cui incidenza, tuttavia, rileva con qualche varietà di grado e collocazione fra le fonti campionarie di cui disponiamo. E che, in questo caso, non siamo in grado di interpretare, vista l'eterogeneità dei campioni esaminati. Nell'analisi dei dati sulla "Contrattazione 4.0" di DIGIT.UIL (2017), basata su 700 accordi aziendali e territoriali del settore privato siglati fra il 2011 e il 2017, le *relazioni industriali* costituiscono la seconda area tematica più ricorrente, dopo il *salario di produttività*, con una frequenza pari al 68% dei contratti analizzati. Collocazione analoga nel primo rapporto FDV-CGIL (2019), relativo al biennio 2015-17, anche qui dietro il *trattamento economico*, con una presenza nel 53,4% del campione di 1.700 accordi esaminati. Si scende invece in quinta posizione nel caso del rapporto OCSEL-CISL (2018), dove i *diritti sindacali* ricorrono solo nel 17% dei 2.196 testi campionati, siglati nel biennio 2016-17[11].

11. Nel 4° rapporto ADAPT (2018), la voce *relazioni industriali* è presente nel 43% dei 400 accordi scrutinati, per il solo 2017.

Della voce *relazioni sindacali*, l'insieme delle forme del coinvolgimento e della partecipazione costituisce – in tutti i casi considerati – lo snodo principale. Nel rapporto FDV-CGIL, vi si fa riferimento nel 43% degli accordi esaminati, con punte del 62% nella contrattazione territoriale e una media del 41% in quella aziendale, con una maggiore diffusione nel nord-est (60%), rispetto ad esempio al centro (37%) e – a livello settoriale – nella manifattura e in agricoltura (55%), rispetto al settore pubblico (26%). La presenza specifica dei *diritti di informazione e consultazione* ricorre solo nel 13% del totale e appare strettamente correlata alla costituzione di apposite commissioni paritetiche, disposta in una identica percentuale di testi. Spicca e sorprende il dato relativo alla voce *codeterminazione*, che col 26% doppia la frequenza dei più deboli diritti di informazione e consultazione. Un dato che, presumibilmente, si riallaccia ai requisiti formali richiesti per far sì che le aziende possano accedere alle agevolazioni fiscali previste dalla legge sulla detassazione dei premi di risultato[12].
Nel rapporto dell'OCSEL-CISL, i diritti di informazione e consultazione ricoprono l'81% del totale degli accordi in tema di diritti sindacali, che però – come abbiamo visto – ricorrono solamente nel 17% del campione. Qui le materie che ne sono oggetto riguardano soprattutto l'andamento economico dell'azienda (75%), seguita a distanza dagli investimenti (49%), dagli organici (48%) e dalla formazione (41%). In coda spiccano gli appalti (13%), la retribuzione (9%) e l'organizzazione del lavoro, che nel periodo considerato non si è discostato da un forse deludente 8-11%[13]. Ancora peggio, e di molto, il tema della *partecipazione*, qui declinato sul versante delle commissioni paritetiche e del coinvolgimento strategico, stazionario – come già nei tre rapporti precedenti – ad un mero 1% dei testi.
Sul versante delle indagini di provenienza datoriale, quella di Confindustria (2018) fra i propri associati rileva tassi di coinvolgimento paritetico, nell'organizzazione, nell'ordine del 4,1% dei contratti presi in esame[14]. Considerate le caratteristiche dimensionali delle aziende che afferiscono a Confindustria, nonché la tipologia di relazioni industriali che da esse tendono solitamente a scaturire, si potrebbe ragionevolmente presumere come questo dato sia nella media nazionale ancora più ridotto. Va detto che qui l'indagine rilevava una particolare forma di partecipazione, ovvero quella incentivata a partire dalla Legge di Bilancio per il 2016, nell'ambito dei contratti decentrati che prevedono premi di risultato. Il coinvolgimento paritetico a cui si fa riferimento, quindi, è specificamente quello individuato dalla legge e dai successivi atti amministrativi[15]. Un quadro diverso è quello che emerge invece dal monitoraggio effettuato da *Community Media Research* per Federmeccanica (2018). Realizzato tramite questionari indirizzati sia alle proprie aziende associate che ai lavoratori, la ricerca rivela come la dirigenza informi frequentemente e in modo trasparente sulle proprie scelte (69% a detta dei manager, 65% secondo i lavoratori) e tenga in debita conside-

La voce *relazioni sindacali* ricorre nel 40% circa degli accordi aziendali anche nell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello dell'Università di Brescia (OSMER), su un campione di 2.406 accordi, sottoscritti fra il 2008 e il 2016 (Albertini, Casnici, Castellani, 2018).

12. Nel caso del monitoraggio ADAPT, il *miglioramento dei sistemi di informazione e consultazione* ricorre nel 35% del campione e la creazione di comitati paritetici nel 14%.

13. Del tema *organizzazione del lavoro*, poco meno della metà riguarda i turni di lavoro (47%), il cambiamento tecnico-organizzativo (42%), seguono il multi-tasking e la mobilità interna (34%).

14.

15. In particolare il Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016 e la Circolare n. 5/E del 29 marzo 2018 dell'Agenzia delle Entrate

razione le proposte dei lavoratori (61%).
Resta ancora del tutto marginale la *partecipazione economica* o *finanziaria*, pur discretamente diffusa e in crescita i molti paesi dell'UE. Su questo, tutte le fonti paiono concordare. La *partecipazione agli utili* varia fra un irrisorio 0,1% del rapporto FDV-CGIL, non dissimile da quello OCSEL-CISL (per l'esattezza, il 5% dell'1% che tratta di *partecipazione*) e il 3,5% dell'indagine Confindustria[16]. Ugualmente residuale la presenza di accordi espressamente volti a conseguire una *partecipazione strategica* nella sfera della *corporate governance*, attraverso una presenza sindacale – seppur su basi volontarie – negli organismi societari.
Le cose non vanno meglio se si guarda alla c.d. *partecipazione diretta*, pur tanto evocata, sia dalla letteratura sullo *Human Resource Management* che da quella sulle nuove relazioni industriali. Sarà pure perché introdotta e diffusa attraverso schemi non formalizzati negozialmente, ma il coinvolgimento diretto nell'organizzazione del lavoro ricorre in appena l'1% dei testi, l'1,2% nel caso dell'introduzione di nuove tecnologie, l'1,1% dei sistemi di qualità, lo 0,3% per il *team work*. Si sale un po', quando si parla di formazione all'innovazione (2,2%) e di *smart work* (3,1%), trainato quasi esclusivamente dai comparti finanziari (FDV-CGIL, 2019). Che non si tratti solo di una questione di informalità, o di scelte manageriali non sottoposte a percorsi di stampo prettamente negoziale, lo rivela un altro tipo di fonte, basata su interviste ai datori di lavoro e ai *manager*. Dalla terza indagine sulle imprese europee condotta dalla Fondazione di Dublino, l'Italia risulta collocata agli ultimi posti in Europa, sia per la platea coinvolta (solo il 30% delle imprese interpellate), che per la qualità del coinvolgimento, distante dai paesi del centro e soprattutto nord Europa, dove forme più estese ed incisive riguardano già il 50% delle imprese in Germania e nel Regno Unito, fino al 70-80% dei paesi scandinavi (Eurofound, 2015).
Le cose appaiono più incoraggianti se si guarda a un certo numero di *case studies* (Carrieri e Treu, 2015; Pero, Ponzellini, 2015; Fondazione Unipolis, 2017; ANPAL, 2017; Fondazione Sabattini, 2018; Leonardi, 2018; Gualtieri, Canal, 2018; Gramolati, Sateriale, 2019). Si tratta infatti per lo più delle classiche *best practices*, in aziende medio-grandi e relativamente famose, particolarmente votate ai mercati globali e all'innovazione di processo e prodotto. Una casistica piuttosto variegata, con un *mix* di strumenti, sia *indiretti*, incluso persino qualche sparuto caso di partecipazione nella governance, nel comparto bancario, che *diretti*[17], dove la forma certamente più significativa è quella rappresentata dal team-work, variamente nominata e formalizzata nelle sue applicazioni aziendali (Pero, 2015; ANPAL, 2017).
Nel frattempo, fra il 2016 e il 2018, quasi 17.000 imprese hanno fatto domanda per ottenere la decontribuzione e la detassazione del premio di risultato; l'88% lo ha fatto in base ad un accordo aziendale, per un totale di circa 5 milioni di beneficiari (Bergamante et al., 2018; CNEL, 2019). In base agli ultimi dati resi disponibili dal Ministero del lavoro, alla data del 16 settembre 2019 erano state rilasciate 50.004 dichiarazioni di

16. La partecipazione agli utili di cui si calcola la diffusione è, anche qui, specificamente riferita alla normativa incentivante in vigore dal 2016 (vedi nota 9)
17. L'elenco delle aziende comprende nomi per lo più noti e importanti del panorama industriale nazionale: Finmeccanica, Fincantieri, Brembo, Tenaris Dalmine, OMB Saleri, FCA, Ducati, Lamborghini, GD, Sevel, Electrolux nella metalmeccanica; Luxottica, Tod's, Marzotto, Gucci nel ramo moda e life-style; Ferrero, Barilla, Granarolo, Nestlé, Campari, Ferrarelle, Mellin, nel settore alimentare; Sapio nel gas; Eni ed Enel nell'energia; Pirelli, nella gomma-plastica; Roche o Chromavis nel chimico-cosmetico, solo per citarne alcuni.

conformità, redatte secondo l'art. 5 del Decreto Ministeriale del 25 marzo 2016. I contratti attivi sono 15.874, dei quali la maggior parte riguarda obiettivi di produttività (12.062) e redditività (8.940), col *welfare* aziendale poco distante (8.314) e in coda i *piani di partecipazione*, con 1.924 accordi. In base ad una Circolare Ministeriale, si tratta di *Schemi Organizzativi di Innovazione Partecipata* ("SOP"), relativi a gruppi di progetto, formazione mirata, campagne di comunicazione per l'innovazione; o di *Programmi di Gestione Partecipata* ("PGP"), da intendersi come lavoro in *team* pianificato, *smart-working*, lavoro agile, comunità di pratiche e *social network* aziendali. Prossimamente, quando le agenzie a ciò incaricate, trarranno un quadro analitico più circostanziato, sarà interessante conoscere i contenuti esatti degli accordi, anche per le parti relative al nesso fra salario variabile, innovazione socio-tecnica e coinvolgimento dei lavoratori.

In definitiva, i dati empirici di cui disponiamo non paiono attestare una sostanziale, significativa discontinuità col passato, alla stregua del resto di una contrattazione decentrata che – secondo quanto attestato dagli analisti e osservatori più accreditati – non conosce quella crescita e diffusione che pure da tempo e da tutte le parti si invoca come necessaria. Delle varie forme di partecipazione prefigurate e promosse dalle parti sociali e dagli studiosi di relazioni industriali, e in una certa misura recepite anche nel "Patto della fabbrica" del 2018, risulta che – ad eccezione dei tradizionali diritti di informazione e consultazione – poco o nulla è cambiato nella sfera del coinvolgimento organizzativo, economico e strategico. Tutti elementi che dovrebbero indurci a riflettere sull'efficacia di una via esclusivamente negoziale alla partecipazione, come è finora avvenuto nella nostra ultra-decennale esperienza delle prime parti contrattuali.

4. Il Welfare aziendale[18]

4.1. Introduzione

Con il termine "*welfare* aziendale" si indicano le sempre più numerose iniziative messe in atto dalle aziende, in termini di fornitura di diversificati beni e servizi, per migliorare il benessere dei dipendenti e dei loro familiari. Oggi il *welfare* aziendale si configura tipicamente come un sistema "integrativo" del *welfare* pubblico. Storicamente, infatti, la fornitura di determinati servizi destinati a soddisfare alcuni bisogni sociali (es. sanità, previdenza e assistenza sociale) è una delle funzioni principali dello Stato. In un contesto macroeconomico di forti vincoli alla spesa pubblica, nel tempo è andato sviluppandosi un "secondo pilastro" privato accanto al *welfare* pubblico, in grado di convogliare risorse delle aziende verso finalità sociali, permettendo al contempo di coniugare gli obiettivi di produttività con la funzione sociale dell'impresa nel territorio in cui opera. L'importanza dello strumento del *welfare* aziendale scaturisce, nei fatti, dalla considerazione che esso è vincente per entrambi i soggetti in gioco: da un lato, infatti, il dipendente, grazie ai servizi ottenuti, spesso riesce a conciliare più semplicemente lavoro e vita privata; dall'altro, l'impresa fidelizza i collaboratori e, in prospettiva, incrementa la produttività dell'organizzazione aziendale.
La crescente importanza del fenomeno del *welfare* integrativo è testimoniata dalla frequenza degli interventi di natura legislativa che hanno modificato il regime fiscale agevolato in capo al lavoratore su talune forme di *welfare* aziendale, nonché favorito la loro "contrattualizzazione".
Si è passati, quindi, dal modello tradizionale di "paternalismo industriale" degli anni '50 e '60 (si veda, ad esempio, le scuole per i figli dei dipendenti), nel quale le prestazioni di *welfare* erano erogate volontariamente da grandi capitani di industria (tra i quali Olivetti) a modelli di "*welfare* contrattuale", dove i *benefit* erogati ai dipendenti costituiscono, a tutti gli effetti, uno strumento di politica retributiva nelle organizzazioni aziendali, costituendo spesso una parte significativa delle loro remunerazioni.
Attualmente il *welfare* aziendale può essere erogato:

- ***su base volontaria***, quando origina da una decisione autonoma del datore di lavoro di offrire ai propri lavoratori determinati *benefit*;
- ***in conformità ad un vincolo contrattuale***, quando origina da un accordo del datore di lavoro con le rappresentanze sindacali. In questo caso si parla di "*welfare* contrattuale" collettivo. Il *welfare contrattuale* è di livello nazionale se la sua disciplina è contenuta in un CCNL, o di livello aziendale, quando nasce da accordi stipulati, o anche da regolamenti emanati, a livello di singola impresa. La disciplina fiscale, infatti, riconduce al *welfare* contrattuale anche le forme di *welfare* previste da regolamenti aziendali aventi carattere vincolante per l'azienda che li emana.

Nel successivo paragrafo si commenterà più specificamente l'evoluzione della disciplina tributaria in materia di *welfare* aziendale.

18. Paragrafo a cura di G. Labartino (Centro Studi Confindustria), F. Mazzolari (Centro Studi Confindustria), G. Morleo (Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano). Si ringrazia S. Santalucia (Area Politiche Fiscali) per le revisioni e i suggerimenti.

4.2. Le recenti modifiche della disciplina fiscale in tema di *welfare* aziendale

In premessa, appare opportuno sottolineare come la disciplina di tassazione del reddito di lavoro dipendente non contiene alcuna definizione di *welfare* aziendale, bensì fornisce una lista di determinati beni e servizi erogabili ai dipendenti che, al rispetto di precise condizioni, non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini fiscali e, in taluni casi, anche ai fini contributivi. Ciò comporta che non tutte le prestazioni di *welfare* aziendale a favore dei dipendenti sono agevolabili fiscalmente, ma esclusivamente quelle che sono riconducibili alle voci specificatamente indicate dalla disciplina tributaria.

Nel dettaglio, l'art. 51 del D.P.R. n. 917/1986 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi o, più brevemente TUIR) prevede la non imponibilità delle seguenti voci:

- contributi destinati all'assistenza sanitaria integrativa, entro un importo annuo massimo di 3.615 euro (assoggettabili ai fini previdenziali a contributo di solidarietà del 10%);
- contributi destinati alla previdenza complementare entro un importo annuo massimo di 5.164 euro (assoggettabili ai fini previdenziali a contributo di solidarietà del 10%);
- servizi di trasporto collettivo anche se affidate a terzi (incluso il rimborso delle spese per abbonamenti per il trasporto pubblico locale);
- somministrazioni di vitto in mense aziendali o la cessione di buoni pasto;
- servizi con finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto (oneri di utilità sociale, con finalità di cui al comma 1, art. 100 del TUIR) ai dipendenti e ai loro familiari;
- somme e servizi di educazione ed istruzione, servizi ricreativi e borse di studio per i familiari dei dipendenti;
- somme e servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti dei dipendenti;
- titoli di legittimazione (o voucher) che danno diritto ai dipendenti di ottenere da terzi determinati beni o servizi, entro un limite annuo complessivo di 258 euro (es. "carrello della spesa");
- specifici benefit concessi dall'azienda ai dipendenti (autovetture assegnate ad uso promiscuo, fabbricati in locazione, in uso o in comodato, prestiti agevolati, servizi di trasporto ferroviario di persone gratuiti).

Negli ultimi anni il Legislatore è intervenuto più volte nella predetta disciplina per favorire la diffusione del *welfare* aziendale. Prima delle modifiche apportate dalla Legge di bilancio 2016, la non imponibilità in capo ai dipendenti dei predetti beni e/o servizi era vincolata alla condizione che tali prestazioni fossero erogate volontariamente dalle imprese. Diversamente, qualora tali erogazioni rispondevano ad obblighi contrattuali, le stesse erano assoggettabili a tassazione ordinaria; non era ammessa la conversione, a scelta del dipendente, di quote della retribuzione ordinaria in *welfare* aziendale.

Tali regole fiscali costituivano, però, un forte disincentivo per le imprese allo sviluppo di piani di *welfare* aziendale, soprattutto per le piccole aziende, che costituiscono la maggioranza delle imprese italiane. Nel caso di *welfare* erogato su base volontario, il beneficio fiscale riconosciuto in capo al lavoratore era compensato dalla deducibilità parziale per l'azienda dei costi sostenuti per l'acquisto dei *benefit* erogati ai dipendenti, nel limite del 5 per mille delle spese per prestazioni di lavoro dipendente risultanti

dalla dichiarazione dei redditi (art. 100, comma 1 del TUIR) – limite che è di maggiore rilevanza per le imprese più piccole.
Le Leggi di bilancio per gli anni 2016, 2017 e 2018 hanno rappresentato uno *shock* positivo perché, da un lato hanno riconosciuto un regime agevolato alle retribuzioni premiali connesse ad incrementi della produttività nei contesti aziendali e, dall'altro lato, hanno aperto alla contrattazione di secondo livello per l'erogazione di prestazioni di *welfare*.
La Legge di bilancio per il 2016 ha reintrodotto in via strutturale (dopo le misure agevolative transitorie introdotte nel periodo 2008-2014) un regime di favore sui premi di risultato previsti da contratti di secondo livello, erogati ai dipendenti del settore privato aventi precisi requisiti reddituali (reddito di lavoro dipendente nell'anno precedente non superiore a 50.000 euro). L'agevolazione consisteva nell'applicazione di una imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali locali in misura pari al 10% sui premi variabili, legati a risultati aziendali *incrementali, misurabili* tramite appositi indicatori economico-patrimoniale, entro un importo annuo massimo di 2.000 euro.
In particolare, per quanto riguarda il *welfare* aziendale, la Legge di bilancio 2016 ha esteso la non imponibilità fiscale e contributiva anche ai piani di *welfare* previsti da contratti e accordi aziendali, ovvero da regolamenti aziendali aventi carattere vincolante. Conseguentemente è stata riconosciuta ai lavoratori la facoltà (pattuita in sede di accordo di secondo livello) di convertire i premi di risultato in beni e servizi di *welfare* aziendale. La stessa legge ha poi proceduto a una sostanziale rivisitazione della lista di beni e servizi "non imponibili" di cui all'art. 51 del TUIR, ampliandola ad altre voci (ad esempio, servizi di educazione ed istruzione in età prescolare, quindi la scuola dell'infanzia, e servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti) e confermando la possibilità di fruire del beneficio fiscale anche qualora tali *benefit* siano erogati ai dipendenti mediante *voucher*.
Con gli interventi operati con la Legge di bilancio 2017 e, soprattutto, con la Legge di bilancio 2018, è stato ulteriormente ampliato l'ambito applicativo del regime di favore con riguardo sia alla platea dei soggetti potenzialmente beneficiari della detassazione, sia al paniere dei beni e dei servizi di *welfare* aziendale che non concorrono alla formazione del reddito imponibile. Dal 1° gennaio 2017, infatti, l'importo annuo del premio di risultato assoggettabile a tassazione sostitutiva è stato elevato a 3.000 euro e sono stati ammessi alla detassazione i dipendenti che hanno percepito, nell'anno precedente quello di percezione dei premi, redditi di lavoro dipendente per un ammontare non superiore a 80.000 euro.[19]
Inoltre, nella lista dei benefit esenti da tassazione/contribuzione sono state ricomprese le coperture assicurative a favore dei dipendenti aventi ad oggetto la non autosufficienza e le malattie gravi (c.d. assicurazioni *long-term care*) ed è stata incentivata ai fini fiscali la conversione dei premi di risultato agevolabili, a scelta del dipendente, in *benefit* di maggiore rilevanza sociale, quali i contributi aggiuntivi alla assicurazione sanitaria integrativa ed alla previdenza complementare (innalzando per tali ipotesi i limiti annui dei contributi non imponibili).
Il risultato dei predetti interventi è stato quello di favorire l'utilizzo del *welfare* azien-

19. La Legge di bilancio 2017 aveva previsto un importo agevolabile maggiorato (pari a 4.000 euro annui) sui premi erogati dalle imprese che prevedono forme di partecipazione paritetica dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, ma tale beneficio fiscale è stato abrogato dal DL n. 50/2017 (salvo un regime transitorio per i contratti stipulati anteriormente alla data del 24 aprile 2017).

dale (agevolato ai fini fiscali e contributivi) quale strumento negoziale per incentivare la crescita della produttività del lavoro congiuntamente al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle loro famiglie. Ciò ha consentito, per questa via, di ottenere anche una riduzione del cuneo fiscale e contributivo a favore dei dipendenti e, in taluni casi, delle imprese (per la quota di contributi dovuti sulle retribuzioni premiali).
Le Parti sociali, dal canto loro, si sono adoperate per diffondere la pratica della contrattazione per la produttività e per il *welfare* anche nelle realtà meno strutturate. A tale obiettivo va ricondotto l'Accordo interconfederale del 14 luglio 2016, che definisce uno schema di accordo territoriale (di carattere, comunque, cedevole rispetto ad eventuali e specifiche intese aziendali o pluriaziendali). Si tratta di un modello al quale anche le (piccole) imprese prive di rappresentanza possono aderire per definire i premi di risultato e la loro possibile conversione in servizi di *welfare*. In questo modo, si amplia la platea di imprese e lavoratori che possono accedere ai benefici della normativa incentivante.

4.3. Le evidenze statistiche sul *welfare* aziendale

Pur trattandosi di una realtà in continua crescita ormai da diversi anni, non esistono molte fonti di dati quantitativi sul *welfare* aziendale. In altre parole, per molto tempo il *welfare* aziendale è rimasto fuori da rilevazioni statistiche che ne indagassero diffusione, caratteristiche e dinamiche e si è potuto far riferimento esclusivamente a casi studio, tramite i quali analizzare le esperienze di specifiche realtà aziendali.
Ai fini di analisi quantitativa del fenomeno, le uniche fonti di natura "ufficiale" fanno riferimento alla *repository* del Ministero del Lavoro dei contratti di secondo livello incentivati e ad alcune preliminari evidenze statistiche dell'ISTAT. Esistono, inoltre, gli osservatori e le indagini delle Parti sociali, a commento dei quali nasce il presente capitolo del Rapporto CNEL 2019. Infine, più di recente hanno preso il via diverse indagini finanziate dagli stessi *provider* di servizi di *welfare* o gestori delle piattaforme per l'erogazione di *flexible benefits*.
A. La *repository* del Ministero del Lavoro
La *repository* raccoglie i contratti depositati secondo quanto stabilito dalla Legge di bilancio per il 2016 e dal Decreto Ministeriale del 25 marzo 2016. Si tratta, quindi, solo di quei contratti aziendali che prevedono premi di risultato detassabili.
Per quanto riguarda il *welfare* aziendale, questa fonte fornisce solo indicazione del numero di contratti che prevedono la possibilità di trasformare il premio in forme di *welfare*, mentre non registra se il contratto aziendale prevede l'erogazione di *welfare* indipendentemente da questa opzione (oltre a non includere, per costruzione, eventuali contratti aziendali che prevedono il *welfare,* ma non il premio). Questa fonte fornisce, quindi, una lettura solo parziale del fenomeno di diffusione del *welfare* aziendale.
Altra conseguenza della natura di tale *repository*, da tenere a mente per interpretare correttamente i dati, è che non è possibile osservare la dinamica dei contratti se non dal mese di luglio 2016 e da giugno 2017 per quelli "attivi".[20] Per di più, esistono mesi in questa serie storica in cui i dati non sono disponibili per mancanza del relativo comunicato del Ministero.

20. Per "attivo" si intende il contratto il cui "periodo di validità" comprende il mese di riferimento del comunicato stampa del Ministero.

Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero del lavoro e relativi a novembre 2019, sono più di 17mila i contratti di secondo livello attivi che prevedono un premio di produttività, secondo i criteri stabiliti dalla normativa del 2016, segnando una crescita del 5,7% rispetto allo stesso mese dello scorso anno e del 4,4% rispetto al mese precedente (tabella 5).

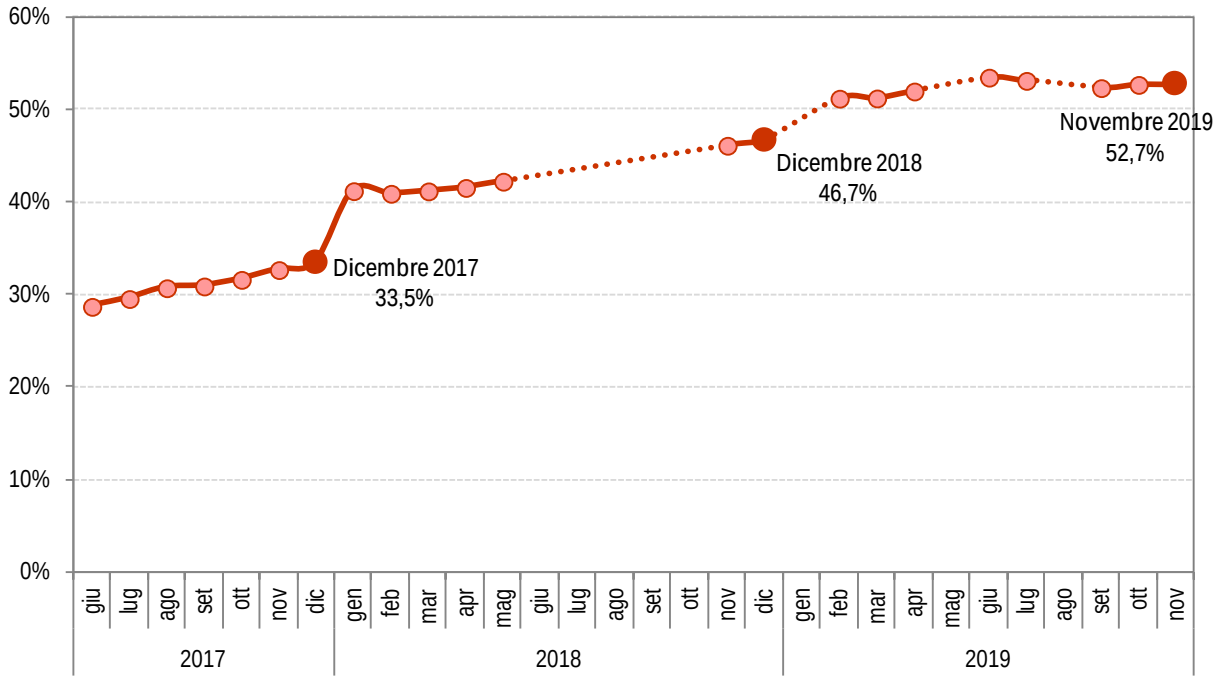
Tabella 5 – Contratti attivi che prevedono premi e possibilità di conversione in welfare, al mese di riferimento

	2017		*2018*		*2019*	
	contratti attivi	*di cui: con welfare*	*contratti attivi*	*di cui: con welfare*	*contratti attivi*	*di cui: con welfare*
gen	*ND*	*ND*	**8.363**	**3.449**	*ND*	*ND*
feb	*ND*	*ND*	**8.899**	**3.645**	**9.923**	**5.084**
mar	*ND*	*ND*	**9.389**	**3.870**	**10.441**	**5.352**
apr	*ND*	*ND*	**9.952**	**4.139**	**11.023**	**5.733**
mag	*ND*	*ND*	**10.633**	**4.494**	*ND*	*ND*
giu	**10.403**	**2.990**	*ND*	*ND*	**13.443**	**7.193**
lug	**11.539**	**3.414**	*ND*	*ND*	**14.677**	**7.802**
ago	**12.711**	**3.909**	*ND*	*ND*	*ND*	*ND*
set	**13.004**	**4.024**	*ND*	*ND*	**15.874**	**8.314**
ott	**13.687**	**4.333**	*ND*	*ND*	**16.577**	**8.740**
nov	**14.556**	**4.762**	**16.367**	**7.553**		
dic	**15.639**	**5.236**	**17.630**	**8.231**		

(ND indica i mesi per i quali non sono disponibili dati)
Fonte: repository del Ministero del Lavoro.

Nel complesso dei contratti attivi, 13.418 sono contratti aziendali e 3.882 contratti di natura territoriale. Quasi sette su dieci dei contratti attivi si concentrano in sole quattro regioni: Lombardia (26,3% del totale), Emilia Romagna (24,1%), Veneto (9,7%), Piemonte (9,2%).
L'opzione di convertire il premio in *welfare* è oggi presente in oltre 9 mila accordi attivi, corrispondenti ad oltre la metà degli accordi (52,7%). Il tasso di diffusione di tale opzione è aumentato molto nel tempo: la crescita è pari a sei punti percentuali da fine 2018 (era pari al 46,7% a dicembre 2018) e di più di 19 punti percentuali rispetto a fine 2017 (33,5% a dicembre 2017; tabella 5 e grafico 18).
I comunicati periodici del Ministero del lavoro consentono, a partire da ottobre 2019, di scendere nel dettaglio degli importi erogati sotto forma di servizi di *welfare*. Tali dati indicano, a novembre, in oltre 2,5 milioni i lavoratori ai quali era applicato un contratto che prevedeva l'opzione di convertire il premio in *welfare* e in circa 1.436 euro il valore annuo medio *pro-capite* del premio previsto (corrispondente, quindi, all'importo massimo trasformabile in servizi di *welfare*, a scelta del lavoratore; la quota effettivamente trasformata non è invece monitorata).

Grafico 18 – Tasso di diffusione del *welfare* aziendale nei contratti attivi nella *repository* del Ministero del lavoro



Fonte: elaborazioni Confindustria su dati MLPS (la linea tratteggiata indica immesi per i quali non sono disponibili dati)

B. Il modulo SICA dell'ISTAT

In tema di contrattazione decentrata, a partire dal 2012 il quadro informativo si è arricchito con l'inserimento di un modulo specifico nelle indagini biennali dell'ISTAT sul costo del lavoro e sulla struttura delle retribuzioni. Tale modulo, denominato SICA ("Sistema Informativo sulla Contrattazione Aziendale"), si concentra sulle caratteristiche e sulla diffusione della contrattazione integrativa decentrata ed è rivolto a tutte le imprese del settore economico privato, ad esclusione dell'agricoltura.

L'indagine contiene, quindi, informazioni importanti anche sul tema del *welfare*. Non essendo, tuttavia, disponibili i dati dettagliati, è possibile qui riportare esclusivamente quanto messo a disposizione dall'ISTAT in alcuni documenti. Si tratta di informazioni di natura aggregata, che non danno, dunque, nessun dettaglio sulla diffusione della contrattazione decentrata (e del *welfare*) rispetto a caratteristiche specifiche delle imprese, come l'area geografica, la dimensione o il settore di appartenenza.

A questo proposito, Cardinaleschi (2015) afferma che la contrattazione integrativa nel 2012-2013 coinvolge – fra le altre materie – anche il *welfare*: "Il miglioramento del *welfare* aziendale riguarda il 38,5% dei casi rilevati, sviluppandosi attraverso interventi specifici sulla garanzia della previdenza integrativa, l'assistenza sanitaria e l'inserimento di forme di sostegno al reddito e alla persona" (p.117). Altra informazione desumibile dai documenti dell'ISTAT indica che, nel 2016, "circa il 3% delle imprese introduce contrattazione esclusiva sul *welfare* aziendale" (De Sanctis e Cardinaleschi, 2018).

C. L'indagine Confindustria sul lavoro

Ulteriori informazioni rispetto a quelle contenute nei comunicati del Ministero del lavoro o citate nei documenti dell'ISTAT sono quelle elaborate da Confindustria e dalle

Organizzazioni Sindacali tramite apposite indagini e ricerche.[21]
Per quanto riguarda Confindustria, l'indagine annuale sul lavoro, giunta nel 2019 alla 15ª edizione, esplora i temi relativi all'andamento dell'occupazione, all'orario di lavoro, alle assenze e, sin dall'indagine del 2015, alla presenza di *welfare* aziendale[22]. Oltre a rilevarne la presenza, l'indagine rileva qual è la fonte del *welfare*, prevedendo tre opzioni: decisione unilaterale del datore di lavoro, contratto collettivo aziendale, contratto collettivo nazionale. Vi è, inoltre, una domanda specifica riguardante la possibilità di convertire premi di risultato in *welfare* aziendale.
Di seguito si presentano sinteticamente i risultati relativi a questa parte dell'indagine, elaborati nell'ultima rilevazione condotta tra febbraio e maggio 2019 su un campione di 4.096 aziende associate.[23]
Secondo le elaborazioni dell'ultima indagine, il 60,2% delle imprese associate a Confindustria offre almeno un servizio di *welfare* ai propri dipendenti non dirigenti. L'offerta di *benefit* ai dipendenti è alquanto variegata. La forma più diffusa è l'assistenza sanitaria: quasi la metà delle aziende associate versa contributi in fondi integrativi (45,9%), principalmente in applicazione di quanto previsto dai CCNL (39,0%). La diffusione della previdenza complementare è al 28,7%, anch'essa soprattutto in attuazione di CCNL (24,5%). Per entrambe le forme di *welfare* la percentuale di imprese che le erogano ai propri dipendenti schizza tra quelle grandi, in particolar modo nell'industria (81,5% e 75,6% rispettivamente nelle imprese industriali con più di 100 dipendenti).
Seguono le somministrazioni di vitto (per esempio tramite mense aziendali) e i *fringe benefit* (tra cui autovetture ad uso promiscuo o prestiti agevolati), messi a disposizione da circa una su 5 aziende (21,1% e 19,7%), in entrambi i casi principalmente per decisione unilaterale (12,7% e 15,8%). Per le somministrazioni di vitto non è trascurabile nemmeno la quota di aziende che ne includono la previsione in un contratto aziendale (5,6%). Somme e servizi con finalità di educazione, istruzione o ricreazione rivolti ai dipendenti sono erogati dal 6,6% delle imprese, e una quota leggermente superiore li eroga a favore di familiari dei dipendenti (6,8%). Le percentuali si quadruplicano tra le grandi imprese.
Mediamente al 9,8% (ma 20,9% tra le grandi imprese) la diffusione del "carrello della spesa", un altro tipo di erogazione che offre un concreto sostegno al potere di acquisto dei dipendenti, ancor più se distribuito con accordi con specifici esercenti. Al 3,4% la diffusione di servizi di trasporto collettivo (10,4% tra le grandi).
Si ferma in media al 3,8% la diffusione di forme di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti, voce che probabilmente prenderà peso in futuro per la crescente domanda a fronte dell'invecchiamento della popolazione. Tra le grandi imprese già oltre il 13% offre questo tipo di *benefit* ai dipendenti.
La diffusione del *welfare* aziendale cresce con la dimensione di impresa. Tra le imprese più grandi si registra anche l'incidenza più elevata della previsione di *welfare* da

21. Come anticipato, esiste una serie di altre ricerche su campioni più o meno ampi di imprese, spesso finanziate dagli stessi *provider* di servizi *welfare*, che non saranno tuttavia trattate nel presente lavoro.
22. L'indagine, coordinata dal Centro Studi Confindustria in collaborazione con l'Area Lavoro, *Welfare* e Capitale Umano, è un'iniziativa di Sistema. Essa è indirizzata, tramite le Associazioni territoriali e di categoria, alle imprese associate tra marzo e maggio. I questionari raccolti sono generalmente più di 4mila ogni anno.
23. Il campionamento non è né casuale né stratificato, ma le medie nazionali qui riportate sono calcolate come medie ponderate sulla base della distribuzione (per 11 macro-comparti di contrattazione collettiva nazionale e 3 classi di dimensione aziendale) degli occupati nel totale delle imprese associate a Confindustria.

contratto aziendale. Concentrandoci sui tipi di *benefit* più diffusi, tra le imprese con 100 o più addetti, il 10,3% offre assistenza sanitaria integrativa prevista da contratto aziendale, il 9,1% previdenza complementare e più del 28% qualche forma di vitto. Nel caso dei *fringe benefit*, invece, la previsione da contratto aziendale scende al 6,9%, perché di gran lunga prevalente rimane l'erogazione per decisione unilaterale (tabella 6).

Tabella 6 – Nelle grandi imprese più *welfare*, anche da contratto aziendale (quota aziende che erogano ciascun servizio ai propri dipendenti non dirigenti, per dimensione aziendale e fonte istitutiva)

	Diffusione	Diffusione per "fonte" [c]		
		decisione unilaterale	previsto da contratto aziendale/territoriale	previsto da CCNL
Assistenza sanitaria integrativa	***45,9***	*4,1*	*4,6*	*39,0*
1-15 dipendenti	**35,7**	3,1	4,0	29,7
16-99 dipendenti	**54,2**	4,7	3,9	47,5
100+ dipendenti	**74,3**	8,2	10,3	61,9
Previdenza complementare	***28,7***	*1,8*	*3,6*	*24,5*
1-15 dipendenti	**16,2**	1,4	2,4	13,2
16-99 dipendenti	**37,7**	2,3	4,1	32,6
100+ dipendenti	**68,0**	2,2	9,1	60,4
Somministrazioni di vitto, mense aziendali	***21,1***	*12,7*	*5,6*	*3,2*
1-15 dipendenti	**13,3**	8,7	2,6	2,4
16-99 dipendenti	**25,3**	15,4	6,5	3,9
100+ dipendenti	**51,5**	26,3	19,8	6,0
Fringe benefit [a]	***19,7***	*15,8*	*2,0*	*2,2*
1-15 dipendenti	**10,7**	8,4	1,2	1,1
16-99 dipendenti	**26,9**	21,8	2,1	3,5
100+ dipendenti	**45,7**	36,7	6,9	3,4
Carrello della spesa	***9,8***	*2,8*	*2,1*	*5,3*
1-15 dipendenti	**5,8**	1,5	0,7	3,8
16-99 dipendenti	**13,0**	4,3	2,4	7,0
100+ dipendenti	**20,9**	4,8	8,8	7,9
Somme e servizi di educazione, istruzione, ricreazione e borse di studio per familiari	***6,8***	*3,2*	*2,6*	*1,3*
1-15 dipendenti	**2,9**	1,9	0,8	0,3
16-99 dipendenti	**8,3**	3,4	2,9	2,1
100+ dipendenti	**24,8**	9,7	12,5	3,7
Somme e servizi con finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza o culto [b]	***6,6***	*2,9*	*2,6*	*1,4*
1-15 dipendenti	**3,1**	1,8	1,0	0,5
16-99 dipendenti	**7,8**	3,3	2,8	2,1
100+ dipendenti	**22,0**	7,8	11,1	4,0
Assistenza a familiari anziani/non-autosufficienti	***3,8***	*1,3*	*1,9*	*1,0*
1-15 dipendenti	**1,8**	0,8	0,6	0,5
16-99 dipendenti	**4,4**	1,6	1,6	1,3
100+ dipendenti	**13,1**	3,2	7,7	3,0
Servizi di trasporto collettivo	***3,4***	*2,3*	*0,8*	*0,3*
1-15 dipendenti	**2,5**	2,1	0,3	0,2
16-99 dipendenti	**3,0**	1,7	0,9	0,5
100+ dipendenti	**10,4**	5,8	4,1	0,7

a) Specifici beni e servizi concessi ai dipendenti (autovetture assegnate ad uso promiscuo; fabbricati in locazione, in uso o in comodato; prestiti agevolati; servizi di trasporto ferroviario di persone gratuiti) di cui al comma 4, art.51 del TUIR.
b) Oneri di utilità sociale, con finalità di cui al comma 1, art.100 del TUIR.
c) Possibilità di risposta multipla.

Fonte: indagine Confindustria sul lavoro 2019

Per quanto riguarda, infine, la possibilità di convertire il premio di risultato in *welfare* (secondo quanto disposto dalla normativa in vigore dal 2016), si rileva, in primo luogo, che a inizio 2019 il 21% delle imprese associate a Confindustria applica un contratto aziendale che prevede l'erogazione di premi variabili collettivi, per un corrispondente grado di copertura dei dipendenti del 58,6% della forza lavoro;[24] Tra queste, nel 35%

24. La percentuale è più elevata per i dipendenti che per le imprese perché i contratti aziendali sono più diffusi

dei casi lo stesso contratto prevede anche la possibilità (su richiesta del lavoratore) che il premio sia convertito in *welfare*; l'opzione è più diffusa al crescere della dimensione aziendale: nell'industria in senso stretto è prevista dal 27% dei contratti in imprese fino a 15 dipendenti, dal 29,7% in quelle con 16-99 addetti e dal 48,1% in quelle con 100 addetti e più.

D. Gli Osservatori delle organizzazioni sindacali

Per quanto concerne gli Osservatori delle Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL e UIL), i dati elaborati non fanno riferimento a indagini raccolte presso le realtà produttive o rivolte ai singoli lavoratori, bensì sono ottenuti tramite la classificazione dei contenuti degli accordi di secondo livello che fanno parte degli archivi contrattuali delle Organizzazioni stesse.[25]

La CGIL, in collaborazione con la Fondazione Di Vittorio, ha elaborato a gennaio 2019 il primo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello. Il monitoraggio ha riguardato 1.700 contratti di secondo livello siglati in un periodo compreso tra il 2015 e il 2017, relativi a differenti settori (tra cui i primi tre sono il settore degli enti pubblici, quello di commercio e turismo e l'industria metalmeccanica). Il campione di accordi analizzato riguarda 706 aziende e più di 1,1 milioni di lavoratori. In media, dunque, ogni azienda ha siglato in media 2,4 accordi nel periodo considerato e occupa oltre 1.500 dipendenti.

Il Rapporto afferma che il *welfare* integrativo è presente, in media nel triennio, nel 26% degli accordi presi in considerazione. Il documento sottolinea, inoltre, come l'area del *welfare* faccia segnare un incremento rilevante in particolare tra il 2015 e il 2016 (dal 22,8% al 26,4%), anno dell'entrata in vigore della normativa incentivante dei premi di risultato. Nel 2017 la diffusione sale solo lievemente, raggiungendo il 27,2%. Concentrandosi sugli accordi aziendali, emerge come sia il settore della manifattura a predisporre più frequentemente prestazioni di *welfare* integrativo: il 39,3% degli accordi analizzati è riconducibile al settore manifatturiero (in particolare, il 26,1% tratta di previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa, mentre il 13,2% regola prestazioni di altro tipo, come buoni pasto, mensa, carte acquisto e trasporti). Interessante notare, poi, come oltre la metà degli accordi che trattano di *welfare* facciano riferimento anche alla normativa incentivante del 2016 e come più di un terzo preveda anche la possibilità di conversione del premio in prestazioni.

A differenza dell'osservatorio della CGIL, il Quarto Rapporto OCSEL (Osservatorio Contrattazione di Secondo Livello) della CISL contiene informazioni sulla contrattazione esclusivamente di tipo aziendale e non include la pubblica amministrazione. Gli accordi esaminati sono 2.196, stipulati nel biennio 2016-2017 e relativi a più di 1.000 aziende e a quasi 930 mila lavoratori. Si tratta, quindi, anche in questo caso di realtà produttive medio-grandi: nello specifico, 391 accordi sono riferiti ad aziende con più di 250 dipendenti, 395 ad aziende tra 50 e 249 dipendenti e 292 ad aziende con meno di 50 dipendenti. I settori più frequenti sono il commercio, l'industria chimica e i ser-

tra quelle di maggiore dimensione. Nell'industria al netto delle costruzioni la quota con contratto aziendale passa dal 10,4% tra le aziende fino a 15 addetti al 32,6% tra quelle con 16-99 addetti, raggiungendo il 73,1% tra quelle con 100 e più addetti. Rispetto agli anni precedenti, la diffusione dei contratti aziendali che prevedono l'erogazione di premi risulta in lieve aumento (19,2% delle imprese nel 2017, 53,9% dei lavoratori coperti).

25. Questa differente metodologia di raccolta ed elaborazione (nonché per quanto riguarda la CGIL l'inclusione della Pubblica Amministrazione tra i settori economici di riferimento) rende i risultati non direttamente confrontabili con quelli dell'indagine sul Lavoro di Confindustria.

vizi. Il welfare è trattato nel 32% degli accordi stipulati nel 2017 (dal 18% rilevato nel monitoraggio sul biennio 2014-2015). Un'analisi interessate contenuta nel rapporto OCSEL-CISL è la categorizzazione degli interventi messi in atto tra gli accordi. Gli accordi aziendali mostrano in genere una prevalenza a regolamentare a livello aziendale l'erogazione di servizi o la stipula di convenzioni (nel 63% dei casi). Quasi la metà degli accordi agisce potenziando i contributi ai fondi integrativi dei CCNL (49%) e, infine, il 23% migliorando le prestazioni previste da disposizioni normative e legislative (23%).
L'archivio DIGIT@UIL della UIL fa riferimento ad un campione di oltre 200 contratti aziendali analizzati, composti di oltre 6 mila clausole, firmati tra il 2014 e il 2017, relativi per lo più ai settori della chimica, della meccanica, dell'alimentare e del terziario. Il sistema di digitalizzazione prevede la classificazione in 9 aree tematiche. Tra queste, quella relativa a "*welfare* – diritti e tutele" è trattata nel 59% degli accordi monitorati. Essa risulta composita in termini di clausole considerate: contiene, ad esempio, oltre al *welfare* aziendale in senso stretto, anche quelle relative alla genitorialità e alla conciliazione vita-lavoro (quindi strumenti specifici di organizzazione del lavoro, anche in termini di flessibilità di orario).
Tralasciando le clausole relative all'organizzazione del lavoro, le clausole concernenti la sanità e la previdenza integrative nonché le altre forme di *welfare* aziendale, rappresentano la parte preponderante in circa il 32% dei contratti. Se ci si sofferma specificatamente sulle clausole concernenti il *welfare* aziendale diverso da sanità e previdenza, tra i servizi di maggior diffusione si evidenziano i buoni pasto (33%), i *flexible benefits* (che rappresentano il 23% dell'area tematica "*welfare*"), il sostegno allo studio (17%), i trasporti e i buoni carburante (8%) e i prestiti aziendali (7%).

4.4. Conclusioni

Il presente paragrafo rappresenta un tentativo di sintesi dei dati ad oggi disponibili sul fenomeno del *welfare* integrativo, con un *focus* particolare su quanto si osserva nelle realtà aziendali. In conclusione, si può affermare che il monitoraggio del *welfare* è ancora frammentato. Al contrario, una base informativa esauriente ed aggiornata sulla diffusione del *welfare* aziendale sarebbe necessaria per approfondire aspetti cruciali quali, ad esempio, gli effetti del *welfare* sul benessere dei dipendenti e sulle *performance* di imprese e lavoratori, o ancora la valutazione dell'efficacia dell'incentivazione fiscale in vigore da qualche anno.
Riportando il tema del *welfare* al contesto più generale dei cambiamenti che stiamo vivendo, va sottolineato che il processo di trasformazione dell'economia, che per semplicità chiamiamo *Industry 4.0*, in realtà non è incentrato sulla macchina, ma sull'uomo e sulle sue capacità di affrontare – adattandosi – queste grandi trasformazioni. Il lavoro deve incorporare questo valore e, quindi, la scommessa che l'impresa italiana deve vincere è quella dell'innovazione, della creatività, del miglioramento continuo. Ciò è possibile solo coinvolgendo le persone nell'impresa. Per questo non solo gli schemi di incentivazione monetaria e non, ma anche, in senso lato, i servizi di *welfare* integrativo messi a disposizione dei dipendenti sono importanti. La scommessa dell'innovazione si vince, infatti, con il coinvolgimento e la fidelizzazione della forza lavoro, creando un rapporto di collaborazione autentica con le persone.
Un modello di *welfare* così concepito deve necessariamente configurarsi come un sistema organico, un complesso di strumenti e azioni coordinate fra loro, in una sequenza

che considera i bisogni delle persone, delle famiglie, della società. Solo in questo modo il sistema sarà in grado di soddisfare tali bisogni, creando le condizioni perché una società dinamica e produttiva possa sostenerli con efficacia ed equità.
Le relazioni industriali si sono, nel tempo, fatte carico di realizzare importanti iniziative di *welfare* di secondo livello, in particolare nella previdenza e nella sanità. Queste iniziative, dapprima a carattere isolato, sono gradualmente diventate iniziative di sistema e costituiscono, oggi, un fronte innovativo nelle relazioni industriali e nella gestione delle risorse umane.
Come Confindustria, CGIL, CISL e UIL congiuntamente hanno condiviso con il Patto per la Fabbrica nel marzo 2018, occorre dare nuovo slancio all'importante "cooperazione" fra primo e secondo *welfare*, attraverso forme adeguate di *governance* di processi da parte delle Parti sociali. Serve un'azione decisa per rilanciare un *welfare* contrattuale efficace ed efficiente e per orientare le scelte verso forme di *welfare* meritevoli di particolare attenzione, come previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa e assicurazioni contro la non autosufficienza. Il soggetto pubblico, inoltre, dovrebbe attuare interventi intelligenti e lungimiranti per il monitoraggio e la manutenzione del sistema e definire opportuni chiarimenti normativi a sostegno di quelle iniziative ritenute maggiormente da tutelare.

5. Salute e sicurezza[26]

La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il rispetto per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile delle attività produttive costituiscono un pilastro importante della contrattazione collettiva, trovando in essa l'ambito più consono per attuare quanto disposto sul piano normativo e per garantire un miglioramento continuo di tali aspetti.
Questo è messo in atto nei contratti collettivi nazionali e negli accordi aziendali e territoriali, grazie a capitoli dedicati alla salute e sicurezza, che si integrano con altri temi quali, organizzazione del lavoro, rimodulazione degli orari, formazione e partecipazione, rappresentanza e relazioni sindacali. Quest'ultime, nell'evoluzione del contesto normativo in tema di salute e sicurezza sul lavoro, hanno oggi un carattere molto meno conflittuale e assai più partecipativo rispetto al passato: da una funzione di controllo a posteriori sull'applicazione di *standard* minimi di tutela, si è passati gradualmente ad una attività di prevenzione. Infatti già attraverso il d.lgs. 626/94 si era segnato un confine netto rispetto al passato in tema di salute e sicurezza sul lavoro, ma è stato il d.lgs. 81/08 s.m.i. ad assegnare al tema un ruolo determinante nell'ambito della gestione aziendale, facendo emergere l'organizzazione del lavoro come centrale nell'azione di prevenzione e tutela delle lavoratrici e dei lavoratori.
In tal senso, CGIL, CISL e UIL ritengono centrale confermare, nel rispetto dei precetti comunitari dettati dalla direttiva europea 89/391 e recepiti dal d.lgs. 81/2008 e s.m.i., l'importanza della rappresentanza, nelle sue diverse forme (in particolare il RLS aziendale, il RLST territoriale e il RLS di sito produttivo) e della pariteticità, riconoscendo nella consultazione, a partire dalla valutazione dei rischi e dal relativo documento, una fase necessaria del processo di prevenzione e protezione nell'ambito del contesto lavorativo (ai sensi dell'art.29 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i.). E la tematica della rappresentanza assume ancor maggior rilievo in relazione al *dumping* contrattuale. Negli

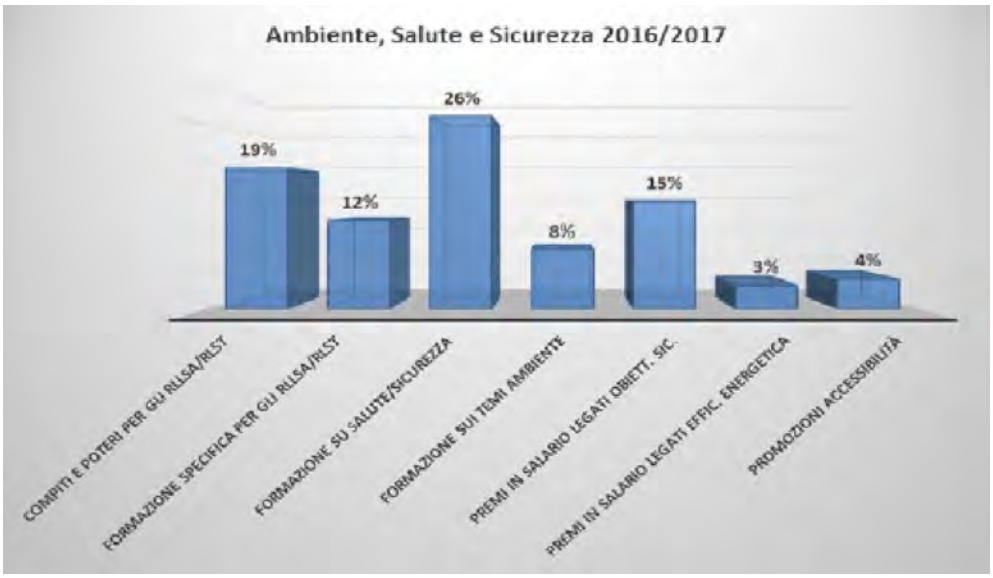
26. Paragrafo a cura di Irene Pata (Servizio contrattazione privata e politiche settoriali- UIL).

ultimi anni il fenomeno delle aziende che applicano contratti non sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, e che utilizzano strumenti paritetici e percorsi formativi ad essi riferiti, è andato crescendo in modo esponenziale. Tale situazione comporta, anche in tema di salute e sicurezza, una serie di problemi che sfociano in una minore tutela dei diritti per le lavoratrici e i lavoratori.
In questi anni tanto è stato fatto, i risultati raggiunti sono significativi, ma siamo ancora distanti dagli obiettivi che ci si è prefissati di conseguire. Infatti è ancora molto alto il numero dei morti sul lavoro, sebbene una puntuale ed omogenea legislazione faticosamente conquistata negli anni precedenti grazie alle lotte sindacali. Dalla sezione Open Data dell'Inail, fino allo scorso mese di aprile, le denunce di infortunio sul lavoro sono state 210.720, in aumento di circa 4.900 casi (+2,4%) rispetto alle 205.826 del primo quadrimestre del 2018. Le denunce presentate, invece, entro lo scorso mese di agosto sono state 416.894, 1.641 in meno rispetto alle 418.535 dei primi otto mesi del 2018 (-0,4%). I dati rilevati al 31 agosto di ciascun anno evidenziano a livello nazionale un decremento dei casi avvenuti "in occasione di lavoro", passati da 357.737 a 353.316 (-1,2%), e un incremento del 4,6%, da 60.798 a 63.578, di quelli "in itinere", occorsi cioè nel tragitto di andata e ritorno tra l'abitazione e il luogo di lavoro. Ad agosto 2019 il numero degli infortuni denunciati è diminuito dello 0,8% nella gestione Industria e servizi (dai 331.048 casi del 2018 ai 328.546 del 2019), mentre è rimasto stabile in Agricoltura (da 21.621 a 21.627) ed è aumentato dell'1,3% nel Conto Stato (da 65.866 a 66.721). A livello territoriale l'analisi evidenzia una diminuzione delle denunce di infortunio sul lavoro nel Nord-Ovest (-0,5%), nel Nord-Est (-0,7%), al Sud (-1,0%) e nelle Isole (-0,2%). In controtendenza il Centro, che presenta un aumento pari allo 0,7%. Le denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale presentate all'Istituto entro il mese di agosto sono state 685, 28 in meno rispetto alle 713 dei primi otto mesi del 2018 (-3,9%). Nonostante con la rilevazione dei dati al 31 agosto si registri un'inversione di tendenza rispetto al *trend* in aumento che aveva caratterizzato i primi sette mesi del 2019 rispetto all'analogo periodo del 2018, la situazione resta molto preoccupante e mostra come in questo Paese la prevenzione sia ancora insufficiente.
É necessario un rinnovato impegno istituzionale e sindacale sul tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nel quadro di un più ampio disegno generale e di un'azione coordinata tra livello nazionale e territoriale, che punti a rafforzare il sistema della prevenzione in tutti i luoghi di lavoro, a partire dalle piccole e piccolissime aziende. Occorre, pertanto, dare piena attuazione al d.lgs. 81/2008 e s.m.i. come ha evidenziato anche la Commissione Consultiva Permanente prevista dall'articolo 6 dello stesso decreto, sottolineando la negatività della perdurante carenza di un rilevante numero di decreti attuativi, a partire dai settori ferroviario, marittimo, portuale, pesca e scuola. La Commissione ha evidenziato inoltre l'utilità di definire modelli il più possibile semplificati, per rendere maggiormente applicabile ed efficace la legislazione nei confronti della moltitudine di micro e piccole imprese italiane. Tale semplificazione, però, non deve essere intesa come deregolamentazione, ma piuttosto come attenzione costante a definire un complesso di disposizioni che tengano conto della peculiarità dei settori e delle diverse dinamiche organizzative e produttive. In più, il quadro delle competenze a livello di autorità pubbliche deputate ad occuparsi, a vario titolo, di salute e sicurezza, è ancor oggi insufficiente e inadeguato. Per questo CGIL, CISL e UIL ritengono che occorra intervenire, sia a livello normativo che organizzativo, al fine di eliminare le incongruenze che ancor oggi caratterizzano le azioni pubbliche di sostegno e di vi-

gilanza. L'insufficiente coordinamento tra ASL, di livello regionale, e Ispettorato del lavoro, di livello nazionale, per esempio, è uno degli aspetti di maggior debolezza.
Bisogna ripartire dalla elaborazione della Strategia nazionale di prevenzione, oggi ancora inesistente in Italia, e concretizzare i lavori del Comitato ex art. 5 del D.Lgs 81/08 s.m.i. (c.d. "cabina di regia" nazionale sui temi della salute e sicurezza sul lavoro) di recente ricostituito dopo che per lungo tempo è rimasto inattivo, giungendo così a stabilire linee comuni delle politiche nazionali di prevenzione e a individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori. L'Italia è uno dei pochi Paesi dell'Unione a non avere ancora una propria Strategia per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro. Questo significa che, ad oggi, manca un piano per le politiche di prevenzione da attuare, che preveda le risorse da impiegare, le sinergie da creare, gli obiettivi da raggiungere e i sistemi di valutazione, di percorso e di risultato da utilizzare, cosi da realizzare piani e programmi annuali di intervento mirati, partendo da azioni a livello nazionale per arrivare a livello territoriale, interessando così tutto il tessuto produttivo.
Particolare attenzione merita poi il tema degli infortuni che avvengono nel sistema degli appalti, a causa di una non corretta applicazione delle regole della sicurezza. A peggiorare la situazione è intervenuto il decreto "Sblocca cantieri" n. 32/2019, convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019 ed entrato in vigore il 18 giugno 2019, il quale prevede un innalzamento della soglia del subappalto al 40%, con un conseguente abbassamento delle tutele per i lavoratori. Si torna, inoltre, alla regola del massimo ribasso e degli affidamenti diretti, cioè senza gara e nessuna trasparenza, e si riapre la strada a varianti in corso d'opera che faranno lievitare costi e tempi delle opere pubbliche, aumentando i rischi di infortuni per i lavoratori, per il risparmio delle risorse destinate alla sicurezza. E allora CGIL, CISL e UIL ripartono dalla contrattazione come leva essenziale dell'azione sindacale. Il 12 dicembre 2018, hanno siglato con Confindustria un primo Accordo di attuazione del Patto per la Fabbrica, in materia di Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro. L'Accordo mira a rafforzare il clima di cooperazione tra imprese e lavoratori, stabilendo il ruolo della Pariteticità come elemento di *governance* del sistema, con l'obiettivo di conseguire una maggiore prevenzione, elevati *standard* di sicurezza e più ampie tutele.
Nei CCNL la materia è disciplinata in ogni aspetto e, sempre, in modo migliorativo rispetto alla legge. In molti comparti vengono promossi o implementati osservatori, organismi paritetici a cui sono affidati, ad esempio, compiti di monitoraggio della normativa e della sua applicazione nelle aziende, di promozione o svolgimento delle attività formative sulla materia. L'obiettivo comune, infatti, è quello del miglioramento continuo del livello di sicurezza e salute e di tutela dell'ambiente attraverso una gestione preventiva e sistemica dei fattori di rischio. Per questo diviene importante realizzare programmi formativi congiunti per rappresentanti e lavoratori, mirati non solo a fornire informazioni in merito ai prodotti, processi, gestione degli impianti tecnici e alle misure di sicurezza esistenti in azienda, ma soprattutto indirizzati ad orientare comportamenti consapevoli e partecipativi.
Nella contrattazione aziendale, invece, sono ancora presenti delle zone d'ombra. Infatti il tema non è partecipato e contrattato come ci si aspetterebbe, considerando sempre che il nostro tessuto produttivo è formato da piccole e a volte piccolissime aziende e che la contrattazione aziendale sia ferma al 20%, nonostante le agevolazioni fiscali esistenti sul premio contrattato. Da un'analisi svolta da CGIL, CISL e UIL attraverso i propri osservatori sulla contrattazione di secondo livello emerge come l'area "Am-

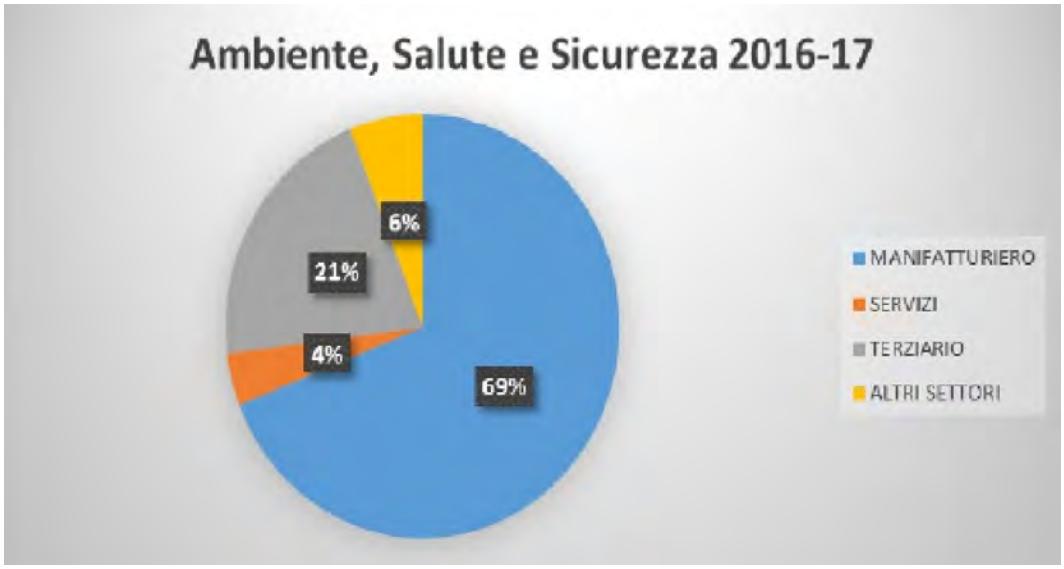
biente, Salute e Sicurezza" è quella che presenta un minor numero di ricorrenze: secondo FDV-CGIL, a livello aziendale su un campione di 1.700 accordi, la tematica è presente in 261 casi, pari al 15,4%; al 34% su un campione di 300 accordi per la UIL e all'11% su un campione di 2.196 rinnovi del 2017 analizzati da OCSEL-CISL. C'è una certa eterogeneità nelle fonti legata alla diversità e alla dimensione dei campioni e dei differenti periodi temporali a cui fanno riferimento i contratti analizzati. Dato comune è sicuramente il deciso squilibrio territoriale che vede la contrattazione aziendale maggiormente diffusa nel Nord (44% del totale) e in quantità minore nel Sud del Paese (5%). Le percentuali non molto alte di presenza della materia negli accordi di secondo livello sono anche l'effetto di una ampia trattazione di questa sia a livello legislativo che di contrattazione nazionale, a cui si rimanda per la definizione e l'implementazione di diversi aspetti.
L'osservatorio OCSEL-CISL, nel dettaglio, rileva che nella percentuale del 26% sono previste pattuizioni inerenti la formazione, nel 19% disposizioni sui RLS/RLST, nel 15% si possono trovare incentivi di natura economica legati ad obiettivi di sicurezza. Esiste, inoltre, una piccola percentuale (8%) di accordi in cui nella formazione sono inclusi anche temi inerenti l'ambiente e la sua salvaguardia (grafico19).
I settori dove risulta maggiormente negoziata la materia sono i settori del manifatturiero (69%) e quelli del terziario (21%). A seguire, in percentuali inferiori, gli altri settori (grafico 20).
Anche i dati degli osservatòri FDV-CGIL e UIL evidenziano come i contenuti della clausola in esame riguardano soprattutto due aspetti: RLS e prevenzione.
Per quanto riguarda i primi, i contratti tendono a regolamentare le modalità di designazione e le prerogative di queste figure, le prestazioni, la formazione aggiuntiva e i diritti di informazione e consultazione sui temi della SSL (Salute e Sicurezza sul Lavoro).
Al tal fine, per esempio, in molte clausole si prevede che le OO.SS. si debbano attivare tempestivamente per l'elezione dei RLS qualora non si sia ancora provveduto ad eleggerli e/o la cui carica sia scaduta e/o gli stessi non siano presenti in numero

Grafico 19 - Frequenza delle singole voci
(% sul totale degli accordi sulle "Ambiente, Salute e Sicurezza" sottoscritti nel 2016-17)



Fonte: 4° Rapporto OCSEL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

Grafico 20 - Ripartizione settoriale degli Accordi sull'Ambiente, Salute e Sicurezza

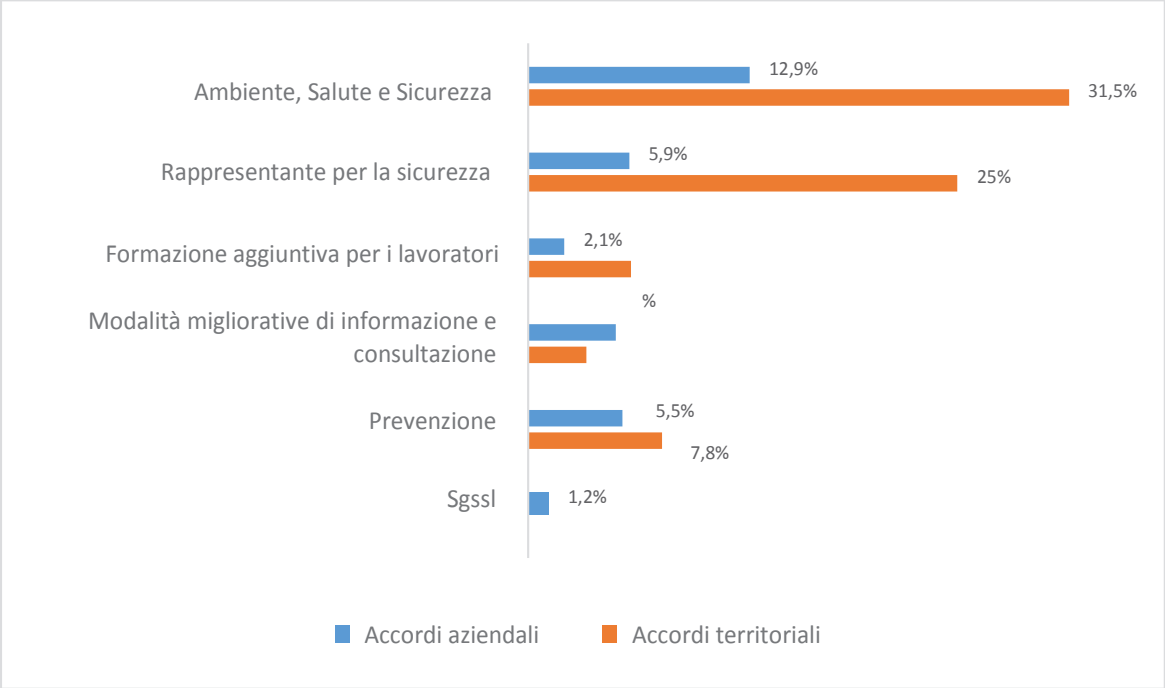


Fonte: 4° Rapporto OCSEL sulla contrattazione decentrata 2016-2017.

sufficiente rispetto al numero dei dipendenti occupati. Dall'altra parte, si prevede che l'azienda debba informare le RSA/RSU costituite o, in mancanza di queste, i lavoratori della singola Unità locale o sede della necessità di eleggere uno o più RLS. Mentre sulla parte della prevenzione, più frequente nel settore manifatturiero, si stabilisce che i lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza, siano adeguatamente formati consultando in merito all'organizzazione della formazione il rappresentante per la sicurezza, come anche già definito per legge. È presente in molti accordi la buona prassi di aumentare le ore di formazione sia dei lavoratori che dei rappresentanti rispetto a quelle stabilite per legge.

Ancora di positivo da evidenziare vi è il ricorso, da parte di molte aziende, alle certificazioni secondo lo standard ISO-14001, EMAS, OHSAS-18001 ora diventata ISO-45001, e di altri tipi equivalenti. Implementare un sistema di gestione per la sicurezza certificato consente un miglioramento delle condizioni di salute e la sicurezza dei lavoratori e, allo stesso tempo, permette di ottenere concreti benefici economici: infatti, è previsto per le aziende operative da almeno un biennio di accedere ad uno "sconto" (c.d. oscillazione per prevenzione) del premio assicurativo INAIL, che per le aziende fino a 10 lavoratori arriva anche sino al 30%. Mentre, al momento, nei contratti manca la presenza di una verifica finale articolata per i corsi dei lavoratori e RLS, affinchè oltre alla quantità sia aumentata anche la qualità della formazione, con il coinvolgimento (obbligatorio per Legge) degli organismi paritetici costituiti dalle Parti sociali realmente rappresentative. Questo è un obiettivo al quale bisogna tendere.

Grafico 21 - Accordi su Ambiente, salute e sicurezza considerato per tipo di accordo (% su totale entro ogni



Fonte: FDV-CGIL - Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello.

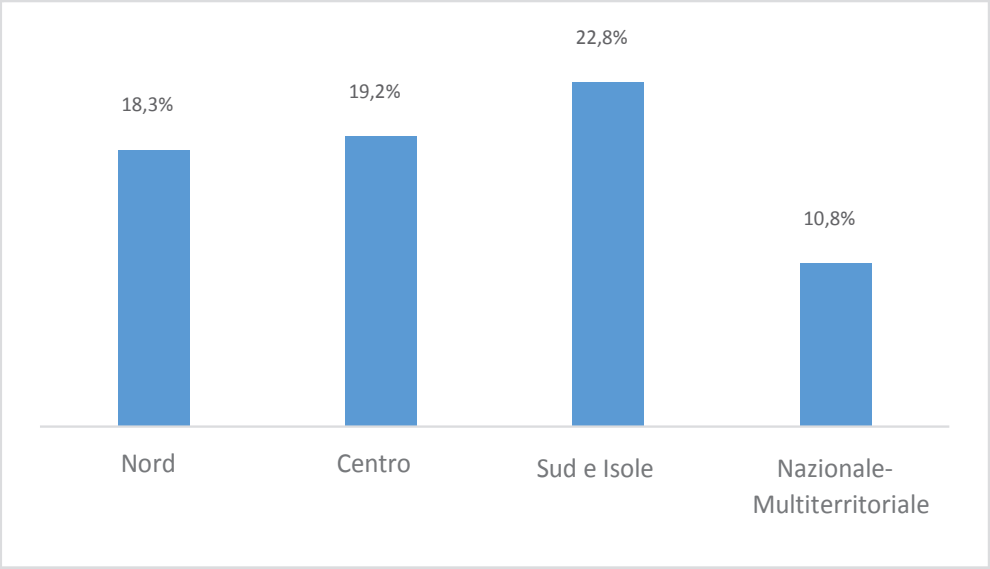
Tabella 7 - Incrocio tra accordi su ambiente, salute e sicurezza e bilateralità (salute e sicurezza per i soli accordi territoriali)

	No	Si	Totale
Ambiente, Salute e Sicurezza	43,8%	56,2%	100% (73)
Totale	66,8%	33,2%	100% (232)

Fonte: FDV-CGIL - Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello.

Se questo è lo scenario per la contrattazione aziendale, per quanto riguarda gli accordi territoriali che trattano di ambiente salute e sicurezza, invece, la percentuale si attesta intorno al 30% e, anche in questo caso, il contenuto riguarda soprattutto le funzioni dei rappresentanti per la sicurezza e la formazione. La tematica salute sicurezza riguarda, però, anche condizioni di lavoro che sono determinate da numerosi aspetti contrattuali e che, dunque, sono contenute in altre aree degli accordi, come ad esempio le rappresentanze sindacali, gli orari di lavoro (considerando ad esempio le pause e i riposi), la bilateralità (in particolare per gli accordi territoriali), l'organizzazione del lavoro (considerando ad esempio la rilevanza della gestione dei ritmi, delle trasferte, dei cambiamenti organizzativi e tecnologici). Per quanto riguarda quest'ultima, emerge un rapporto diretto con la salute e la sicurezza dei lavoratori. Le esperienze confermano che la loro interazione porta a miglioramenti evidenti delle condizioni lavorative, con minore numero di infortuni e più bassi indici di insorgenza di malattie professionali, conducendo anche ad un incremento della produttività delle diverse realtà lavorative. Il fattore organizzativo, quindi, va visto come elemento essenziale ai fini di un'efficace implementazione delle politiche e pratiche di prevenzione in azienda.

Grafico 22 - Accordi su ambiente, salute e sicurezza per zona geografica



Fonte: FDV-CGIL - Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello.

Infine, accanto ai tradizionali ambiti e problematiche di intervento in materia di salute e sicurezza, si aggiungono quelli derivanti dai cambiamenti tecnologici e digitali del sistema produttivo. Per tale motivo la sfida futura della contrattazione collettiva sarà anche quella di prevenire i rischi emergenti legati all'utilizzo continuo delle nuove tecnologie di "Impresa 4.0" e dei dispositivi che permeano costantemente le nuove modalità di lavoro, tra cui l'eccessivo utilizzo di *pc, tablet e smartphone*.

Bibliografia

ADAPT (2017), *La contrattazione collettiva in Italia (2016)*, Adapt University Press

Albertini S., Casnici N., Castellani M., *I fattori determinanti la contrattazione integrativa aziendale nell'industria bresciana nel periodo di crisi,* Working Paper XXXIII Aiel National Conference of Labour Economics, Ancona, 2018.

ANPAL, Equipe2020 (2017), *Efficienza, qualità del sistema, innovazione, produttività ed equilibrio vita lavoro*, Ref. ricerche

Bergamante F., Marocco M., Paliotta A., Resce M., Sestili E. (2018), *Contrattazione decentrata e detassazione del salario di produttività*, inapp.org/sites/default/files/newsletter/8562_P13_0.pdf

Cardinaleschi S. (2015), "La rilevazione su caratteristiche e diffusione della contrattazione decentrata", in *Report intermedio - Progetto CNEL-ISTAT sul tema "Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa"*.

Carrieri M, Nerozzi P., Treu T (a cura di) (2015), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per la democrazia possibile nelle imprese*, ASTRID, Bologna, Il Mulino.

Confindustria e CGIL, CISL, UIL (2016), *Accordo interconfederale del 14 luglio 2016*.

Confindustria e CGIL, CISL, UIL (2018), *Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e CGIL, CISL, UIL* (cosiddetto "*Patto della Fabbrica*"), 9 marzo 2018.

Confindustria e CGIL, CISL, UIL (2018), *Salute e Sicurezza-Attuazione del Patto della Fabbrica*", 12 dicembre 2018.

Confindustria (2018), *Premi di risultato e Welfare aziendale - Indicazioni operative alla luce della circolare n. 5E del 29 marzo 2018*, Circolare 18 luglio 2018.

CNEL (2019), *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-18*, Roma

De Sanctis S. e Cardinaleschi S. (2018), *Il sistema informativo sulla contrattazione decentrata: indicatori e fonti*, presentazione per il seminario "*Domanda e costo del lavoro: un sistema statistico integrato*", Roma, 6 novembre 2018.

Eurofound (2015), *Fifth European Working Conditions Survey: Overview Report*. www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010/weighting.htm.

Federmeccanica (2017), *Lavoratori imprenditivi 4.0. Il lavoro nell'epoca della quarta rivoluzione industriale,* Community Media Research

FDV-CGIL (2019), *Primo Rapporto sulla contrattazione di II° livello,* a cura di Nicoletta Brachini, Beppe Di Sario, Salvo Leonardi, Roma 2019,
in www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/CGIL

Fondazione Sabattini (2018), *Industria 4.0 e le conseguenze sul lavoro*, www.fondazionesabattini.it/ricerche-1/ricerca-europea-industria-4-0

Fondazione Unipolis, *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni,* Bologna, Il Mulino

Gramolati A, Sateriale G. (a cura di) (2019), *Contrattare l'innovazione digitale*, Roma, Ediesse

Gualtieri V. e Canal T. (2018), *Dentro il lavoro: qualità del lavoro, pratiche organizzative e risultati d'impresa*, in www.eticaeconomia.it

Labartino G., Mazzolari F. (Centro Studi Confindustria), Morleo G. (Confindustria – Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano), *Politiche di remunerazione e organizzazione del lavoro sempre più disegnate in funzione delle esigenze di lavoratori e aziende*, Nota dal CSC n. 14-2019.

Leonardi M. (2018), "Welfare aziendale", in CNEL, *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva.*

Leonardi S. (2018), *Cambiamenti del lavoro, partecipazione diretta e relazioni industriali: i risultati italiani di uno studio europeo,* su "Annali della Fondazione Di Vittorio", Roma, 2017

Leonardi S., Gottardi D. (2019), *Why no board-level employee representation in Italy? Actor preferences and political ideologies*, in "European Journal of Industrial Relations", London, SAGE

Mazzolari F. (Centro Studi Confindustria), Morleo G. (Confindustria – Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano), *Premi collettivi per oltre 3 lavoratori su 5 nelle imprese industriali associate a Confindustria*, Nota dal CSC n. 05-2018.

OCSEL-CISL, *4° Rapporto sulla Contrattazione decentrata 2016/2017: "Una contrattazione aziendale sempre più plurale e nuova"* a cura di Luigi Sbarra, Roberto Benaglia, Anna Rosa Munno, Sergio Spiller del Dipartimento lavoro formazione contrattazione bilateralità della CISL Nazionale, Roma 17 luglio 2018.

OCSEL-CISL, *Elaborazioni sulla base dei dati messi a disposizione dal MEF, circa le effettive erogazioni relative ai Premi di Risultato detassati registrate per i lavoratori dipendenti negli anni 2016 e 2017*, Roma 23 Aprile 2019.

Pero L. (2015), *Industry 4.0: tecnologie, organizzazione e ruolo del sindacato*, in Bentivogli M. et al., *SindacatoFuturo in Industry 4.0,* https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/24808/mod_resource/content/0/ebook_FIM-CISL.pdf

Pero L., Ponzellini A. (2015), *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri M., Nerozzi P, Treu T. (a cura di)), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per la democrazia possibile nelle imprese*. ASTRID, Bologna, Il Mulino: 45-70

UIL (2017), *Contrattazione 4.0: innovazione e tecnologia per negoziare in tutte le imprese*, Archivio Digitale UIL Contrattazione di Secondo Livello.

Capitolo 17

Welfare aziendale, contrattazione e premi di risultato

Capitolo 17
Welfare aziendale, contrattazione e premi di risultato

Franca Maino, Federico Razetti, Valentino Santoni
Università degli Studi di Milano e Centro Einaudi – Percorsi di secondo welfare

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, grazie ad un quadro normativo che prevede incentivi e vantaggi fiscali e contributivi ma anche ad una maggiore consapevolezza delle imprese rispetto all'importanza di investire nell'ambito sociale, le iniziative di welfare aziendale si sono diffuse in modo rilevante nel contesto italiano. Come evidenziato dalle ricerche più recenti, il fenomeno sembra però crescere in modo disomogeneo, ricalcando quelle differenze economico-sociali e territoriali che da decenni caratterizzano il nostro Paese. Proprio per questa ragione e alla luce del trattamento fiscale previsto dal TUIR per il welfare aziendale, da più parti è stato evidenziato il rischio che – attraverso tale strumento – si contribuisca ad alimentare un meccanismo potenzialmente iniquo attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche sottratte alla fiscalità generale.
Allo stesso tempo, il welfare è diventato una delle principali materie di scambio tra le parti sociali e, di conseguenza, un elemento strategico nei processi negoziali di primo e di secondo livello. Nell'attuale contesto di cambiamenti demografici, sociali e del mondo del lavoro, ai quali si accompagna una generale stagnazione economica e produttiva, il sistema della contrattazione ha infatti visto nel welfare aziendale un'opportunità di innovazione capace di fornire nuove risposte ai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie (ma possibilmente dell'intera collettività), nonché una leva di riorganizzazione del lavoro capace di favorire una crescita della produttività, come noto stagnante dalla metà degli anni Novanta. Il nesso fra questi tre elementi – ridefinizione delle materie oggetto di contrattazione, risposta ai bisogni sociali dei lavoratori e stimolo alla produttività – appare particolarmente evidente nella normativa che regola il premio di risultato (PdR) e la possibilità, per il lavoratore, di convertirne una parte o la sua totalità in un budget da spendere in beni e servizi di "welfare", godendo in tal modo delle agevolazioni fiscali previste dalla normativa di riferimento.
Partendo dai dati relativi a welfare aziendale, contrattazione e premi di produttività raccolti sistematicamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (si veda *infra* §2), nel presente capitolo ci si focalizza sulle caratteristiche delle istanze presentate per il godimento delle agevolazioni previste dalla normativa e relative a contratti in corso di validità a settembre 2019. Il capitolo apre con una breve sezione introduttiva dedicata alla normativa di riferimento e chiude fornendo alcune riflessioni che, a partire dai dati presentati nelle sezioni precedenti oltre che dai contributi teorici e dalle evidenze empiriche messe a disposizione dalla letteratura sul tema, provano a fare il punto sulle opportunità e i rischi legati allo sviluppo del welfare aziendale contrattato.

1. Il welfare aziendale: definizione e normativa di riferimento

Nell'ultimo quinquennio, grazie ad un quadro normativo incentivante insieme ad una maggiore consapevolezza da parte delle imprese dell'importanza di investire nell'ambito sociale, le misure e i piani di welfare aziendale sembrano essersi diffusi in maniera rilevante nel contesto italiano. In parallelo è cresciuto notevolmente anche l'interesse da parte di studiosi, parti sociali e decisori politici, che hanno visto nel welfare una potenziale innovazione da osservare, analizzare e promuovere.
Ma di che cosa si sta parlando? Per comprendere più a fondo tale fenomeno è necessario chiamare in causa tanto gli studi delle relazioni industriali, sollecitati a interrogarsi sui cambiamenti nei rapporti che intercorrono fra le parti sociali e sulla ridefinizione del ruolo del sindacato nel campo della contrattazione, della cogestione dei servizi e della ri-collettivizzazione dei rischi sociali attraverso schemi mutualistici di solidarietà (Trampusch 2007; Johnston *et al.* 2011; Burroni e Pedaci 2014; Treu 2016; Pace *et al.* 2017; Tiraboschi 2018), quanto gli studi incentrati sulle trasformazioni del welfare state, chiamati a esplorare potenzialità e limiti di tali sviluppi nel quadro del più generale rinnovamento dei sistemi di protezione sociale (es. Ferrera e Maino 2011; Leonardi e Arlotti 2012; Pavolini *et al.* 2013; Mallone 2015; Santoni 2017; Maino e Razetti 2019; Maino e Ferrera 2019). Se da un lato, infatti, il welfare aziendale rappresenta una delle manifestazioni più significative del cosiddetto "secondo welfare" (Maino e Ferrera 2013), dall'altro – come evidenziato lo scorso anno in questo stesso Rapporto da Marco Leonardi – esso si è imposto come innovazione cruciale per le parti sociali e, più in generale, per il sistema della contrattazione (Leonardi 2018).
Cercando di delineare i confini terminologici del fenomeno, il welfare aziendale si inserisce nel più ampio concetto di welfare occupazionale (Titmuss 1958; Greve 2007), che a sua volta può essere inteso come quell'insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro), in conseguenza del rapporto di lavoro che intercorre fra i primi e i secondi. A livello generale, sotto questa definizione possono essere annoverati tutti quegli interventi – diretti alla totalità dei dipendenti o a categorie omogenee di essi – che spaziano dal sostegno al reddito familiare alle misure per la genitorialità e la cura dei figli, dalla previdenza complementare alla tutela della salute, dagli interventi per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro all'area della formazione (Macchioni 2014; Mallone 2015; Barazzetta e Santoni 2019). Inoltre, possono essere ricomprese anche quelle forme di flessibilità oraria e *smart working* che hanno come scopo quello di facilitare il bilanciamento dei carichi e delle esigenze personali e lavorative (Seeleib-Kaiser e Fleckenstein 2009; Barazzetta 2019).
Mentre l'accesso al welfare aziendale da parte dei lavoratori è necessariamente subordinato alla loro condizione occupazionale, l'offerta di beni e servizi di welfare può originare da fonti diverse e da decisioni assunte a livelli diversi (Pavolini *et al.* 2013; Santoni 2018; Massagli *et al.* 2018; Maino e Razetti 2019; Razetti e Santoni 2019). Può essere infatti il risultato di un'iniziativa assunta unilateralmente dall'impresa che, a livello formale o informale, senza il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, decide di mettere a disposizione strumenti e prestazioni per i propri dipendenti: si parla allora di welfare aziendale unilaterale. Al contrario, l'offerta di welfare può essere la conseguenza di un accordo collettivo o comunque di un processo negoziale che vede coinvolti, da un lato, l'impresa o le associazioni di rappresentanza datoriale e, dall'altro, le organizzazioni sindacali: si parla, in questo caso, di welfare aziendale

bilaterale, contrattuale o negoziato. In tal caso, le misure di welfare possono essere definite a vari livelli contrattuali: quello nazionale (Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, CCNL), quello territoriale (regionale o provinciale), a livello di gruppo o di singola azienda. Coerentemente con l'assetto della contrattazione a due livelli definito in prima battuta attraverso l'Accordo interconfederale del 23 luglio 1993 (Colombo e Regalia 2011), tutte queste diverse "fonti" non si escludono a vicenda, ma possono integrarsi e stratificarsi anche nella stessa impresa.

Sul piano normativo in Italia l'unica forma di regolamentazione della materia è di carattere fiscale e previdenziale (Santoni 2019; Maino *et al.* 2019). La materia è infatti regolata dal TUIR, il Testo Unico delle Imposte sui Redditi che - sin dalla sua approvazione (nel 1986) - ha previsto importanti agevolazioni con lo scopo di incoraggiare l'investimento delle imprese nell'ambito della protezione sociale. La legge non offre alcuna definizione del concetto di "welfare aziendale", ma sviluppa un corposo catalogo di misure il cui valore gode della totale o parziale esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente, oltre ad essere in genere deducibile dal reddito d'impresa. Ciò, dal lato dell'azienda, comporta la mancata maturazione di ogni istituto contrattuale (Trattamento di Fine Rapporto, tredicesima, festività monetizzate e così via), la piena deducibilità ai fini IRES dei costi sostenuti e la totale decontribuzione del valore dei beni e servizi corrisposti, così come delle somme riconosciute ai dipendenti. Il lavoratore gode invece della completa detassazione di questi stessi valori, oltre che dell'esenzione della contribuzione a suo carico (Massagli *et al.* 2019).

Ciò che più rileva per l'analisi presentata in questo contributo sono le profonde innovazioni introdotte negli ultimi anni dal Legislatore al TUIR: a partire dalla seconda metà degli anni 2000, infatti, diversi governi hanno approvato misure volte, direttamente o indirettamente, a coinvolgere le aziende sul fronte del welfare aziendale (Ambra 2016), sino alle significative novità previste dalle Leggi di Stabilità del 2016 e, in parte, del 2017 e 2018.[i] Questi ultimi interventi hanno infatti introdotto modifiche rilevanti ai due articoli del TUIR che regolamentano la materia: il 51, che definisce ciò che non concorre a formare reddito da lavoro dipendente e fissa, per alcuni interventi, i limiti di importo defiscalizzabile, e il 100, che invece elenca le "finalità socialmente utili" che, in quanto tali, non concorrono a formare il reddito del lavoratore e sono parzialmente deducibili in capo al datore di lavoro. In particolare il Legislatore ha: 1) aggiornato la normativa introducendo prestazioni destinate a proteggere i lavoratori dai nuovi rischi sociali (bisogni legati alla genitorialità e alla non autosufficienza), prevedendo anche la possibilità di erogare servizi tramite "voucher welfare"; 2) rafforzato il sistema che dà accesso alla fiscalità agevolata per le imprese; 3) incoraggiato la partecipazione delle parti sociali al processo di negoziazione dei benefit di welfare.

A seguito di questa "stratificazione normativa", è possibile suddividere gli interventi di welfare aziendale definiti dal TUIR in 9 macro-aree: la previdenza complementare; la sanità integrativa; i servizi per l'infanzia e l'istruzione dei figli dei dipendenti; l'assistenza ai familiari anziani e non autosufficienti; forme di copertura assicurativa per il lavoratore; il rimborso su mutui e prestiti; i servizi di trasporto collettivo e gli abbonamenti al trasporto pubblico; l'ambito della cultura e del tempo libero; i cosiddetti *fringe benefit*. Questi ultimi sono un insieme di beni e servizi che possono essere ceduti (o prestati) al dipendente e che non devono avere necessariamente finalità sociale:

i. Per maggiori approfondimenti si rimanda a Razetti e Santoni (2019), Maino *et al.* (2019) e Massagli *et al.* (2019).

rientrano sotto questa definizione i buoni spesa e i buoni carburante, i cesti natalizi, il telefono o l'auto aziendale. Risulta dunque chiara la convivenza, nello stesso perimetro, di prestazioni che rispondono a bisogni sociali in senso stretto degli individui, di interventi che attengono più direttamente a un'area definibile "ludico-ricreativa" e di "equivalenti salariali", come i *fringe benefit* appunto.
Tra gli interventi più significativi da parte del Legislatore vi è stato il tentativo di rendere maggiormente attrattivo il welfare aziendale per le realtà imprenditoriali e le parti sociali, collegandolo esplicitamente alle dinamiche riguardanti la produttività aziendale e, in particolare, il perseguimento di obiettivi di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione. A tale scopo, attraverso la Legge di Stabilità del 2016 è stata introdotta una nuova regolazione fiscale e contributiva della quota variabile del salario. In particolare, oltre a reintrodurre la tassazione agevolata del premio di risultato, prevista per la prima volta nel 2008 e mantenuta con caratteristiche diverse di anno in anno fino all'interruzione nel 2015, si è scelto di dare una regolazione particolarmente vantaggiosa qualora il premio sia erogato – in tutto o in parte – sotto forma di servizi di welfare. Se il PdR in denaro mantiene un'imposta sostitutiva del 10%, lo stesso premio – qualora convertito in servizi di welfare – gode delle agevolazioni fiscali già previste dall'art. 51 del TUIR non concorrendo alla formazione del reddito da lavoro dipendente[ii]; la scelta se convertire, in tutto o in parte, il valore del premio in welfare è rimessa al dipendente.

2. I dati oggetto di analisi

All'art. 1., c. 188 della Legge di Stabilità 2016 (L. 208/2015) veniva disposto che un Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, avrebbe definito le modalità di monitoraggio dei contratti collettivi aziendali e territoriali relativi ai Premi di Risultato. In applicazione della norma è stato quindi emanato il Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016 che ha chiarito che, ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva e delle altre agevolazioni, i contratti che disciplinano il premio devono essere depositati entro 30 giorni dalla loro sottoscrizione, unitamente alla dichiarazione di conformità del contratto stesso; al Decreto era inoltre allegato un primo modello di dichiarazione, successivamente modificato con nota direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 22 luglio 2016 e che prevede 10 sezioni di compilazione.[iii]
L'analisi che segue si basa sui dati estratti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche

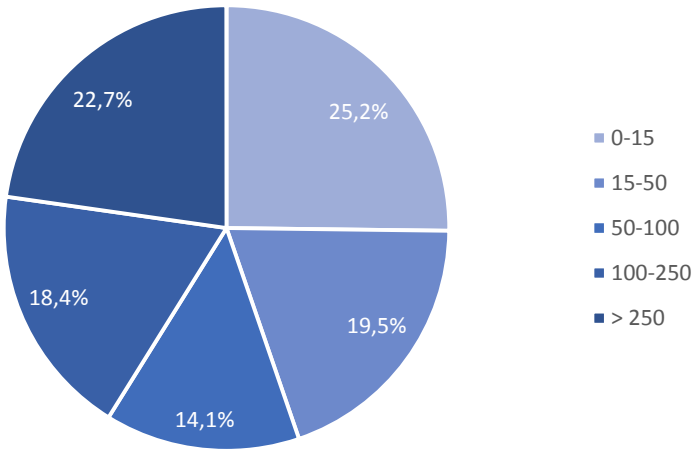
ii. Per godere delle suddette agevolazioni, la possibilità di convertire il premio di produttività in welfare deve essere regolamentata da un accordo aziendale firmato dalle rappresentanze sindacali. Inoltre, in base a quanto disposto dalla Legge di Stabilità 2017 (L. 232/2016), il premio non può superare i 3.000 euro (4.000 per le imprese che prevedono forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro) e il lavoratore, nell'anno precedente, deve aver dichiarato un reddito non superiore a 80.000 euro (il limite reddituale previsto precedentemente era di 50.000 euro).
iii. Le sezioni della dichiarazione riguardano: codice fiscale e tipologia del soggetto che deposita il contratto (sezione 1); informazioni in merito al tipo di contratto (sezione 2); numero di beneficiari del premio agevolato (sezione 3); stima del valore annuo medio procapite del premio di risultato (sezione 4); gli obiettivi (sezione 5); gli indicatori previsti nel contratto (sezione 6); misure ulteriori previste optando tra welfare aziendale e partecipazione dei lavoratori (sezione 7); partecipazione agli utili dell'impresa (sezione 8); data di deposito del contratto (sezione 9); autodichiarazione di conformità (sezione 10).

Sociali dal *Repository* delle istanze depositate sino a settembre 2019, integrato con informazioni relative al settore di attività economica (ATECO). Il campione è relativo ai contratti in corso di validità al momento dell'estrazione dati.[iv] Alcuni casi sono stati esclusi dall'analisi in quanto caratterizzati da valori non plausibili (probabilmente dovuti a errori di imputazione) su una o più variabili: per quanto riguarda il valore medio del premio, sono stati espunti i contratti per cui fosse stato indicato un valore medio annuo *pro capite* inferiore a 10 o superiore a 20.000 euro, mentre per il numero di beneficiari non sono state considerate le istanze in cui fosse stato indicato un numero di lavoratori beneficiari pari o superiore a 150.000.

3. Premi di risultato: uno sguardo d'insieme

I contratti analizzati sono 14.888, per un totale di 2.220.936 lavoratori beneficiari. Come mostra la figura 1, la maggioranza relativa delle istanze è stata presentata da imprese con meno di 50 dipendenti (25,2%), seguono le istanze avanzate da imprese con più di 250 dipendenti (22,7%), quelle fra 15 e 50 (19,5%), infine quelle fra 100 e 250 (18,4%). Come messo in luce anche da altri studi (Centra 2018; Leonardi 2018), la forma contrat-

Figura 1 - Istanze presentate per classe di dipendenti delle imprese (valori %)



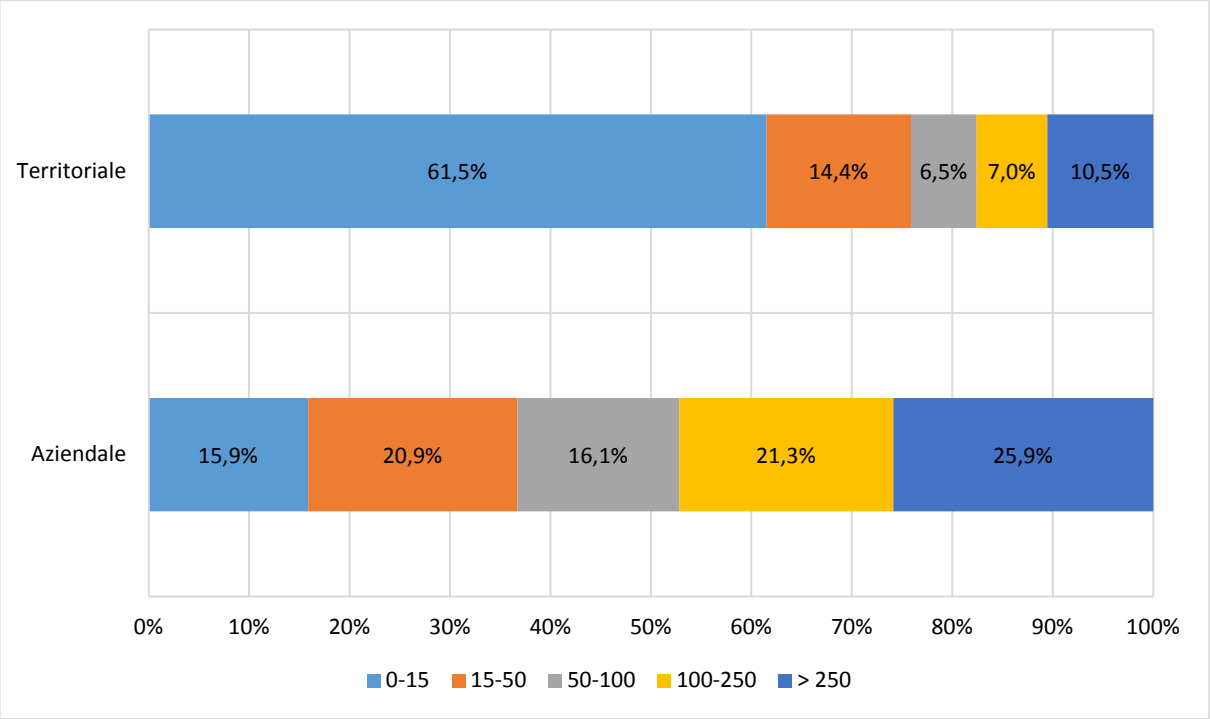
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

tuale di gran lunga prevalente è quella aziendale (77,3%), mentre le istanze presentate a seguito di contratti territoriali costituiscono circa un quinto del totale (22,7%). Se si guarda inoltre alla distribuzione dei lavoratori per tipologia contrattuale si osserva una ancora più marcata prevalenza del contratto aziendale su quello territoriale, dal momento che il primo sarebbe la fonte regolativa per il 91,9% dei lavoratori beneficiari del premio a fronte dell'8,1% di lavoratori il cui premio sarebbe disciplinato tramite accordi di natura territoriale. Tale osservazione si spiega – come atteso – alla luce del maggiore ricorso al contratto territoriale da parte di imprese di piccole dimensioni

iv. Sono stati selezionati i casi il cui mese finale di validità fosse uguale o successivo a settembre 2019. Poiché la variabile "mese di fine validità" è stata inserita nel modulo di monitoraggio solo a partire da luglio 2016, per tutti i contratti privi di indicazione del mese di fine validità si è assunto dicembre come mese di fine validità.

(fino a 15 dipendenti) di quanto non avvenga per il contratto aziendale, che invece registra un maggiore impiego da parte delle imprese di maggiori dimensioni (si veda la figura 2).
Nel complesso, i lavoratori beneficiari del premio si concentrano per il 78,7% in im-

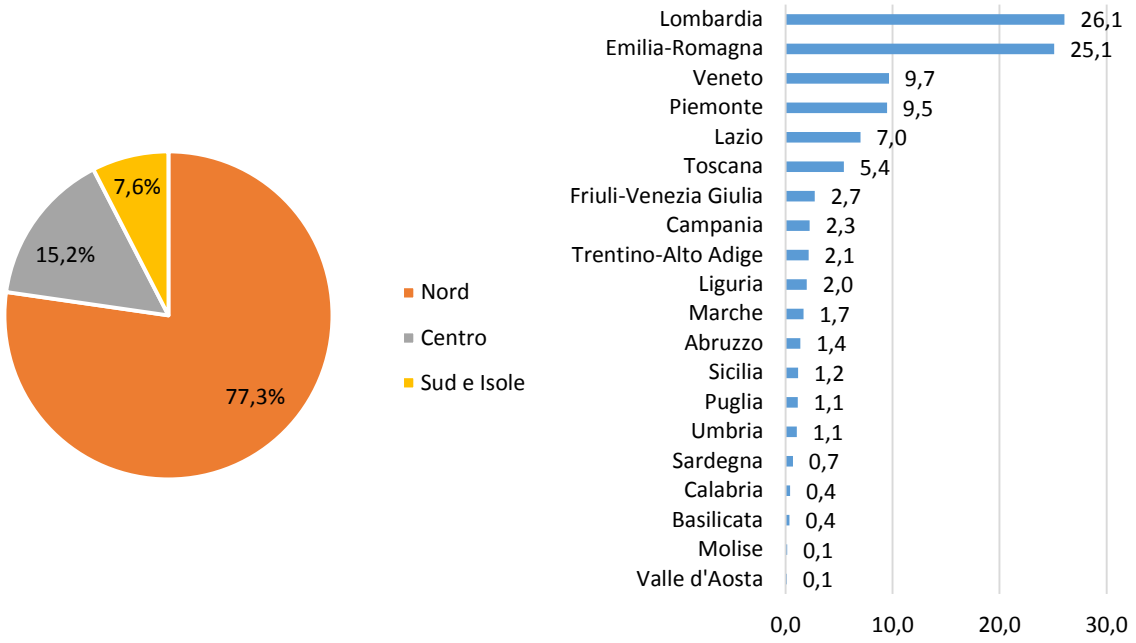
Figura 2 – Distribuzione di contratti aziendali e territoriali per classe dimensionale (numero addetti) delle imprese



Nota: N = 11.750.
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

prese con oltre 250 dipendenti, mentre quelle sotto i 50 ne assorbono appena il 4,1%, quelle fra 50 e 100 il 4,7% e quelle fra i 100 e i 250 dipendenti il 12,5%.
Dal punto di vista della distribuzione territoriale (figura 3), l'analisi conferma che il fenomeno in esame tende a concentrarsi nelle aree settentrionali del Paese, che assorbono più di tre quarti delle istanze prese in considerazione (77,3%), mentre stenta ad allargarsi ai territori del Centro (15,2%) e, soprattutto, del Sud e delle Isole (7,6%). Simile la distribuzione dei lavoratori (73,1% al Nord, 19,5% al Centro, 7,4% Sud e Isole). Disaggregando i dati per Regione (in base all'Ispettorato Territoriale del Lavoro – ITL di riferimento), emerge inoltre che oltre la metà dei contratti si addensa in due Regioni del Nord, la Lombardia (26,1%) e l'Emilia-Romagna (25,1%), in cui – aggiungendo il Veneto – si colloca anche la maggioranza assoluta delle imprese.
Infine, per le 11.945 istanze per cui è disponibile l'informazione, l'analisi segnala la netta prevalenza delle domande presentate da imprese manifatturiere, che hanno presentato oltre metà dei casi analizzati (figura 4).

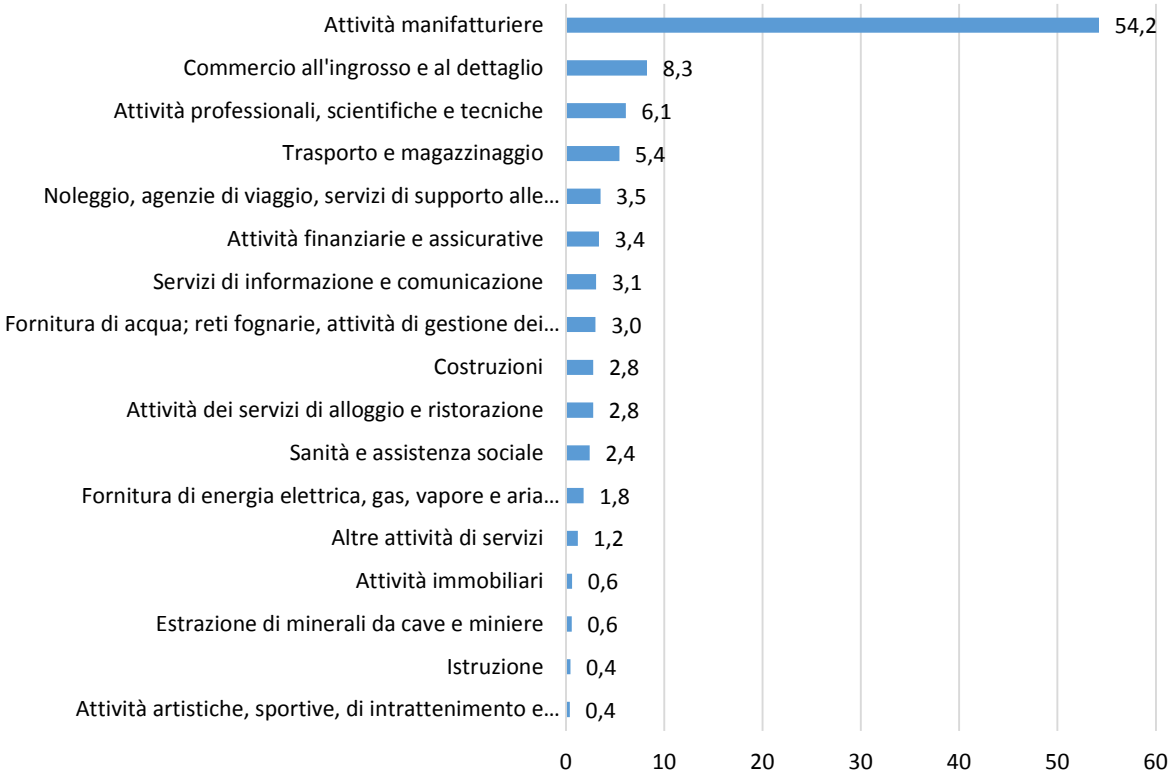
Figura 3 – Distribuzione degli accordi per area geografica e regione (valori %)



Nota: N = 14.888.

Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Figura 4 – Distribuzione degli accordi secondo il settore di attività economica (valori %)

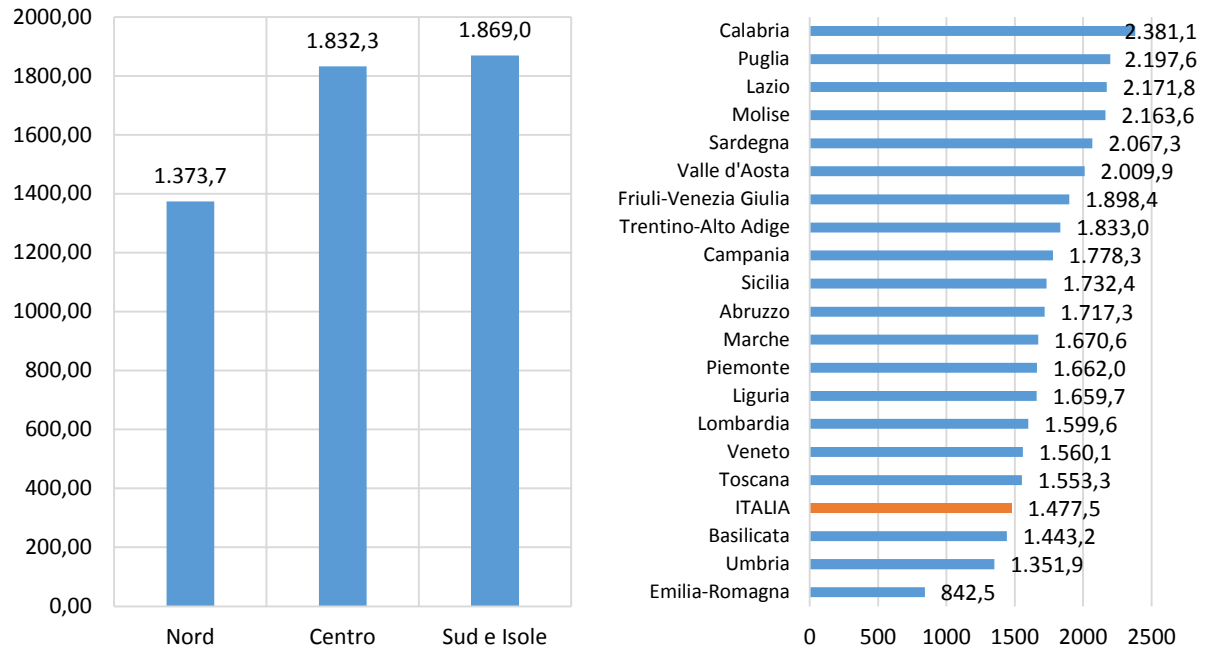


Nota: N = 11.945.

Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

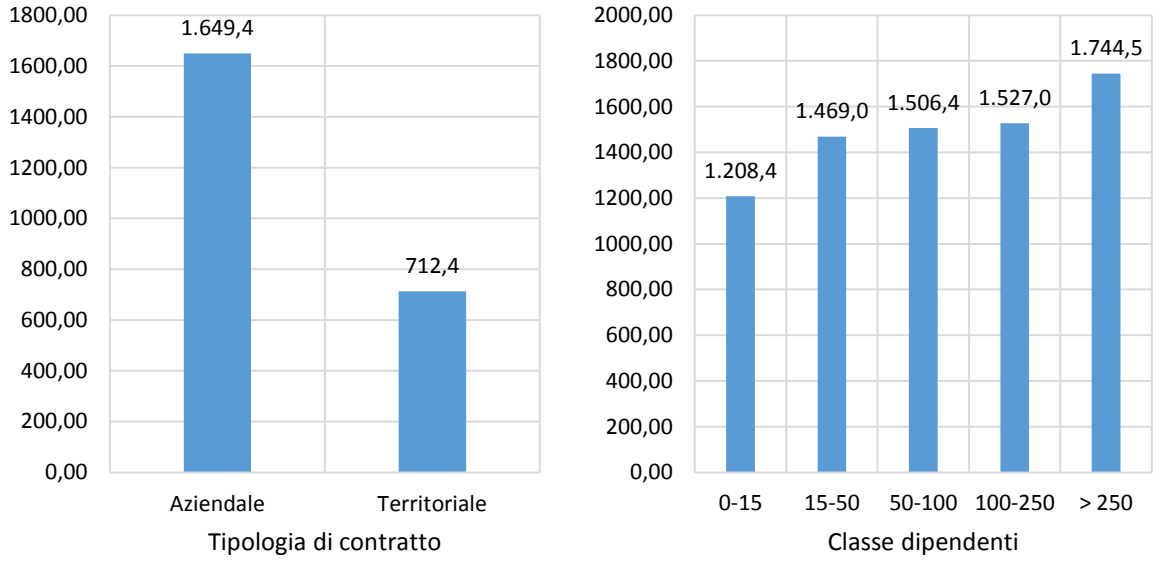
Guardando alle istanze presentate, se il valore medio del premio annuo è pari a 1.477,5 euro, è nelle aree del Paese in cui la sua previsione risulta meno frequente (Centro-Sud e Isole) che tende ad assumere i valori più alti: 1.832,3 euro al Centro e 1.869 euro nel Mezzogiorno a fronte di 1.373,7 nelle Regioni del Nord. Il valore massimo si registra in Calabria, quello minimo in Emilia-Romagna (cfr. figura 5).
Il valore del premio non mostra variabilità solo su base territoriale, ma anche in relazione alla tipologia di contratto considerata e al settore di riferimento delle imprese. La figura 6 evidenzia il rapporto di oltre 2:1 che intercorre fra il valore medio dei premi previsti con contratti aziendali (circa 1.650 euro) e il più modesto valore medio dei premi regolamentati tramite accordi territoriali (circa 710 euro), nonché l'aumentare del valore del premio al crescere della dimensione d'impresa.
La figura 7 documenta invece il valore medio del premio a seconda del settore produttivo. Come è possibile osservare, in cinque comparti – "Estrazione minerali", "Attività artistiche, sportive e di intrattenimento", "Servizi di informazione e comunicazione", "Attività finanziarie e assicurative" e "Istruzione" – tale valore supera mediamente i 2.000 euro. Solo per la voce "Attività dei servizi di alloggio e ristorazione" il valore medio è inferiore ai 1.000 euro; per tutti gli altri il premio medio è infatti compreso tra i 1.000 e i 2.000 euro. Da sottolineare infine che il settore maggiormente rappresentativo all'interno di questo campione – cioè quello inerente alle attività manifatturiere – fa registrare un premio al di sotto della media: il valore medio del comparto è pari a 1.316 euro.

Figura 5 - Valore stimato annuo medio del premio per area geografica e Regione (in €)



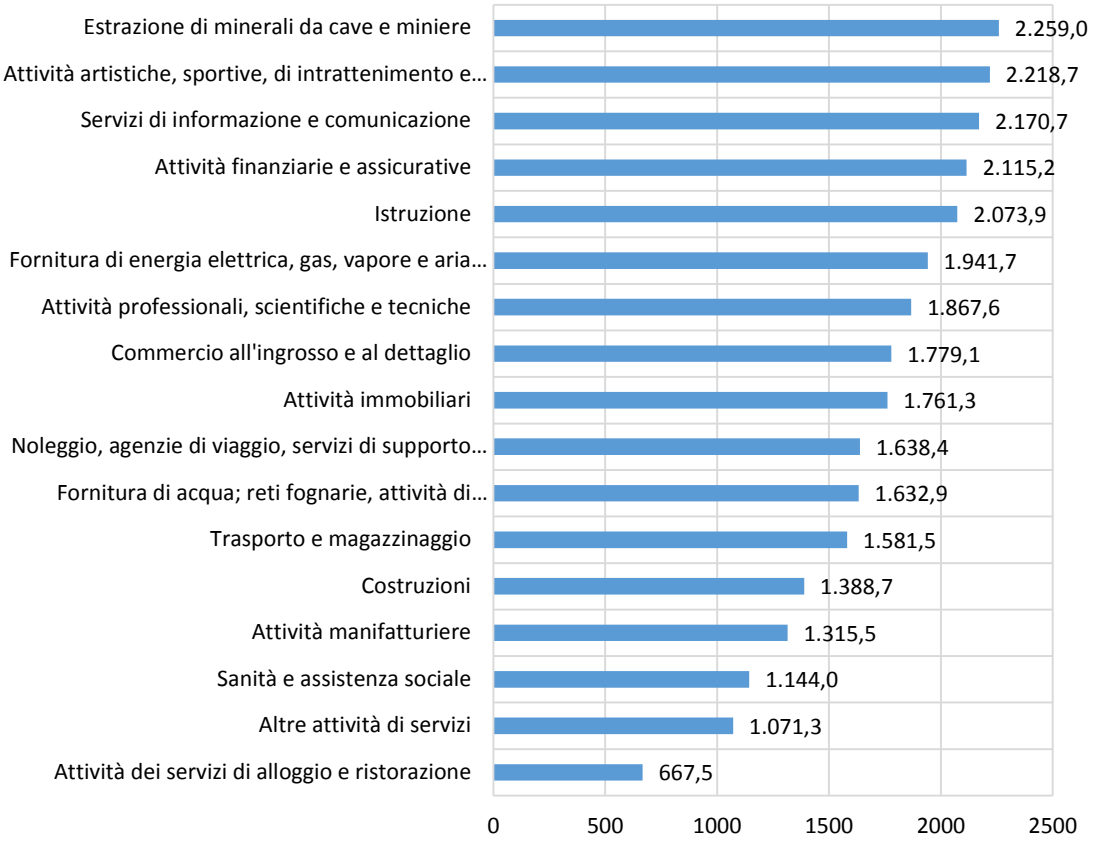
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Figura 6 – Valore stimato annuo medio del premio per tipologia di contratto e numero dipendenti (in €)



Nota: N = 13.490 (grafico di sinistra) e N = 10.993 (grafico di destra).
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Figura 7 - Valore stimato annuo medio del premio per settore ATECO (in €)



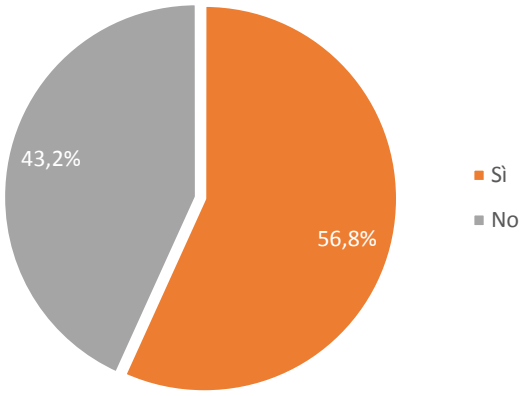
Nota: N = 13.489.
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Infine, in merito agli obiettivi perseguiti attraverso la sottoscrizione dell'accordo[v], dei 5 possibili (produttività, redditività, qualità, efficienza e Innovazione), in media ne vengono indicati 2,6; i più presenti sono produttività (82,5%) e redditività (61,6%), seguiti da efficienza (54,5%) e qualità (49,6%); il meno presente è innovazione (10%).

4. Premi di risultato e welfare

Venendo ora alla previsione della possibilità, per il lavoratore, di convertire il valore del premio in welfare, essa è presente nel 56,8% degli accordi analizzati (7.773), al netto dei contratti depositati dalle associazioni di categoria, cui non è richiesto l'inserimento di questa informazione (figura 8).

Figura 8 - "Il contratto prevede misure di welfare aziendale" (valori %)

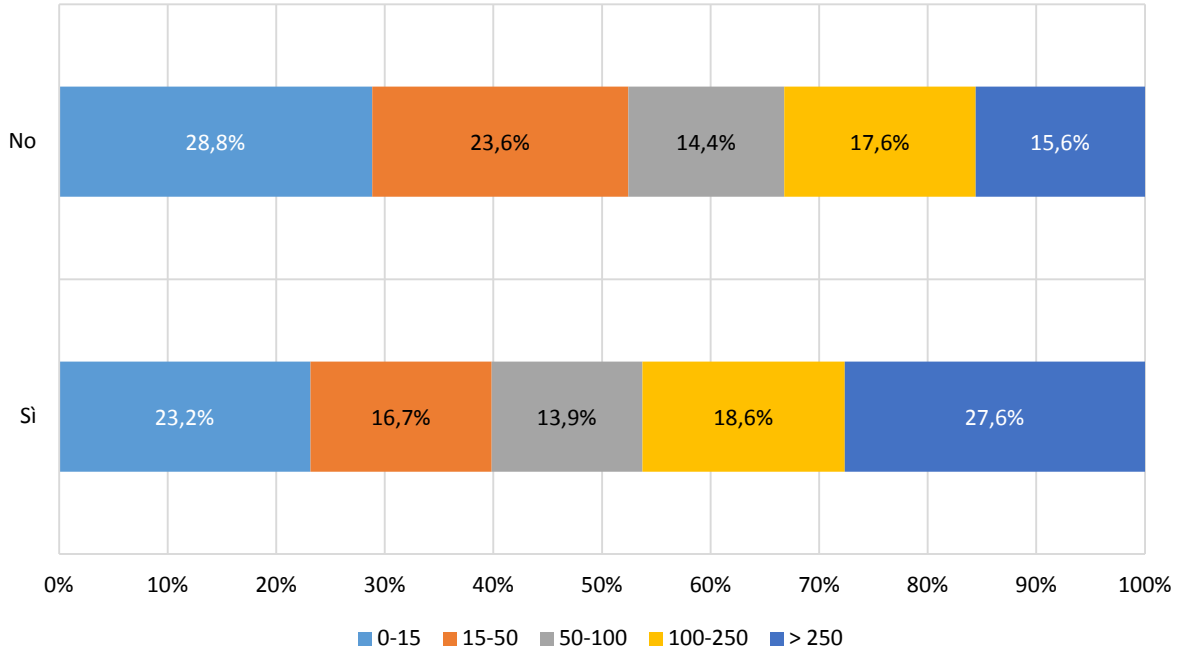


Nota: N = 13.689.
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

I dipendenti coperti da contratti che prevedono misure di welfare aziendale sarebbero nel complesso pari a 1.695.602, ovvero il 76,3% dei lavoratori coinvolti nei contratti analizzati. Il fatto che la quota di lavoratori raggiunti da misure di welfare sia più alta di quella delle aziende che lo introducono (57,1%) si spiega in ragione della maggiore incidenza, fra gli accordi che introducono welfare, di imprese di grandi dimensioni (in particolare, oltre i 250 dipendenti) che fra le aziende che non prevedono questo tipo di intervento e, allo stesso tempo, della maggiore incidenza di imprese piccole e medie (sotto i 50 dipendenti) fra quelle che presentano istanze per contratti che non includono il welfare aziendale (cfr. figura 9).
La previsione di misure di welfare aziendale tende inoltre ad accompagnarsi alla previsione di un valore del premio (1.514 euro) superiore a quello osservabile negli accordi che, al contrario, non prevedono misure di welfare (1429,1 euro). Come osservato più in generale per i valori del premio, anche per i premi che possono essere convertiti in welfare il valore medio è più alto per le istanze registrate nelle Regioni del Centro (1.858,7 euro) e del Mezzogiorno (1.976,8 euro) che in quelle Settentrionali (1.413,5 euro).

v. Sono qui prese in esame solo le istanze presentate da aziende e non quelle presentate da associazioni di categoria, la cui scheda non richiede l'inserimento di questa informazione.

Figura 9 - "Il contratto prevede misure di welfare aziendale": distribuzione delle risposte per numero di dipendenti dell'impresa

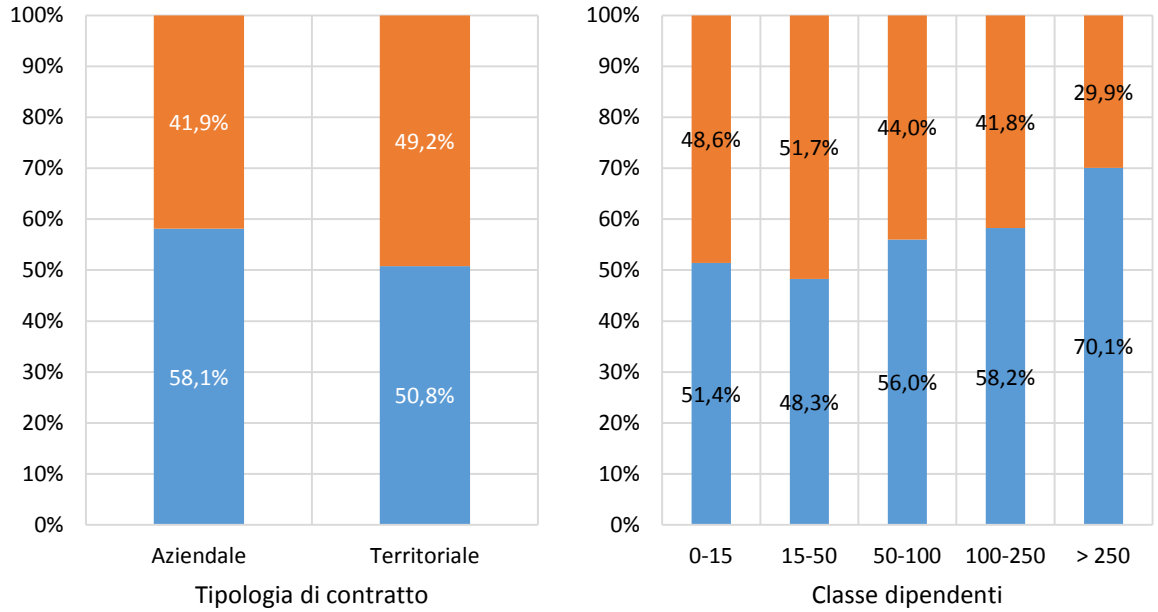


Nota: N = 11.151.

Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Dal punto di vista della tipologia di contratto, in percentuale l'incidenza di accordi che prevedono misure di welfare è superiore fra i contratti aziendali (58,1%) che fra i contatti territoriali (50,8%; cfr. figura 10), mentre dal punto di vista della dimensione

Figura 10 – "Il contratto prevede misure di welfare aziendale": distribuzione % delle istanze presentate per tipologia di contratto e per classe di dipendenti

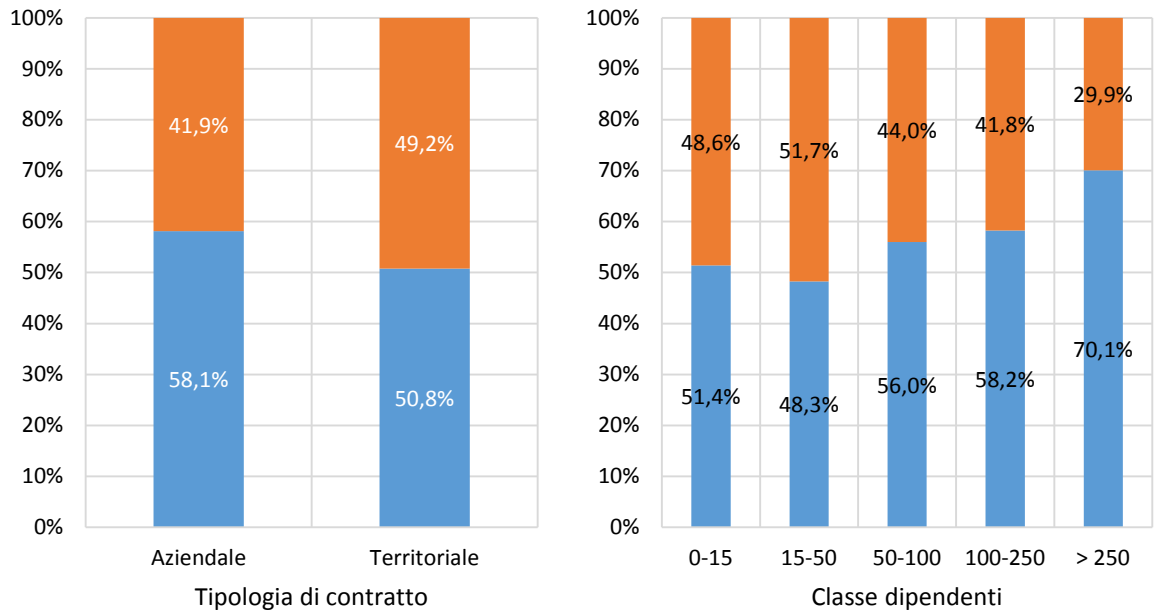


Note: N = 13.689 (grafico di sinistra) e N = 11.151 (grafico di destra).

Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

aziendale la prevalenza di contratti che includono la voce "welfare" appare chiara per le imprese sopra i 50 dipendenti e raggiunge il massimo (oltre il 70%) per quelle con più di 250 lavoratori. Inoltre, il sottoinsieme di contratti che prevedono la possibilità di convertire il valore del premio in welfare mostra un andamento ancora più marcatamente crescente all'aumentare del numero di dipendenti di quanto già osservato per l'insieme delle istanze analizzate (figura 11).

Figura 11 – "Il contratto prevede misure di welfare aziendale": valore medio del premio per classe di dipendenti (in €)



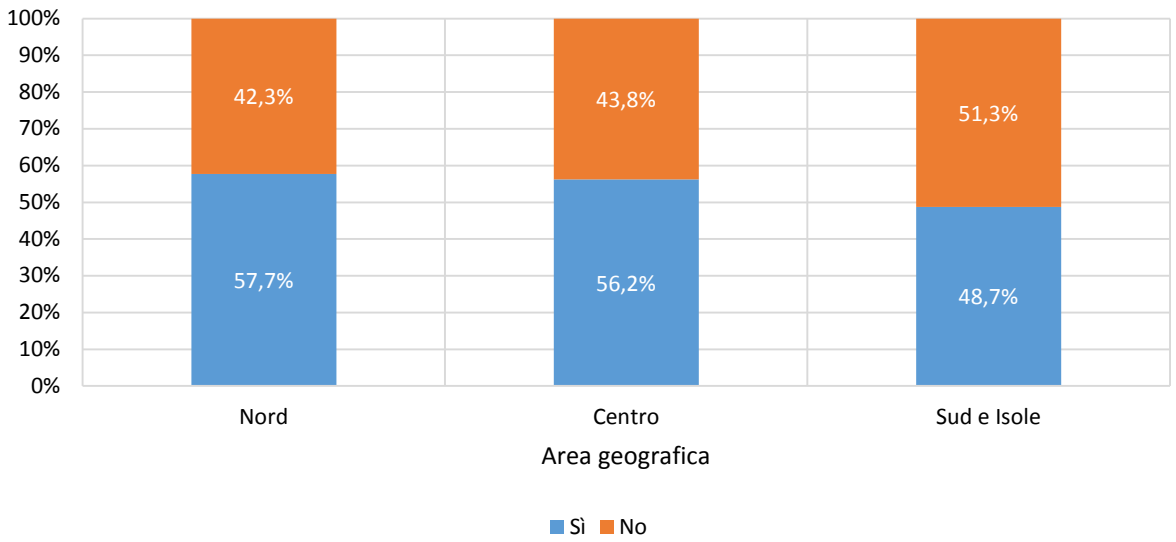
Nota: N = 6.275.

Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

Su base territoriale, si sottolinea anche con riferimento al welfare una forte concentrazione degli accordi che lo prevedono al Nord (78,8%) rispetto al Centro (14,7%) e al Sud e Isole (7,6%), nonché una sua maggiore incidenza negli accordi registrati nelle Regioni del Nord e del Centro (dove si avvicina al 60% del totale delle istanze depositate) a fronte di valori più contenuti nelle Regioni del Mezzogiorno che, oltre a mostrare un numero assoluto di accordi molto più basso, registrano anche una minore frequenza della previsione di misure di welfare, presenti in meno della metà degli accordi inclusi nell'analisi (figura 12).

Guardando alla distribuzione regionale (in base all'ITL di riferimento; cfr. figura 13), 6 Regioni – Sardegna, Lazio, Lombardia, Veneto, Marche e Emilia-Romagna – si segnalano per un'incidenza percentuale di istanze che prevedono welfare superiore alla media nazionale, mentre il valore più basso si registra in Valle d'Aosta (il cui numero assoluto di istanze presentate è tuttavia esiguo: appena 15 accordi).

Figura 12 – "Il contratto prevede misure di welfare aziendale": distribuzione % delle istanze presentate per area geografica



Nota: N = 13.689.
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

5. Riflessioni conclusive

Come si è avuto modo di vedere, la diffusione della contrattazione legata ai premi di produttività e alla possibilità di conversione dei PdR in welfare è accompagnata da alcune difformità: a livello di dimensione di impresa (micro e piccole vs. medie e grandi aziende), di contesto territoriale (Nord vs. Sud) e di settore produttivo (con una forte presenza del comparto manifatturiero e una sottorappresentazione di commercio e edilizia).

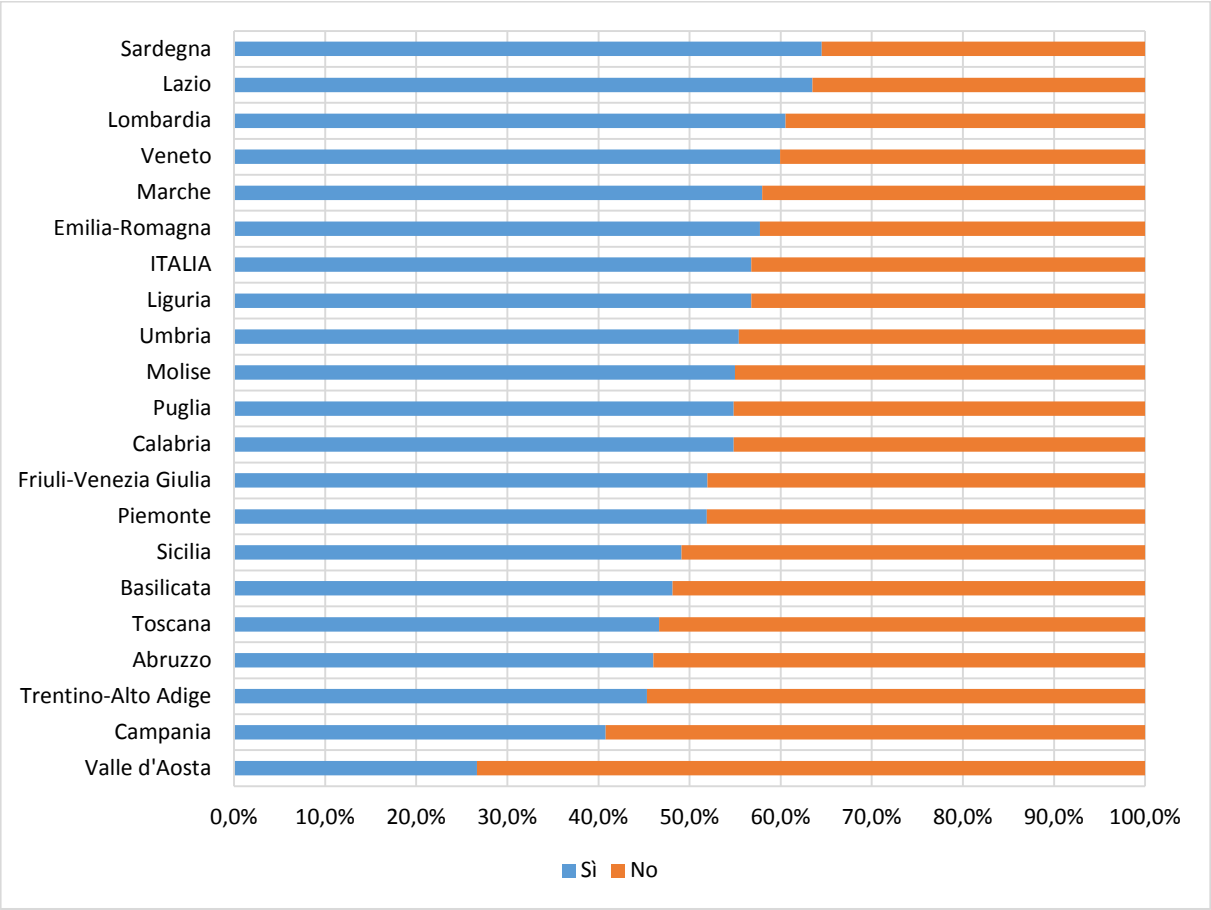
Pur costituendo una porzione molto consistente, le micro, piccole e medio-piccole imprese che applicano il PdR (quelle sotto i 50 dipendenti sono circa un terzo del totale) risultano nettamente sottorappresentate, specialmente se confrontate con i dati Istat sull'effettiva distribuzione delle imprese italiane: nel 2017 si collocava sotto i 50 addetti, infatti, il 98,2% delle imprese con dipendenti. Come visto, nelle micro imprese si registra inoltre un valore medio del premio sensibilmente inferiore a quello osservato nelle imprese fra 15 e 250 dipendenti che, a propria volta, mostrano valori medi del premio significativamente più bassi di quelli erogati dalle imprese con oltre 250 dipendenti.

La stessa tendenza si replica poi quando si considera la presenza nell'accordo della possibilità di conversione del premio in welfare aziendale: dalla figura 9 risulta evidente come la propensione a prevedere tale istituto contrattuale aumenti al crescere delle dimensioni aziendali. Inoltre, come mostrato dalla figura 11, il numero degli addetti sembra condizionare anche il valore medio del premio.

Per quanto riguarda invece la distribuzione geografica degli accordi, appare evidente una frattura netta tra Nord, Centro e Sud. Tale divario interessa anche la contrattazione del PdR: come mostrato dalla figura 3, questo istituto stenta a svilupparsi nei territori del Centro (15,2%) e, soprattutto, del Sud e delle Isole (7,6%). Difformità emergono anche in merito all'importo medio annuo del premio, il quale tende ad essere

più elevato nel Meridione. Questo può essere dipeso da due ragioni: in primo luogo nelle regioni del Sud sono soprattutto grandi gruppi industriali a prevedere premi di produttività; inoltre, l'ampia diffusione della contrattazione del premio di risultato nel Nord del Paese, anche grazie a un ricorso relativamente più frequente agli accordi territoriali, interessa molte micro, piccole e medie aziende che – in media – hanno margini economici inferiori rispetto alle grandi realtà.
Un discorso a parte merita il welfare aziendale. Come riportato nella figura 12, la previsione della possibilità di conversione del premio in beni e servizi di welfare mostra un'incidenza di poco più alta nel Nord e nel Centro (oltre il 55%) rispetto al Sud e le Isole (meno del 50%). La distribuzione interna a quest'area appare tuttavia disomogenea, dato che – come rappresentato nella figura 13 – oltre la metà delle (ancora poche) realtà imprenditoriali che adottano un PdR in diverse regioni del Sud (come la Sardegna, la Puglia, il Molise e la Calabria) prevedono anche la possibilità della sua conversione in welfare.
Infine, in merito ai settori produttivi, la figura 4 registra una presenza molto forte delle imprese del comparto manifatturiero, le quali rappresentano oltre la metà del campione. Come evidenziato da altre indagini recenti (Maino e Razetti 2018; Barazzetta e Santoni 2019; Razetti e Santoni 2019), questa tendenza sembra riguardare anche la

Figura 13 - "Il contratto prevede misure di welfare aziendale": distribuzione % delle istanze presentate per Regione



Nota: N = 13.689.
Fonte: elaborazione degli autori dal Repository dei contratti presso il Ministero del Lavoro.

diffusione del welfare aziendale. A questo proposito è necessario ricordare che sembra essere sempre più comune per le parti sociali che si confrontano per rinnovare i CCNL di specifici settori produttivi introdurre nella contrattazione di primo livello una "quota" che ogni impresa dovrà destinare al welfare aziendale per i suoi dipendenti. Come evidenziato da Barazzetta e Santoni (2019), alla data del 10 settembre 2019 vi sarebbero 13 Contratti Collettivi che prevedono welfare aziendale: il CCNL del comparto più rappresentativo è proprio quello del settore metalmeccanico, che conta 57.314 imprese e 1.445.293 lavoratori.

Proprio in conseguenza della diffusione "a macchia di leopardo" delle forme contrattuali che prevedono interventi di produttività e politiche di welfare aziendale, secondo alcuni (Agostini e Ascoli 2014; Arlotti 2019) l'aver previsto forme di incentivi fiscali porterebbe vantaggi esclusivamente ad una fetta di impresa e di lavoratori e, allo stesso tempo, un ritorno limitato per la collettività. I più critici (Pizzutti 2019) sottolineano come il rischio sia quello di alimentare un sistema iniquo anche attraverso risorse pubbliche, che provengono da un sistema di *tax expenditure*.

Tali posizioni non tengono conto di alcuni aspetti importanti, relativi in maniera particolare alla diffusione del welfare aziendale. In primo luogo tale fenomeno ha reso possibile ripensare lo scambio contrattuale e il dialogo tra le parti sociali. Nonostante infatti il nostro Paese si sia caratterizzato per una produttività stagnante sin dalla metà degli anni Novanta, grazie ad istituti innovativi come il welfare, per le parti sociali è stato comunque possibile sviluppare una contrattazione "espansiva", che ha progressivamente introdotto elementi migliorativi per i lavoratori. A seguito delle contingenze dettate dal perdurare della crisi economica e produttiva che hanno ristretto fortemente le opportunità di contrattazione dei miglioramenti salariali, si è ricorso sempre più spesso al welfare aziendale in fase negoziale: la possibilità di introdurre beni e servizi di welfare per via contrattuale (a vari livelli) è stata in molti casi colta come un'occasione di rinnovamento sia per le rappresentanze sindacali sia per quelle datoriali. In altre parole, proprio nei periodi più duri della crisi, il welfare ha rappresentato un'innovazione che ha segnato profondamente la natura dei rapporti lavorativi e tra le parti sociali, imponendosi come istituto contrattuale cardine anche per il prossimo futuro.

Inoltre, il welfare di natura occupazionale – interpretabile anche in un'ottica di *Corporate Citizenship* (Crane *et al.* 2008) e di *Corporate Shared Value* (Porter e Kramer 2011) – si sta ritagliando un suo spazio come risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali dei lavoratori e dei loro familiari, soprattutto in ottica di *work-life balance* (Ferrera 2019). Come messo in luce dalla sociologia economica e dagli studi di gestione aziendale, ricadute importanti possono inoltre esserci sotto il profilo del clima aziendale (ad esempio sul piano dell'*engagement* e della fidelizzazione dei lavoratori), della produttività e dell'immagine dell'azienda (Donati e Prandini 2009; Macchioni 2014; Santoni 2017). Come sottolineato da Maino e Razetti (2019), tali esternalità positive possono interessare anche tutte quelle realtà che, come si è visto nel capitolo, per ragioni differenti potrebbero avere difficoltà a introdurre politiche di produttività e welfare. Questo è possibile attraverso la promozione di interventi in rete, in grado di coinvolgere attori di natura differente. Network *multi-stakeholder* consentono di non limitare l'accesso ai servizi ai soli dipendenti e, potenzialmente, arrivare alla collettività; allo stesso tempo, permettono una maggiore interazione con il territorio, e in particolare con il circuito economico locale, il Terzo Settore e il welfare pubblico territoriale, che può inserirsi

nella rete di offerta, oltre che di domanda, di prestazioni di welfare. In questo modo si contrasta l'isolamento delle imprese (Pyke e Sengenberger 1992; Castells 2014) e si limitano alcune criticità di carattere economico, organizzativo e culturale che spesso interessano le realtà imprenditoriali del nostro Paese: questo perché attraverso tali sinergie si favorisce la nascita di economie di scala che permettono di sperimentare azioni innovative, calibrate sulle esigenze dell'ecosistema socio-economico locale, e di estendere il loro effetto non solo ai lavoratori, ma (almeno in parte) anche agli altri membri della comunità.

Bibliografia

Agostini C. e Ascoli U., *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, 2014, pp. 263-280.

Ambra M.C., *Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale*, in "Rivista delle politiche sociali", n. 1, 2016, pp. 197-211.

Arlotti M., *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci e impatti?*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, 2019, pp. 93-116

Barazzetta E., *Genitori al lavoro. Il lavoro dei genitori*, Este Edizioni, Milano, 2019.

Barazzetta E. e Santoni V., *Welfare aziendale e contrattazione. Sfide e opportunità per le parti sociali*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 93-118.

Burroni L. e Pedaci M., *Collective Bargaining, Atypical Employment and Welfare Provisions: the Case of Temporary Agency Work in Italy*, in "Stato e Mercato", n. 2, 2014, pp. 169-194.

Castells M., *La nascita della società in rete*, Egea, Milano, 2014.

Centra M., *La detassazione del salario di risultato: le evidenze ricavate dal* Repository *centrale del Ministero del Lavoro*, in CNEL (a cura di), *XX Rapporto del Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, Roma, 2018, pp. 291-319.

Colombo S. e Regalia I., *Sindacato e welfare locale*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

Crane A., Matten D. e Moon J., *Corporations and citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Donati P. e Prandini R., *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Ferrera M. e Maino F., *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, in "Italianieuropei", n. 3, 2011, pp. 17-22.

Ferrera M., *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

Greve B., *Occupational welfare. Winners and losers*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007.

Johnston A., Kornelakis A. e Rodriguez d'Acri C., *Social partners and the welfare state: Recalibration, privatization or collectivization of social risks?*, in "European Journal of Industrial Relations", n. 4, 2011, pp. 349-364.

Leonardi M., *Welfare aziendale*, in CNEL (a cura di), *XX Rapporto del Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, Roma, 2018, pp. 321-328.

Leonardi S. e Arlotti M., *Welfare contrattuale e bilateralismo*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 3, 2012, pp. 77-114.

Macchioni E., *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla responsabilità sociale alla cittadinanza d'impresa*, Mimesis, Milano-Udine, 2014.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.

Maino F. e Razetti F., *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Giappichelli, Torino, 2019.

Maino F., Barazzetta E. e Santoni V., *Il welfare aziendale: opportunità di investimento o «mercatizzazione» per il Terzo settore? Prime evidenze dal caso del Gruppo Cooperativo CGM*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, 2019, pp. 271-288.

Mallone G., *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2015, pp. 43-68.

Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M., *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019.

Pace F., Pesenti L., Rinolfi V. e Scippa E., *La bilateralità in Italia come percorso di modernizzazione delle relazioni industriali. L'esperienza di Ebitemp*, Roma, Ebitemp, 2017.

Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L. (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2019.

Porter M.E. e Kramer M.R., *Creating Shared Value*, in "Harvard Business Review", vol. 89, n. 1-2, 2011, pp. 62-77.

Pyke F. e Sengenberger W., *Industrial districts and local economic regeneration*, International Institute for Labour Studies, Ginevra, 1992.

Razetti F. e Santoni V., *Il mercato del welfare aziendale. L'intermediazione e il ruolo dei provider*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 119-152.

Santoni V., *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017, pp. 91-118.

Santoni V., *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, 2018, pp. 217-233.

Santoni V., *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, 2019, pp. 185-201.

Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T., *The political economy of occupational family policies: comparing workplaces in Britain and Germany*, in "British Journal of Industrial Relations", vol. 47, n. 4, 2009, pp. 741-764.

Tiraboschi M. (a cura di), *Welfare for People. Primo rapporto su il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.

Titmuss R.M., *Essays on the welfare state*, Allen and Unwin, Londra, 1958.

Trampusch C., *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, in "Journal of Social Policy", vol. 36, 2007, pp. 197–215.
Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale 2.0.*, Ipsoa-Wolters Kluwer, Milano, 2016.

Capitolo 18

Il sistema della rappresentanza e della contrattazione nell'artigianato

Capitolo 18
Il sistema della rappresentanza e della contrattazione nell'artigianato

Maurizio De Carli
Responsabile dipartimento relazioni sindacali - CNA

Sara Cubellotti
Ufficio Mercato del Lavoro - dipartimento relazioni sindacali - CNA

Riccardo Giovani
Direttore politiche sindacali e del lavoro – Confartigianato Imprese

Danilo Barduzzi
Ufficio relazioni esterne - CASARTIGIANI

Pasquale Maiocco
Responsabile relazioni sindacali - CLAAI

Claudio Sala
Responsabile coordinamento nazionale dell'artigianato – CGIL

Delia Nardone
Responsabile Bilateralità – CGIL

Annamaria Trovò
Responsabile bilateralità – CISL

Tiziana Bocchi
Segretario Confederale – UIL

Giovanni D'Anna
Funzionario - UIL

1. Introduzione

Il presente elaborato intende mettere in luce le caratteristiche fondamentali del sistema delle relazioni sindacali e di contrattazione collettiva del comparto artigiano.
I primi due capitoli delineano l'evoluzione ed i passaggi storici affrontati dalle Parti Sociali, che appaiono essere di fondamentale importanza per comprendere non soltanto l'attuale assetto contrattuale, ma anche le caratteristiche specifiche del comparto, che rappresenta un vero e proprio *unicum* nel panorama italiano delle relazioni sindacali.
Il terzo e il quarto capitolo, quindi, presentano tutto il sistema della Bilateralità nazionale e territoriale, sottolineandone questioni aperte e prospettive.
Infine, il quinto capitolo è dedicato al sistema della contrattazione collettiva, che si articola su un doppio livello nazionale e territoriale, inscindibili tra loro, e che oggi è chiamata a sostenere le sfide della competizione globale, della digitalizzazione e della produttività.

2. L'evoluzione delle relazioni sindacali

L'evoluzione del sistema delle relazioni sindacali dell'artigianato è stata fortemente influenzata dalla struttura produttiva delle aziende del comparto, tipicamente di dimensioni contenute, estremamente differenziate tra loro ed esposte a un continuo cambiamento. Dette caratteristiche hanno fatto in modo che le relazioni sindacali si orientassero secondo un modello di rappresentanza territoriale incentrato sul Rappresentante sindacale di bacino e sul Rappresentante della sicurezza territoriale.
Volendo ripercorrere l'evoluzione delle relazioni sindacali del comparto, è possibile individuare tre fasi storiche: (i) dal dopoguerra fino agli anni '60, caratterizzate da relazioni decentrate e frammentarie; (ii) dagli anni '60 agli anni '90 dove si assiste alla progressiva diffusione della contrattazione collettiva nazionale; (iii) dagli anni '90 ai giorni nostri, quando si è sviluppato un modello relazione e contrattuale articolato su due livelli.
Le caratteristiche dimensionali e della struttura produttiva delle imprese artigiane hanno portato a scegliere la strada della Bilateralità contrattuale ed *ex lege* che, nel corso degli anni, si è dimostrata in grado anche di colmare alcune lacune del Legislatore, elaborando soluzioni adatte alla specificità delle aziende.
A partire dagli anni Duemila, si inaugura una nuova stagione anche per relazioni sindacali, che si avviano verso un moderno sistema di contrattazione, ispirato ai principi della sussidiarietà territoriale, dell'attenzione alle peculiarità locali, della bilateralità e della partecipazione, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro, la competitività delle imprese e favorire l'innovazione e la formazione.
Nel corso degli anni le Parti Sociali si sono adoperate per accreditarsi con un'autonoma fisionomia nei vari tavoli politici. Proprio valorizzando le specificità del comparto, le Parti Sociali hanno dato prova nel corso degli anni di grande maturità e hanno elaborato un sistema riconosciuto e sostenuto dal Legislatore.

3. Dalla prima regolamentazione allo sviluppo degli enti bilaterali

3.1. La nascita dell'artigianato, la cd. Questione definitoria e la tutela costituzionale

La legge 29 maggio 1864, n. 1797 rappresenta il primo atto normativo a regolamentazione dell'artigiano. Si tratta di un provvedimento che riconosce l'artigianato come una professione e non come un insieme di corporazioni, senza però fornire dettagli sulle attività artigiane, né regole sulla composizione delle imprese o sulle relazioni con il mondo del lavoro.
Occorrerà, infatti, attendere la legislazione fascista per avere una regolamentazione più sistematica del comparto, anche se, nonostante i primi interventi normativi, l'artigianato aveva comunque uno scarso peso nella vita politica e sociale del Paese[1]. Al termine del periodo fascista, pertanto, quello dell'artigianato si presentava come un comparto in condizione di soggezione economica e privo di un quadro giuridico e normativo di riferimento.
La soppressione dell'ordinamento corporativo[2] portò a un vero e proprio stravolgi-

1. Con il Regio decreto 22 maggio 1933, n. 760, che portò all'assorbimento delle piccole aziende nella Confederazione fascista dell'industria, si consolidò la percezione per la quale l'artigianato era una sorta di corporazione subalterna a quella dell'industria, priva di una propria rappresentanza sul piano economico e sindacale
2. Decreto legge luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369.

mento istituzionale e all'avvio del percorso che ha portato alla nascita delle moderne relazioni sindacali artigiane. Fu proprio in questo periodo che il fenomeno dell'associazionismo conobbe una vera e propria esplosione e, nel giro di poco tempo, vennero fondate numerose associazioni di rappresentanza, profondamente diverse tra loro per ragioni di tipo geografico, organizzativo, di disponibilità dei mezzi e delle risorse.[3]
Con la nascita spontanea di queste Organizzazioni diventa evidente anche alle Istituzioni che il primo nodo da affrontare sarebbe stato quello della cd. questione definitoria, sulla quale si contrapponevano, da un lato, i sostenitori di un criterio quantitativo - che prendevano come punto di riferimento per la classificazione delle imprese artigiane i criteri dimensionali dell'azienda – e, dall'altro, i sostenitori di un criterio qualitativo, - che si opponevano a questa impostazione, ritenendo di non poter abbinare in un'unica categoria sia le attività strettamente artigianali sia le attività economiche di minore importanza. La questione definitoria era particolarmente dibattuta anche a livello internazionale[4] e presso l'Istituto centrale di statistica fu nominata la prima commissione di studio sul tema.[5]

3.2. La legge Quadro per l'artigianato e le politiche di sostegno

Nonostante l'incertezza giuridica che ancora ruotava intorno alla categoria, nelle discussioni dell'Assemblea Costituente all'artigianato fu dedicata un'attenzione particolare, cristallizzata nell'art. 45 della Costituzione, che sottolinea e valorizza il ruolo del comparto a livello economico e sociale.
Proprio sulla base di questo disposto normativo, furono pubblicati una serie di provvedimenti a sostegno del comparto, quali la normativa sull'apprendistato[6] e la Legge Quadro per l'artigianato[7], che ebbe il grande merito di individuare in modo specifico la figura dell'artigiano, consentendo all'impresa artigiana di acquisire un valore autonomo anche nel linguaggio giuridico[8].
A partire dagli anni Cinquanta furono introdotte tutta una serie di politiche di soste-

3. Tale frammentazione del comparto emerse chiaramente nel 1945, quando il Ministero del Lavoro convocò un convegno per affrontare il nodo dell'artigianato, e al quale le rappresentanze di presentarono al dibattito con un insieme variegato e non uniforme di priorità, che palesavano l'immaturità delle relazioni sindacali e la precarietà del. confronto sindacale tra le varie associazioni.
4. Del resto anche a livello internazionale si manifesta la medesima necessità: il primo Congresso Internazionale dell'artigianato e delle piccole imprese, che si svolse a Parigi nel 1947, si pose proprio l'obiettivo di individuare degli indici utili ad identificare le imprese artigiane.
5. La commissione arrivò a definire come artigiano «chi gestisce per proprio conto una piccola attività produttiva ovvero una prestazione personale di servizi di natura materiale, di ordine artistico o comune, della quale accentra tutte le funzioni inerenti alla gestione e nella quale impiega continuativamente la propria opera nella lavorazione ed eventualmente nella istruzione degli apprendisti, senza o con l'aiuto dei familiari o di dipendenti estranei, questi ultimi in numero a volte variamente limitato, in rapporto alle particolari specie di attività esercitata, svolgendo questa sia in una bottega sia nel proprio domicilio, sia nel luogo designato dal committente». Questa definizione elimina l'identificazione tra artigiano e piccola industria e introduce l'elemento della «prestazione personale di servizi di natura materiale», che ha aperto all'artigianato non soltanto gli ambiti del settore produzione, ma anche gli spazi del settore dei servizi.
Contestualmente anche la Direzione generale dell'artigianato del Ministero dell'Industria e la Commissione consultiva per lo studio dei problemi dell'artigianato elaborarono una definizione di artigianato. Fu proprio da questi studi che si ripartì nel 1956, quando fu elaborata le legge n. 860.
6. Legge 19 gennaio 1955, n. 25.
7. Legge 25 luglio 1956, n. 860.
8. Ai sensi della norma «si considerano artigiani gli imprenditori che esercitano un'attività, anche artistica, per la produzione di beni e servizi organizzati prevalentemente col lavoro proprio e dei componenti della famiglia, sia che l'attività venga esercitata in luogo fisso, sia in forma ambulante e di posteggio, anche se impieghino attrezzature meccaniche, fonti di energia od in genere sussidi della tecnica più idonei ai loro scopi produttivi.».

gno nei confronti delle imprese artigiane[9], che segnarono la fine del periodo dominato dall'assenza di riferimenti politici e normativi specifici per l'artigianato.

3.3. Le trasformazioni socio-economiche e lo sviluppo della Bilateralità

Gli anni Sessanta rappresentano una vera e propria svolta, sia da un punto di vista economico, sia da un punto di vista del dibattito giuridico[10] e dell'azione legislativa[11]: in breve tempo il Paese passò da un'impostazione prevalentemente agraria ad un grande sviluppo industriale, sia in termini di occupazione che di profitti, soprattutto a vantaggio delle aziende artigiane che operavano a stretto contatto con la produzione industriale.

Le quattro Organizzazioni datoriali Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI iniziarono anche a cercare un'intesa comune e il 21 febbraio 1964, con Cgil, Cisl, Uil siglarono un Accordo che rappresenta un tassello fondamentale per le relazioni sindacali dell'artigianato, in quanto esso cristallizza i due livelli contrattuali centrali, quello confederale e quello categoriale, e sancisce la centralità del contratto collettivo nazionale di categoria e di comparto.

Si avvia, quindi, un'intensa stagione contrattuale[12], che consentì al comparto di godere, grazie alle previsioni contrattuali, di numerose tutele che la legge riservava solamente alle imprese di maggiori dimensioni. Alla fine degli anni Settanta, le imprese artigiane crebbero e divennero più moderne e competitive, soprattutto nei settori legati all'edilizia, alla meccanica, all'ottica e all'abbigliamento e vennero raggiunti ottimi risultanti anche sul versante delle esportazioni.

Detto sviluppo richiedeva un aggiornamento normativo, che giunse alla luce soltanto con la legge 8 agosto 1985, n. 443[13]. Uno dei punti nevralgici del dibattito parlamentare fu la definizione di imprenditore artigiano e di impresa artigiana, in quanto il riferimento ai limiti dimensionali appariva del tutto insufficiente rispetto al nuovo contesto tecnologico e produttivo.[14].

Questi anni vedono anche un nuovo slancio della contrattazione collettiva di catego-

9. Tra le misure di maggiore interesse si ricorda il Decreto Legislativo del Capo dello Stato 15 dicembre 1947 n. 1418, con il quale fu istituito presso l'Istituto di credito delle casse di risparmio italiane Artigiancassa, una Cassa per il credito delle imprese artigiane, che cercava di recepire e superare le difficoltà riscontrate dall'Enapi nella funzione di erogazione del credito.

10. Si pensi, ad esempio agli studi di Giugni e all'elaborazione della teoria dell'ordinamento giuridico intersindacale, per un approfondimento dei quali si vedano GIUGNI G. (1960), Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva, Giuffrè, Milano e TARELLO G. (1972), Teorie e ideologie nel diritto sindacale. L'esperienza italiana dopo la Costituzione, Edizione di Comunità, Milano.

11. Con La Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori) comincia una nuova fase per il diritto sindacale, segnata dalla presa d'atto da parte del Legislatore dell'importanza dell'azione sindacale nei luoghi di lavoro.

12. Il primo contratto autonomo di categoria fu siglato il 26 luglio 1968: si tratta del contratto degli artigiani metalmeccanici e degli installatori di impianti, negli anni successivi furono siglati i CCNL dei trasportatori per conto terzi, dei panificatori, del settore della ceramica, degli orafi, dei tessili, dell'abbigliamento e calzature e ci fu anche un'ondata di contrattazione per le professioni tipicamente non regolate e per le categorie artigiane che erano rimaste scoperte dal contratto.

13. Dai lavori preparatori del testo normativo, si evince come il Legislatore fosse consapevole che la realtà artigiana stava vivendo un momento tormentato e un progressivo processo di burocratizzazione del sistema proprio nel momento in cui stava precisando il proprio ruolo nella realtà socio-economica del Paese, conquistando spazi reali attraverso l'intuizione, l'inventiva, la efficienza, la flessibilità produttiva e la prontezza di sfruttare le variazioni della domanda, conferendo al sistema quella rapidità di adattamento ai mutamenti del mercato, particolarmente necessaria nei momenti di crisi.

14. Tra gli elementi caratterizzanti l'impresa artigiana, il dibattito si incentrò in modo particolare intorno al requisito della professionalità che avrebbe dovuto contraddistinguere l'organizzazione e l'esercizio delle attività artigiane.

ria: si apre una stagione in cui le Parti Sociali non solo danno copertura contrattuale a tutti i settori, ma sottoscrivono anche importanti Accordi Interconfederali.
Tra questi, l'Accordo del 21 dicembre 1983 rappresenta una vera e propria svolta da un punto di vista contrattuale, in quanto rende manifesto l'interesse alla costituzione di Enti Bilaterali a livello territoriale, ai quali potranno aderire volontariamente le imprese artigiane, ad esclusione del settore edile. Mediante la Bilateralità le Organizzazioni sindacali e datoriali stringono un patto di reciprocità: si impegnano politicamente, ciascuna nel rispetto della propria autonomia organizzativa, a dar vita a degli Enti a gestione mista e a composizione paritetica per affrontare tematiche di interesse comune. In questo modo, esse manifestano una consapevolezza avanguardistica, mediante uno strumento innovativo di risoluzione delle controversie.
Altra tappa fondamentale è costituita dall'Accordo del 21 luglio 1988, con il quale, si costituisce il fondo nazionale e regionale di sostegno al reddito e viene costituito il rappresentante di bacino - figura cardine del sistema di rappresentanza - su indicazione dei lavoratori dipendenti delle imprese artigiane di una determinata area.
Con l'Intesa del 3 agosto 1992, le Parti Sociali danno un'importante prova della maturità delle relazioni sindacali, assumendosi degli impegni concreti per il contenimento dell'inflazione, per la riduzione del debito pubblico e la valorizzazione dell'apparato produttivo e dei livelli occupazionali, anche mediante la lotta all'abusivismo e al lavoro nero. Vengono altresì cristallizzati i due soggetti titolari della contrattazione, la Confederazione e la Categoria, ognuno dei quali dotato di un livello di contrattazione centrale e uno regionale.

4. Il Consolidamento degli enti bilaterali ed il sostegno del legislatore

Come anticipato, una delle caratteristiche proprie del comparto rimane lo strumento del sistema bilaterale, che ha la sua origine nella contrattazione.
Nel corso di oltre trenta anni di funzionamento, si è assistito ad un progressivo ampliamento e consolidamento di tale esperienza che offre opportunità e ruoli per sviluppare iniziative Confederali e di Categoria tese ad allargare la rappresentatività e permettere la generalizzazione applicativa degli Accordi e dei contratti collettivi nazionali e regionali.
In questo senso, se è vero che esperienze di Bilateralità si sono registrate anche in altri ambiti, è necessario sottolineare come l'artigianato sia stato il primo comparto a sperimentare esperienze estese a livello trasversale a tutti i settori produttivi. La Bilateralità artigiana conosce, in particolare a partire dagli anni Duemila, una nuova fase, caratterizzata da una maggiore valorizzazione della contrattazione decentrata.
La contrattazione di secondo livello avrà il compito di redistribuire la produttività del lavoro sulla base di parametri congiuntamente concordati tra le Parti Sociali a livello regionale, nonché di integrare le tutele del potere d'acquisto delle retribuzioni, in caso di scostamento tra l'inflazione presa a riferimento e l'inflazione reale all'epoca degli accordi regionali.
La Bilateralità è stato lo strumento attraverso il quale Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGIL, CISL, UIL hanno potuto affermare il valore della partecipazione riuscendo a fornire, attraverso la contrattazione collettiva, numerose tutele in materia di previdenza complementare, sostegno al reddito, sicurezza sui luoghi di lavoro, formazione dei dipendenti e sanità integrativa, rendendo la Bilateralità un

vero e proprio elemento identitario e di valore delle relazioni sindacali dell'artigianato.
Fondamentale risulta essere l'Atto di indirizzo sulla bilateralità del 30 giugno 2010 e il verbale del Comitato Esecutivo EBNA del 12 maggio 2010, che rendono operativo il concetto di «contrattualizzazione delle prestazioni degli Enti Bilaterali», creando un sistema che coinvolge tutti i datori di lavoro aderenti e non aderenti alle Associazioni di categoria, in quanto eroga prestazioni di welfare contrattuale che sono indispensabili a completare il trattamento economico e normativo dei lavoratori previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria.
Pertanto, il lavoratore diviene titolare del diritto alle prestazioni della Bilateralità: in caso di non adesione alla stessa da parte del datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto ad erogare a ciascun lavoratore un elemento aggiuntivo retributivo (E.A.R.) pari a 25 euro lordi per ciascuna mensilità, oltre alla prestazione equipollente a quella che avrebbe erogato l'Ente Bilaterale.
A sostegno di questa innovazione, interviene il Ministero del lavoro, con la Circolare n° 43 del 15 dicembre 2010, fornendo alcuni chiarimenti in merito alla questione della obbligatorietà del versamento contributivo agli Enti Bilaterali.
L'attività della Bilateralità va ben al di là della gestione mutualistica delle prestazioni individuate dai contratti: essa nel corso degli anni ha esteso la propria operatività in numerosi settori, erogando trattamenti di welfare indispensabili a completare il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria.
Se a livello territoriale essa offre soluzioni e strategie tagliate su misura per il sostegno dell'impresa e dei lavoratori, a livello nazionale essa si articola in cinque voci: (i) la previdenza complementare; (ii) la formazione dei dipendenti; (iii) la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, (iv) la sanità integrativa e (v) il sostegno al reddito.
In materia di previdenza complementare, nel 1999 è stato istituito ARTIFOND, il Fondo Pensione complementare dei lavoratori dipendenti del comparto artigiano, che nel 2011 è confluito in FON.TE. PREVEDI, invece, è il Fondo Pensione complementare per i lavoratori delle imprese industriali ed artigiane edili ed affini, istituito nel 2001.
La formazione dei dipendenti è curata da Fondartigianato, il Fondo Interprofessionale per la Formazione Continua, previsto dalla Legge n. 388/2000. Costituito con l'obiettivo di promuovere e realizzare efficaci percorsi formativi concordati tra le Parti per favorire la competitività delle imprese e valorizzare l'occupabilità dei lavoratori, Fondartigianato è stato il primo Fondo autorizzato dal Ministro del Lavoro[15].
Da alcuni anni ha promosso una linea formativa rivolta ai lavoratori collocati in sospensione lavorativa retribuita (dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato), per consentire di implementare e sviluppare le loro professionalità.
L'attenzione di Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGIL, CISL, UIL al tema della Sicurezza e Salute sui posti di lavoro si rileva già nell'Accordo Interconfederale del 1996, il quale prevede la possibilità di istituire nelle imprese fino a 15 dipendenti un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RTS) e un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale (RSA) e la costituzione di organismi paritetici. L'Accordo Interconfederale del 13 settembre 2011 ha poi attuato il Decreto legislativo n. 81/2008, confermando gli organismi paritetici in materia di

15. Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 31 ottobre 2001.

salute e sicurezza (OPNA/OPRA/OPTA).
SAN.ARTI. è il Fondo di Assistenza Sanitaria Integrativa, costituito il 23 luglio 2012 in attuazione dell'Accordo Interconfederale del 21 settembre 2010. Oggi il Fondo ha esteso il proprio campo di applicazione, in quanto, in virtù dell'Accordo Interconfederale 29 luglio 2013 e dell'Accordo Interconfederale 25 ottobre 2013, SAN.ARTI. offre prestazioni, oltre che per i lavoratori dipendenti dalle imprese che applicano i contratti collettivi sottoscritti dalle Parti, anche per i familiari dei dipendenti, i soci collaboratori e gli imprenditori, che possono iscriversi volontariamente. L'adesione a SAN.ARTI. si effettua mediante una contribuzione a carico dell'Impresa ed è caratterizzato da un meccanismo di funzionamento di tipo mutualistico e universalistico. Conseguentemente i dipendenti delle imprese che applicano i CCNL sottoscritti da Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGIL, CISL, UIL possono contare su molteplici prestazioni sanitarie con un sostanziale impatto sul loro tenore di vita.
Sviluppatosi a partire dagli anni '80, il sistema di sostegno al reddito creato dalla Bilateralità è presente in tutto il territorio nazionale, riconosciuto e promosso dal Legislatore. Con la l. 28 giugno 2012, n. 92, infatti, il Legislatore ha inteso estendere i trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, prevedendo, per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, due possibile modelli di Fondi Bilaterali di solidarietà. In attuazione della norma, Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGIL, CISL, UIL hanno quindi istituito un Fondo di Solidarietà Bilaterale, secondo il modello Alternativo (di seguito FSBA) con gli Accordi Interconfederali del 31 ottobre e del 29 novembre 2013. È con d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148[16], ossia nel solco di un complessivo riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, che è terminata la fase sperimentale ed è stata prevista una puntuale disciplina di FSBA. Le Parti Sociali hanno, quindi, adeguato le fonti istitutive di FSBA alle nuove regole mediante l'Accordo Interconfederale del 10 dicembre 2015. Con ulteriori Intese si è provveduto ad implementare sia la durata del periodo di copertura del trattamento.
Elemento di rilievo del Fondo di Solidarietà Bilaterale è quello di fornire una tutela reddituale ai lavoratori di tutte le imprese classificate artigiane ed offre in costanza di rapporto un trattamento di sostegno al reddito per i lavoratori in caso di accordi di sospensione o di solidarietà, anche al di sotto della soglia minima prevista per legge (5 dipendenti).
Una questione aperta e particolarmente avvertita in tema di Bilateralità è quella della *governance*. Proprio per questo motivo, la consolidata tradizione di Bilateralità ha portato Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGIL, CISL, UIL a sottoscrivere un'intesa sulla *governance* della Bilateralità.
Si tratta dell'Accordo Interconfederale del 4 marzo 2016, con il quale è stato riconosciuto che un moderno e più inclusivo sistema di welfare contrattuale integrativo non può prescindere dalla valorizzazione dell'esperienza della Bilateralità, quale stru-

16. Il Titolo II del d.lgs. n. 148/2015 contiene la disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali che erano stati introdotti dall'art. 3 della l. n. 92/2012, al fine di consentire anche ai lavoratori che non rientrano nel campo di applicazione di cui al Titolo I di accedere a strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. L'art. 27, nello specifico, interviene sulla disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali alternativi, disegnando un meccanismo previsto espressamente per i settori non rientranti nell'ambito di integrazione di Cigo/Cigs nei quali già operano consolidati sistemi di bilateralità.

mento della contrattazione finalizzato a creare valore aggiunto a favore dei lavoratori e delle imprese. Le direttrici che vengono condivise per il nuovo modello di governance sono (i) la responsabilizzazione nella gestione, (ii) la valutazione periodica degli andamenti sulla base di un codice delle procedure, (iii) la rendicontazione di oneri/proventi, dotata di sufficiente pubblicità, (iv) la gestione professionale e (v) la trasparenza. La prima azione concreta per raggiungere i suddetti obiettivi viene individuata nella separazione tra indirizzo politico e attività operativa gestionale, con netta separazione tra i soggetti che fanno parte degli organismi tecnici degli strumenti bilaterali e i soggetti che partecipano ai negoziati sindacali, in base ad un criterio di incompatibilità. Vengono inoltre individuati degli strumenti per ottimizzare le risorse destinate ai Fondi, dei criteri guida per la selezione del personale e degli oneri di comunicazione in materia di trasparenza.

5. Il Modello Contrattuale

L'origine del modello contrattuale dell'artigianato, così come si è andato a configurare in tutti questi anni, va rintracciato nell'Atto di indirizzo del 1992 che stabilisce già i due livelli di confronto, nazionale e regionale tanto sul piano confederale che su quello di categoria ed è stato ridefinito nel corso del decennio successivo.

Infatti già con l'Accordo Interconfederale del 17 marzo del 2004 emerge l'esigenza di arrivare ad una riforma strutturale, individuando un percorso e delle Linee Guida certe per la definizione del nuovo sistema degli assetti contrattuali.

Infatti, in quell'intesa si definiscono le modalità e le materie di contrattazione del livello regionale, e si dà vita ad una fase sperimentale, basata sulla riconferma dei due livelli di contrattazione, precisando che la titolarità della contrattazione appartiene, in base alle rispettive competenze, al soggetto confederale ed alla categoria, articolati a loro volta, a livello nazionale e regionale e che i due livelli hanno pari cogenza.

Si tratta di un'Intesa che si innesta in un sistema di relazioni sindacali e di contrattazione ispirato ai principi della sussidiarietà territoriale, della Bilateralità e della partecipazione. In questo senso, le Linee Guida operano anche una rivisitazione complessiva di tutti gli istituti, in un'ottica di ricerca di un adeguamento a partire dalla Bilateralità per rilanciarne ed implementarne gli obiettivi e l'intero sistema.

Essa inaugura una nuova fase nella storia delle relazioni sindacali dell'artigianato, che reagisce non soltanto ad un'importante fase di congiuntura economica sfavorevole, ma anche all'affievolimento della carica propulsiva dei primi anni di contrattazione collettiva.

Per consentire a Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGILI, CISL, UIL di creare un rinnovato sistema di relazioni sindacali, che, insieme ad un'azione di sostegno del Legislatore, appaiono come fondamentali per rispondere alla crisi di produttività e di competitività nella quale versano le imprese italiane, soprattutto quelle di dimensioni più contenute, le Parti riconoscono anche di dover creare un sistema di contrattazione che garantisca la piena applicazione e l'effettività del sistema della Bilateralità nei confronti di tutti i soggetti sottoposti all'applicazione dei contratti collettivi nazionali.

Il suddetto modello contrattuale si va ad articolare su due livelli di contrattazione, il livello nazionale e quello regionale, entrambi di durata quadriennale. Si tratta di due livelli di pari cogenza e legati da un vincolo di inscindibilità.

I soggetti sindacali titolari della contrattazione sono la Confederazione e la Categoria,

i quali si confrontano sia sul livello centrale che su quello decentrato, dando luogo a una contrattazione articolata in (i) un livello nazionale interconfederale; (ii) un livello regionale interconfederale; (iii) un livello nazionale di categoria e (iv) un livello regionale di categoria.
Dopo aver chiarito le competenze dei livelli contrattuali, le Parti fissano le procedure e i tempi di svolgimento dei negoziati di categoria, con il comune obiettivo di porre in essere un sistema di relazioni sindacali funzionale ed organico, che non implichi ritardi ingiustificati e che disincentivi il ricorso delle azioni conflittuali.
Le disposizioni sul modello contrattuale si definiscono ulteriormente nel 2006 con l'impegno ad operare per la razionalizzazione dei CCNL in termini di aggregazione.
Questo Accordo, che di fatto perfeziona quello del 2004, individua in modo preciso le materie oggetto di contrattazione ai vari livelli attraverso un'elencazione specifica sia per il livello nazionale (interconfederale e di categoria) che per il livello regionale (categoria e confederale), le procedure ed i tempi di svolgimento dei negoziati riconducendo tutti gli altri capitoli, a partire dalla Bilateralità, a questo nuovo sistema sperimentale.
Una bilateralità, che le Parti intendono rilanciare, affinché essa diventi lo strumento per ammodernare tutto il sistema delle relazioni industriali, affrontando tutti i suoi elementi: dalla rappresentanza, al welfare, alla formazione, alle politiche passive, alla salute e sicurezza sul lavoro e alla previdenza complementare.
Viene quindi confermato quanto previsto dall'Accordo Interconfederale del 21 luglio 1988, e si rafforza lo strettissimo legame tra Enti Bilaterali e territorio in cui le imprese e i lavoratori agiscono.
L'evoluzione delle relazioni sindacali, porterà successivamente ad una graduale semplificazione del numero dei Ccnl, individuando 9 macroaree, che possano salvaguardare anche le specificità settoriali: (i) area meccanica; (ii) area tessile/moda; (iii) area chimica; (iv) area alimentazione; (v) area legno/lapidei; (vi) area comunicazione; (vii) area servizi; (viii) area costruzioni; (ix) area autotrasporto, con l'impegno delle Parti a realizzare un contratto unico per l'Artigianato, all'interno del quale vengano valorizzate le specificità dei singoli settori.
Alla luce degli importanti cambiamenti sociali ed economici, le Parti Sociali sentono l'esigenza di definire nuove regole per il sistema delle relazioni sindacali, con l'obiettivo dichiarato dello sviluppo economico, dell'aumento della produttività, della crescita occupazionale, di un'efficiente dinamica retributiva e del consolidamento della bilateralità.
Per questi motivi, il 23 novembre 2016 Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, CLAAI con Cgil, Cisl, Uil hanno sottoscritto tre importanti Accordi Interconfederali: (i) l'Accordo Interconfederale sulle Linee Guida per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali; (ii) l'Accordo Interconfederale sulla rappresentanza e (iii) l'Accordo Interconfederale sulla detassazione dei premi di produttività.
Nello specifico, l'Accordo Interconfederale sulle Linee Guida per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali si inserisce in un contesto economico caratterizzato da un mercato globale e dalla delocalizzazione della produzione che ha un fortissimo impatto sulle imprese, già chiamate a sostenere le conseguenze di un lungo periodo di crisi economica e produttiva.
Le Parti Sociali Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGILI, CISL, UIL intendono dotare il comparto di un sistema moderno ed efficace di relazioni sin-

dacali, che sappia sostenere la vita delle Imprese, promuovere il valore del lavoro come risorsa strategica, favorire la crescita professionale e la partecipazione dei lavoratori per il miglioramento dei processi, dei prodotti e dei servizi.
Con l'Accordo vengono confermati i due livelli di contrattazione inscindibili tra loro: (i) quello nazionale, articolato in livello interconfederale e categoriale, con funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori impiegati nel territorio nazionale e con competenza esclusiva in tema di diritti sindacali, inquadramento, bilateralità nazionale e salario contrattuale nazionale e (ii) quello territoriale, a sua volta articolato in livello interconfederale regionale e categoriale, che può regolare in modo più efficace quanto necessario per rispondere alle esigenze delle imprese e dei lavoratori.
Per quanto concerne il tema della vigenza contrattuale, gli Accordi Interconfederali hanno durata illimitata, mentre i contratti collettivi di lavoro hanno durata quadriennale. I contratti collettivi stipulati al secondo livello hanno una durata correlata alla durata del CCNL e, di norma, decorrono a metà della durata stessa del contratto collettivo nazionale.
L'Accordo stesso prevede la possibilità di individuare un'articolazione di svolgimento della contrattazione di secondo livello, alternativa rispetto a quella regionale, a livello aziendale.
Del resto, proprio la contrattazione di secondo livello è la sede privilegiata per individuare i parametri a cui legare la retribuzione incentivante e per studiare forme di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori.
Importanti passi avanti vengono fatti anche in materia di clausole di tregua, in quanto viene esplicitata l'intenzione delle Parti fissare a livello di Accordi Interconfederali delle procedure di rinnovo dei contratti collettivi con una tempistica scandita e clausole di tregua.
Per quanto concerne la Contrattazione Collettiva Nazionale, l'Accordo riprende l'esigenza di razionalizzazione, e procede ad un ulteriore accorpamento in quattro macroaree: manifatturiero, servizi, edilizia e autotrasporto.

5.1. La contrattazione collettiva nazionale e gli Accordi Interconfederali

Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI con CGILI, CISL, UIL attualmente sottoscrivono 13 contratti collettivi nazionali di lavoro ed un accordo economico collettivo (per agenti e rappresentanti).
La contrattazione collettiva del comparto si è sempre caratterizzata per una specifica attenzione nei confronti dell'istituto dell'apprendistato, quale principale canale d'ingresso nel mondo del lavoro e specifico strumento per trasferire le competenze e il saper fare.
I suddetti CCNL hanno saputo elaborare delle risposte innovative per le esigenze delle imprese che si confrontano in un mercato del lavoro in continuo cambiamento.
A titolo esemplificativo, si pensi, ad esempio al CCNL Logistica Trasporto Merci e Spedizioni, che, proprio per cogliere tutte le opportunità di crescita fornite dalla forte implementazione della distribuzione urbana delle merci, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie innovative, ha previsto un inquadramento contrattuale specifico per i cd. rider, con contestuale applicazione di tutte le coperture assicurative e previdenzia-

li previste dalla legge e dal CCNL[17]. I rider ricevono una specifica disciplina in termini di inquadramento, orario di lavoro, apprendistato e viene cristallizzata una particolare attenzione nei confronti dello sviluppo di una contrattazione di secondo livello sempre più finalizzata al riconoscimento degli strumenti atti a valorizzare la tutela del lavoro e la produttività dell'impresa.
Degno di nota è anche il Protocollo sulla Legalità[18], sottoscritto in occasione del rinnovo del CCNL Area Tessile Moda - Chimica Ceramica, con il quale le Parti, riconoscendo la qualità del lavoro, della creatività e del saper fare come caratteristiche fondamentali del sistema moda italiano si sono impegnate a vigilare sull'applicazione delle norme contrattuali, manifestando la reciproca disponibilità ad azioni di sensibilizzazione per la valorizzazione del lavoro, della sua qualità e dignità. L'obiettivo dichiarato è quello di accendere anche l'attenzione dell'opinione pubblica sul comparto, che più di altri richiede di configurare un modello economico e sociale responsabile e compatibile con i bisogni della comunità.

5.2. Le sfide della contrattazione territoriale, gli Accordi Interconfederali e di Categoria

Come anticipato, il nuovo modello contrattuale ribadisce l'esigenza di estendere l'applicazione della contrattazione di secondo livello mediante il principio di inscindibilità tra i due livelli di contrattazione. La stessa è un'esigenza sempre più avvertita, in quanto la contrattazione decentrata appare il luogo specifico per affrontare le nuove sfide economiche e sociali relative al costo del lavoro, alla produttività, al welfare e alle trasformazioni della cd. Quarta rivoluzione industriale.
Si tratta di fenomeni complessi, che riguardano in via generale il sistema produttivo italiano, ma che diventano particolarmente rilevanti per le imprese di minori dimensioni, dove, per capienza di capitale, tipo di produzione, ubicazione e relazione con il territorio, risulta più difficile sostenere la concorrenza delle imprese estere, che possono contare su sistemi giuridici di riferimento caratterizzati, tra le altre cose, da un minor costo del lavoro e una minore imposizione fiscale.
Pertanto, volendo tracciare le linee d'intervento lungo le quali è chiamata a muoversi la contrattazione territoriale, sicuramente sarà necessario considerare i temi relativi alla produttività e alle trasformazioni tecnologiche. Proprio in questa direzione, infatti, le Parti Sociali hanno sottoscritto a livello interconfederale due rilevanti intese volte proprio a stimolare la contrattazione decentrata sui temi sopra richiamati. Il riferimento va agli Accordi Interconfederali del 23 novembre 2016 per la detassazione dei premi di risultato e del 19 marzo 2019 per la formazione dei lavoratori nelle materie indicate dal piano nazionale Impresa 4.0.
In tema di premi di produttività occorre precisare come tra i provvedimenti messi in campo dal Legislatore c'è la detassazione dei premi di produttività, un beneficio di natura fiscale che insiste sul reddito da lavoro dipendente e, nello specifico, sulle retribuzioni legate a premi di risultato o sulle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa. La norma prevede che per godere del beneficio fiscale, i premi devono essere previsti da contratti collettivi aziendali o territoriali e la loro corresponsione deve essere legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità,

17. CCNL Autotrasporto – Verbale Integrativo 18 luglio 2018.
18. CCNL Area Tessile Moda e Chimica Ceramica artigianato del 14 dicembre 2017.

efficienza ed innovazione misurabili e verificabili.[19]
La norma, pertanto, valorizza il ruolo delle Parti Sociali e della contrattazione territoriale, che ha un ampio margine di manovra nell'individuazione degli strumenti e delle modalità che possano concorrere all'incremento della produttività, che deve essere oggettiva e verificabile. Recependo le indicazioni normative, l'Accordo Interconfederale del 23 novembre 2016 contiene un modello di Accordo territoriale, cedevole rispetto ad eventuali e specifiche intese regionali, nel quale viene prevista anche l'istituzione di un Comitato Bilaterale sulla produttività, con il compito di valutare la conformità all'Accordo della comunicazione inviata per la detassazione e valutare l'andamento complessivo dell'attuazione dell'Accordo.
Un'altra rilevante sfida è rappresentata da Impresa 4.0, un nuovo modo di fare impresa, generato dall'introduzione nei processi produttivi di tecnologie innovative e trasformazioni digitali, che provocherà degli stravolgimenti occupazionali[20]. Si tratta di una rivoluzione che potrebbe portare ad un vero e proprio cambio di ruoli, passando dall'attuale paradigma produttivo in cui è la macchina al servizio dell'uomo a un contesto in cui, viceversa, la macchina potrà acquisire un ruolo dominante, gestendo in autonomia il processo di produzione e i lavoratori dovranno solamente supportare le esigenze della macchina. Questo ovviamente avrà dei notevoli impatti in termini occupazionali, soprattutto per quanto riguarda le mansioni ripetitive e routinarie.
Il Legislatore, pertanto, ha messo in campo una serie di azioni per consentire alle imprese di fronteggiare il fenomeno. Tra queste misure si segnala il sostegno agli investimenti in formazione: a partire dalla Legge di Bilancio per l'anno 2018 è stato prevista l'agevolazione del credito d'imposta per le imprese che effettuano spese per le attività di formazione per acquisire o consolidare le conoscenze delle tecnologie del Piano Nazionale Impresa 4.0. Anche in questo caso la normativa prevede che affinché le imprese possano beneficiare dello strumento, è necessario che lo svolgimento delle attività di Formazione 4.0 venga disciplinato all'interno di contratti collettivi di secondo livello, depositati ai sensi di legge.
A tal proposito, con l'Accordo Interconfederale del 19 marzo 2019, Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI, con CGIL, CISL, UIL hanno inteso incentivare la sottoscrizione di contratti territoriali, individuando uno «schema tipo» di accordo

19. La misura è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2008 ed è stata rifinanziata, seppur con alcune variazioni, nel corso degli anni, fino all'anno 2015, quando è stata soppressa a causa delle difficoltà di copertura finanziaria. Reintrodotta con la Legge di Stabilità per l'anno 2016, la detassazione riguarda una platea molto più ampia di beneficiari e presenta delle caratteristiche innovative, che ne sottolineano la discontinuità rispetto alla disciplina prevista per gli anni precedenti. (i) il beneficio cessa di essere una misura sperimentale e viene previsto in modo permanente; (ii) esso non si collega più a una decontribuzione previdenziale per i premi di produttività, che costituiva un forte incentivo per i datori di lavoro; (iii) i premi di risultato possono essere erogati anche sotto forma di beni e servizi; (iv) nella determinazione del premio, il periodo di congedo obbligatorio per la maternità deve essere computato come un normale periodo lavorativo; (v) c'è una forte attenzione alla qualificazione delle retribuzioni ammesse al beneficio. Su questo ultimo punto, in particolare, è intervenuto il Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016, firmato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e redatto in collaborazione con la Presidenza del Consiglio, che disciplina le modalità attuative delle previsioni fissate dalla Legge di Stabilità. Il Decreto fornisce anzitutto una definizione dei nuovi premi di risultato, dalla quale emerge che non si è voluto utilizzare un criterio nominalistico per determinare i premi, ma si è preferito individuare le caratteristiche che essi devono avere. A prescindere dalla denominazione adottata dalla contrattazione collettiva, quindi, sarà possibile applicare il beneficio fiscale alle retribuzioni di produttività (i) di ammontare variabile, nel se e nel quanto; (ii) la cui corresponsione è legata ad incrementi misurabili e verificabili in un periodo congruo espressamente previsto nel contratto collettivo; (iii) il cui raggiungimento sia verificabile in modo obiettivo attraverso il riscontro con indicatori (numerici e non) appositamente individuati.
20. Iacovone D. – Radoccia S. – Faioli M., *Industry 4.0, lavoro e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2017

che può essere replicato a livello territoriale, anche con eventuali integrazioni o modificazioni.
Anche in questo caso, la contrattazione territoriale si trova a governare il processo di ammodernamento delle imprese, nella consapevolezza che gestire e governare la Quarta Rivoluzione Industriale significa investire nella valorizzazione del fattore umano, che soprattutto nelle imprese artigiane e nelle piccole imprese costituisce un elemento chiave di vantaggio competitivo.