



XX RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2017-2018



in collaborazione con INAPP e ANPAL









*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA
(nella seduta 29 novembre 2018)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

VISTO l'accordo di collaborazione inter-istituzionale stipulato tra il CNEL e l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) il 6 dicembre 2017;

VISTO l'accordo di collaborazione inter-istituzionale stipulato tra il CNEL e l'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche (INAPP) il 6 dicembre 2017;

VISTO l'accordo quadro stipulato tra il CNEL e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) il 12 dicembre 2017;

VISTO l'accordo di collaborazione inter-istituzionale stipulato tra il CNEL e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 24 aprile 2018;

VISTI gli atti e le risultanze delle sedute della Commissione Informazione e lavoro del 21 e 28 giugno 2018 e del 18 e 25 luglio 2018;

PRESO ATTO dell'approvazione del XX Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018, avvenuta nella seduta della Commissione Informazione e lavoro del 29 novembre 2018;

VISTE la convocazione dell'Assemblea del Consiglio per la seduta 29 novembre 2018, con l'indicazione di uno specifico punto all'ordine del giorno per l'esame dell'Assemblea il XX Rapporto sul mercato del lavoro 2017-2018,

ADOTTA

l'unito XX Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2017-2018

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU



RAP 375 29.11.2018

RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2017-2018

in collaborazione con INAPP e ANPAL



SOMMARIO

<u>Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu</u>	13
Sezione 1 - I lavori	
Capitolo 1	
<u>Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione</u>	27
Capitolo 2	
<u>L'esplosione dei contratti a termine</u>	45
Capitolo 3	
<u>Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà</u>	61
Capitolo 4	
<u>Mis-match, percorsi di studio e condizioni produttive</u>	79
Capitolo 5	
<u>Il lavoro nella gig-economy</u>	95
Sezione 2 - Politiche attive	
Capitolo 6	
<u>I Centri per l'Impiego.</u>	
<u>Tra prospettive di sviluppo e fabbisogni dell'utenza</u>	107
Capitolo 7	
<u>La Garanzia Giovani: un bilancio</u>	
<u>dei primi quattro anni di attuazione del Programma</u>	131
Capitolo 8	
<u>Due modelli di politiche attive del lavoro a confronto:</u>	
<u>l'esperienza della Toscana e della Lombardia</u>	155
Capitolo 9	
<u>Alternanza scuola-lavoro. Aspetti istituzionali</u>	179

Sezione 3 – Politiche passive

Capitolo 10

[L'evoluzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia](#) 191

Capitolo 11

[Gli ammortizzatori sociali: andamenti recenti](#) 209

Capitolo 12

[Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza](#) 229

Sezione 4 – Relazioni industriali

Capitolo 13

[La proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali:
l'importanza dell'archivio del CNEL](#) 251

Capitolo 14

[Verso una banca dati comune
dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato](#) 263

Capitolo 15

[Protocolli e accordi sulla rappresentatività
e la contrattazione collettiva. Quadro della situazione al 2018](#) 275

Capitolo 16

[La detassazione del salario di risultato:
le evidenze ricavate dal *Repository* del Ministero del lavoro](#) 291

Capitolo 17

[Welfare aziendale](#) 319





Introduzione

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

1. Ricerche comparate e rigorose per guardare al futuro

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

Questo gruppo di esperti, coordinato dal prof. Lucifora che ha curato la ricerca, è stato validamente sostenuto nella preparazione dagli Uffici del CNEL - in particolare dall'Ufficio di supporto agli Organi collegiali diretto da Larissa Venturi - con un vero lavoro di squadra. Il rapporto è stato seguito nel suo *iter* dalla Commissione informazione e Lavoro, che lo ha approvato il 29 novembre 2018.

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

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

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

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

2. Tendenze e criticità dell'occupazione

Le tendenze dell'occupazione presentate nella prima parte del rapporto mostrano ancora non pochi elementi critici. Il contributo di I. Fellini e E. Reyneri segnala come la

ripresa dell'occupazione sia un fatto positivo tanto più in un periodo di debole crescita, ma non si sia tradotta in un aumento del volume del lavoro rispetto al periodo pre-crisi, perché tra le persone occupate sono molte di più quelle che lavorano a orario ridotto che quelle impiegate a tempo pieno (la quota delle seconde cala dell'8%).

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

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

Le conclusioni di questa analisi vanno attentamente considerate dai *policy makers* perché confermano la necessità di evitare soluzioni frettolose e di breve periodo. Infatti le criticità rilevate - bassa intensità e scarsa qualificazione dell'occupazione - sono difficili da affrontare perché sono interne alla struttura dell'economia italiana, che ormai da parecchi anni non vede crescere quei settori e quelle attività ad elevata produttività e alto valore aggiunto che soli sarebbero in grado di offrire posti di lavoro molto qualificati e a tempo pieno. D'altronde è questo l'inevitabile risultato di venti anni in cui, secondo le statistiche OCSE, la percentuale di investimenti in ricerca e sviluppo sul prodotto interno lordo supera di poco la metà della media dei Paesi occidentali.

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

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

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

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

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

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

Un contributo che va nella stessa direzione è quello sull'alternanza fra scuola e lavoro ad opera F. Luccisano. L'autore mostra come, nonostante in Italia tale esperienza sia stata avviata più di recente che altrove, ha già coinvolto un numero consistente di studenti (oltre un milione) e di imprese (132.873), nonché migliaia di professionisti, moltissimi enti locali e *no profit*: un impegno comune che ha rafforzato la possibilità di utile collaborazione fra scuola e mondo delle imprese. Il CNEL è impegnato a sostenere questa esperienza attivando un monitoraggio sulla sua evoluzione, avvalendosi anche della convenzione con l'Associazione Nazionale Presidi, perché è convinto che l'alternanza è uno strumento importante sia per ridurre il *mismatch*, sia per diffondere l'orientamento dei giovani, così da facilitarli nelle scelte per il futuro del loro inserimento nel mondo del lavoro.

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

4. Contratti a termine e precarietà

L'analisi delle tendenze del mercato del lavoro è integrata da un capitolo significativamente intitolato "L'esplosione dei contratti a termine" di M. Barbini e F. De Novellis, dove si mostra come la ripresa dell'occupazione sia dovuta oltre che alla crescita del *part-time* anche a quella, particolarmente intensa, dei lavori a tempo determinato: +35% dal 2014 al secondo trimestre del 2018, pari a oltre 800.000 occupati; mentre i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti di 460 mila unità e invece i lavoratori autonomi sono calati di 117.000.

Questa tendenza al calo, meglio al rallentamento della crescita, dei contratti a tempo indeterminato, si è verificata nonostante sgravi contributivi previsti dalle scorse leggi

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

Il saggio di M. Barbini e F. De Novellis analizza anche le varie determinanti di questa crescita dei contratti a termine: da una parte le modifiche normative succedutesi nel tempo, liberalizzazione della causale e abolizione del contratto a progetto e fattori strutturali come le difficoltà della nostra economia che rende le imprese molto prudenti e orientate a concludere contratti di lavoro di breve durata; dall'altra la particolarità di alcuni processi produttivi, come conferma la maggiore frequenza dei contratti a termine nei settori caratterizzati da impieghi stagionali.

5. La crescita del lavoro povero

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

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

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

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

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

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

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

A fronte delle perplessità delle parti sociali, sia datori di lavoro sia sindacati dei lavo-

ratori, C. Lucifora rileva come gli studi economici siano generalmente concordi nel ritenere che le ricadute dell'introduzione di questa misura sulla disoccupazione sono nulle e quelle sull'occupazione sono assai modeste.

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

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

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

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

7. Caratteri ed evoluzione degli ammortizzatori sociali

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

B. Anastasia dà conto delle tendenze dinamiche della cassa integrazione e delle indennità di disoccupazione basandosi sulle serie storiche dell'osservatorio di Veneto

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

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

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

In particolare tali trasformazioni indicano la necessità di superare la tradizionale impostazione solo assicurativa del sistema per introdurre principi di tipo solidaristico al fine di garantire trattamenti adeguati ai bisogni di tutti i lavoratori, specie di quelli a bassi salari cui lo strumento assicurativo non può dare risposte sufficienti.

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

Di questa inadeguatezza del *welfare* tradizionale anche l'Italia, sia pure in ritardo rispetto ad altri Paesi, è divenuta consapevole e ha introdotto misure specifiche per contrastare la povertà: dalla *social card*, al SIA introdotto dalla legge di stabilità del 2014, fino al REI istituito dalla legge di stabilità del 2016. Il REI è una forma di reddito minimo di inserimento, all'inizio ancora categoriale e di importo ridotto, ma che la legge di bilancio per il 2018 ha previsto fosse trasformato in misura propriamente universalistica (dal 1 luglio 2018), stanziando aumenti della dotazione fino a 2,7 miliardi di euro con la previsione di coprire 2 milioni e mezzo di persone, di cui 700.000 minori. La corresponsione del beneficio è vincolata a un progetto di inclusione sociale e/o lavorativa finalizzato ad accompagnare il nucleo familiare verso una progressiva autonomia, la cui definizione è demandata ai Comuni, in raccordo con la rete dei servizi territoriali, socio-sanitari, del lavoro, dell'istruzione e delle organizzazioni del terzo settore.

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

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

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

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

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

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

In ogni caso per rendere concrete le opportunità di occupazione servono servizi personalizzati di orientamento, di formazione e di accompagnamento, e spesso queste misure vanno accompagnate con risposte a bisogni personali e familiari di assistenza, con interventi di sostegno psicologico e sanitario. Inoltre l'aiuto economico ai beneficiari non è solo monetario, ma riguarda l'accesso a una abitazione adeguata e nel caso di famiglie povere le spese per la crescita e per l'educazione dei figli.

Investire in servizi alle persone e alle famiglie non è solo parte essenziale della prevenzione e del contrasto alla povertà, ma è anche una componente importante delle politiche economiche e del lavoro. Infatti i lavori di cura e di assistenza alle persone, insieme a quelli di manutenzione delle strutture, sono e saranno sempre di più uno dei volani principali di una buona occupazione e potranno dare opportunità di impiego anche ai beneficiari del reddito minimo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Una maggiore funzionalità dei servizi all'impiego e una loro migliore distribuzione sul territorio sono essenziali per dare opportunità di impiego ai beneficiari del reddito minimo; ma sono necessari in generale per fornire aiuto all'inserimento al lavoro di tutti i disoccupati, a cominciare dai giovani. Per ottenere risultati effettivi e durevoli in questa direzione servono risorse finanziarie maggiori di quelle investite finora, come il Governo ha deciso di fare, ma serve anche personale formato, capace di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese per farli incontrare e dotato di strumenti adeguati, anzitutto informatici.

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

Nel rapporto sono presentate due esperienze di politiche regionali del lavoro (a cura di E. Cappellini, F. Giubileo, S. Duranti, S. Guzzo, G. Montaletti, N. Sciclone): quella della Regione Lombardia e quella della Toscana. Questa seconda è caratterizzata da un decentramento territoriale dei Centri Pubblici per l'Impiego e da una forte integra-

zione del mercato privato nell'ambito della gestione pubblica. La Lombardia invece ha adottato da tempo un modello di quasi mercato basato sul sistema cosiddetto dotale, che riconosce al lavoratore la facoltà di rivolgersi sia ad attori privati accreditati sia ai centri pubblici per l'impiego al fine di essere sostenuto nella ricerca dell'impiego e nella formazione professionale.

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

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

Per questo il CNEL, d'intesa con il coordinamento delle regioni, ha organizzato un incontro il 14 dicembre 2018 per promuovere e facilitare tale convergenza e per rafforzare una migliore interlocuzione con le istituzioni dello Stato competenti in materia, Ministero del Lavoro e ANPAL.

10. Il lavoro digitale: tendenze e tutele

Gli equilibri qualitativi e quantitativi del nostro come di tutti i mercati del lavoro sono destinati a essere profondamente influenzati dalle tecnologie, in particolare digitali. Il quadro comparato ci offre, come mostra anche il contributo di M. Faioli, una situazione di incertezza nelle tendenze della cosiddetta *Gig economy* e nelle soluzioni adottate dei vari paesi per regolarne le ricadute sull'occupazione. Probabilmente sono esagerate le stime che annunciano a breve la distruzione della maggior parte dei lavori tradizionali. Ma l'impatto è destinato a crescere. I lavori su piattaforma, quelli della *Gig economy* che sono un esempio estremo di lavoro "any time any where", sono già esplosi in tutto il mondo. In ogni caso l'incidenza delle innovazioni digitali sull'occupazione è destinata a crescere, soprattutto in lavori tradizionali ripetitivi. È significativo che la minaccia della rivoluzione digitale per il lavoro ha riaperto in Europa il dibattito non solo sulla flessibilità degli orari, ma anche sulla loro riduzione.

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

Il cambiamento è così profondo che sta manifestando la inadeguatezza non solo delle regole tradizionali, ma delle stesse categorie fondative del diritto del lavoro, a cominciare da quella di lavoro subordinato. Lo testimoniano le diverse soluzioni offerte dai vari ordinamenti analizzati da M. Faioli, nonché dalla nostra giurisprudenza, che nelle prime decisioni si è divisa fra chi ha fatto rientrare questi lavori nell'ambito della subordinazione per riconoscere loro le relative tutele e, viceversa, chi rileva la presenza di tratti prevalenti di autonomia. È significativo che soprattutto in Italia la contrattazione collettiva e alcune prassi locali stanno dando le prime risposte al fenomeno. M. Faioli cita fra gli altri interventi il protocollo d'intesa sui diritti fon-

damentali del lavoro digitale promosso dal Comune di Bologna con l'adesione del Comune di Milano; la legge regionale del Lazio del 15 giugno 2018 che si propone di estendere ai lavoratori digitali alcuni diritti-base alla salute, alla sicurezza, al salario minimo, all'informazione, ecc.; il contratto collettivo nazionale della logistica del dicembre 2017 ha previsto un protocollo speciale per i cosiddetti *Riders*. M. Faioli ritiene che la contrattazione collettiva in base all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 può riconoscere anche a questi lavoratori su piattaforma, in tutto o in parte, la normativa di tutela propria del lavoro subordinato. Come ulteriore alternativa M. Faioli ipotizza che per lavori sotto una certa soglia di reddito si possa fare uso della piattaforma INPS per la gestione delle prestazioni di lavoro occasionale. Ci potrebbe essere altresì un intervento delle agenzie di somministrazione, che a beneficio delle piattaforme digitali potrebbero gestire il personale della *Gig economy* e anche assumere i *Riders* da mettere a disposizione delle piattaforme secondo il modello dello *staff leasing* a tempo indeterminato.

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

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

La sezione quarta del rapporto è dedicata alla contrattazione collettiva, uno strumento storico di regolazione di tutela del lavoro che il CNEL ritiene ancora fondamentale.

Il contributo di S. Ciucciovino insieme con quello redatto dagli Uffici del CNEL (a cura di M. Biagiotti, S. Tomaro, L. Venturi) dà conto del lavoro di riordino dei contratti collettivi presenti nel nostro archivio attraverso un protocollo specifico concordato con le parti sociali sulle procedure di deposito dei contratti collettivi nazionali e l'allineamento dei codici di classificazione degli stessi contratti in base alla cooperazione interistituzionale con l'INPS.

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

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

Già l'allineamento dei codici del CNEL con quelli dell'INPS ha permesso di pulire l'ar-

chivio eliminando doppioni e sovrapposizioni che lo rendevano poco agibile. Inoltre l'associazione fra i rispettivi codici permette di estrarre preziose informazioni sulle dinamiche della contrattazione collettiva di livello nazionale, dando ad esempio un'idea, per ciascuno dei settori contrattuali definiti a suo tempo dalle parti sociali, di quali siano i contratti maggiormente applicati. Per di più la ristrutturazione dell'archivio permetterà all'Ufficio competente del CNEL di procedere alla ricostruzione della storia di ciascun CCNL, reperendo eventuali accordi mancanti.

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

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

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

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

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

13. L'innovazione nella contrattazione decentrata: premi di risultato e *welfare* aziendale. Partecipazione dei lavoratori

Due altri contributi di M. Centra e di M. Leonardi analizzano i contenuti della contrattazione decentrata riguardanti rispettivamente il salario di risultato e il *welfare* aziendale. I contributi sono basati su dati forniti dal Ministero del lavoro in base a una convenzione. Questi rapporti fanno seguito a quelli sugli stessi temi presentati nel rapporto dello scorso anno; in tal modo si avvia una serie di analisi che il CNEL intende continuare su aspetti centrali della contrattazione decentrata che permetteranno di

avere una conoscenza della sua evoluzione nel tempo. I dati presentati nei contributi confermano la vitalità e il carattere innovativo di questo livello contrattuale, stimolato anche dagli incentivi fiscali e contributivi introdotti nelle ultime due leggi finanziarie. E' in particolare nella contrattazione aziendale, che sia nuove forme di retribuzione premiante sia misure di *welfare* possono trovare il loro sviluppo più rispondente ai bisogni dei lavoratori e alle esigenze di competitività delle imprese.

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

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

Gli accordi sul *welfare* di dicembre 2017 sono 5.236 per un totale di 2.491.374 lavoratori beneficiari e un valore annuo medio stimato pro capite di 1.435 euro.

Le misure di *welfare* si sono molto diversificate e vanno dalla previdenza e assistenza complementare fino alle varie forme di sostegno al reddito e alle misure di educazione dei figli, fino alla conciliazione fra vita e lavoro. Agli accordi sul *welfare* si aggiungono 400 accordi di partecipazione agli utili per un totale di beneficiari di 1.057.403, e un valore medio di 1.348 euro, e inoltre 2.039 piani di partecipazione paritetici per un totale di beneficiari di 1.731.073 con valore medio pro capite annuo di 1.674 euro.

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

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

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

dei lavoratori e delle imprese.

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

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

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

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



Capitolo 1

Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione



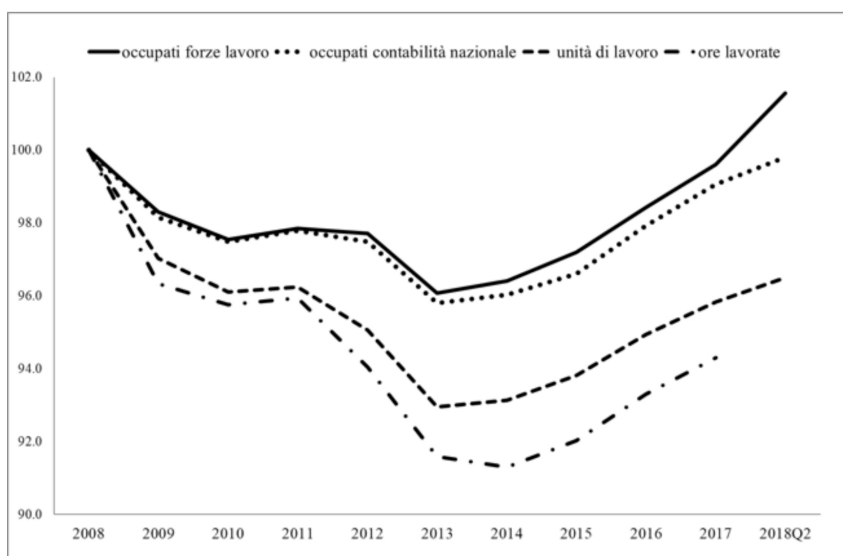
Capitolo 1 Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione

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

1. Ripresa dell'occupazione, ma non delle ore lavorate

Secondo l'indagine Istat delle forze lavoro nel secondo semestre del 2018 il numero delle persone occupate ha, sia pur di pochissimo (poco più di 350 mila unità), superato il livello del 2008 e il tasso di occupazione è tornato allo stesso livello (59,1%), il più elevato nella recente storia del mercato del lavoro italiano, anche se rimane il più basso dei paesi dell'Unione Europea a 27, Grecia esclusa. Anche le stime di contabilità nazionale (che includono il lavoro irregolare che sfugge alle interviste dell'indagine Istat) segnalano che nel secondo trimestre del 2018 il volume delle persone occupate ha raggiunto quello del 2008. Dunque, si potrebbe dire che la crisi del mercato del lavoro italiano, la più lunga e grave della sua storia moderna¹, si è conclusa. Tuttavia, il volume del lavoro non è affatto tornato ai livelli pre-crisi, poiché ora tra le persone occupate sono molto di più quelle che lavorano a orario ridotto.

Come mostra la figura 1, sia il volume annuo di ore lavorate, sia le unità di lavoro (che nelle stime di contabilità nazionale risultano dalla trasformazione in tempi pieni degli orari ridotti per qualunque motivo) presentano un andamento molto diverso da quello delle persone occupate. Dal 2008 al 2013 durante la crisi diminuiscono molto più degli occupati, ma solo in parte per l'aumento delle ore di cassa integrazione (non lavorate da persone giuridicamente e statisticamente occupate), che pure quasi quintuplicano, perché, come vedremo, il crescente sfasamento tra persone occupate e ore lavorate o unità di lavoro si deve soprattutto alla forte caduta degli occupati a tempo pieno solo in piccola parte compensata dall'aumento degli occupati *part time*. Successivamente dal 2013 al 2018 la ripresa sia del volume di ore lavorate, sia delle unità di lavoro è solo di poco più rapida di quella delle persone occupate, essenzialmente per la forte riduzione delle ore di cassa integrazione, che tornano quasi ai livelli pre-crisi,



Fonte: Istat, Stime di contabilità nazionale

Figura 1
Numeri indici prima,
durante e dopo la crisi, Italia

poiché sia i lavori a tempo pieno, sia quelli a tempo parziale tornano a crescere con lo stesso ritmo.

Quindi, l'occupazione dopo ben 10 anni è tornata ai livelli pre-crisi, ma la sua intensità in termini di ore lavorate è ancora di gran lunga inferiore e non a causa di un maggior numero di ore non lavorate da occupati in cassa integrazione, ma per la molto maggiore diffusione dei rapporti di lavoro a orario ridotto.

2. Caduta e ripresa dell'occupazione segnate dal forte aumento del *part time* involontario

Gli anni della crisi sono segnati da una fortissima riduzione dei rapporti di lavoro a tempo pieno. Come si può vedere dalla tabella 1, in soli 5 anni ne scompaiono oltre 1.500.000, quasi l'8% di tutti i posti di lavoro a tempo pieno nel 2008. A rallentare la caduta dell'occupazione soccorre la crescita dei lavori *part time*, che crescono di quasi 600.000, poco meno del 20% dei posti di lavoro a tempo parziale nel 2008. L'aumento delle posizioni lavorative a orario ridotto, che crescono da poco più del 14% a quasi il 18%, consente dunque di far apparire meno grave la caduta dei posti di lavoro. La correlazione positiva tra crescita dei lavori a tempo parziale e recessione economica a causa di un effetto di sostituzione tra *part time* e disoccupazione è un fenomeno noto², ma in questi anni in Italia è davvero imponente. E le differenze di genere e il carattere non volontario dei nuovi lavori a tempo parziale mostrano che siamo ben lungi da una sorta di una "felice" redistribuzione delle più ridotte occasioni di lavoro tra le famiglie.

Infatti, il tempo pieno che crolla è tipicamente maschile: quasi 1.200.000 maschi occupati a tempo pieno in meno dal 2008 al 2013; mentre il *part time* che cresce è tipicamente femminile: quasi 370.000 donne occupate a *part time* in più. Per di più quello che cresce non è affatto il *part time* "volontario", quello motivato con le esigenze di conciliare i tempi di lavoro con i tempi di vita familiare per le donne, con la formazione per

Tabella 1 - Composizione e variazione dell'occupazione per tempo di lavoro e genere

	2008		2013		2018Q2	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Tempo pieno uomini	13 062	56.7	11 866	53.6	12 341	52.7
Tempo pieno donne	6 688	29.0	6 324	28.6	6 686	28.6
Part time volontario uomini	354	1.5	277	1.3	297	1.3
Part time volontario donne	1 598	6.9	1 236	5.6	1 273	5.4
Part time involontario uomini	362	1.6	726	3.3	859	3.7
Part time involontario donne	975	4.2	1 707	7.7	1 943	8.3
Totale	23 039	100.0	22 136	100.0	23 398	100.0
	Δ 2008-2013		Δ 2013-2018Q2		Δ 2008-2018Q2	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Tempo pieno uomini	-1 196	-3.1	475	-0.9	-721	-4.0
Tempo pieno donne	-363	-0.5	361	0.0	-2	-0.5
Part time volontario uomini	-77	-0.3	20	0.0	-57	-0.3
Part time volontario donne	-362	-1.4	37	-0.1	-325	-1.5
Part time involontario uomini	364	1.7	133	0.4	497	2.1
Part time involontario donne	732	3.5	236	0.6	968	4.1
Totale	-903		1 262		359	

Fonte: Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro

i giovani e con l'invecchiamento attivo per i lavoratori anziani³. Anzi durante la crisi questo *part time* si riduce di oltre 400.000 occupati, per lo più donne, mentre crescono di oltre 700.000 le donne e di quasi 400.000 i maschi che dichiarano di lavorare a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno. Questa tendenza si può spiegare da un lato con i mutamenti nella domanda di lavoro, dall'altro con un effetto di reddito familiare. Infatti, la caduta della domanda di lavoro durante la crisi si concentra nei settori delle costruzioni e dell'industria, tipicamente maschili e con posti di lavoro a tempo pieno, mentre tiene o si riduce soltanto di poco l'occupazione nei servizi, pubblici e privati, tipicamente femminili e con una forte presenza di posti di lavoro a tempo parziale. Per contro, quando il reddito del maschio viene a mancare o si riduce (per cassa integrazione, scomparsa degli straordinari e/o del secondo lavoro), le donne che già lavoravano "volontariamente" a *part time* si mettono a cercare un tempo pieno senza riuscire a trovarlo e quelle che non lavoravano si mettono a cercare un lavoro a tempo pieno, ma, se va bene, riescono solo a trovarne uno *part time*.

Quando poi l'occupazione riprende a crescere, dal 2013 al secondo trimestre del 2018 per il lavoro a tempo pieno il recupero è pieno solo per le donne, mentre per gli uomini è molto parziale (meno del 40% dei posti perduti durante la crisi). Infimo è anche il recupero del *part time* volontario: tra maschi e femmine neppure il 13% dei posti perduti durante la crisi. Invece, continuano ad aumentare i lavori a tempo parziale involontari: di oltre 130.000 per i maschi e di quasi 240.000 per le femmine. Dei quasi 1.300.000 posti di lavoro che hanno riportato l'occupazione al livello pre-crisi quasi il 30% sono a tempo parziale involontario. La ripresa dell'occupazione risulta così più fragile di quanto possa apparire a prima vista, ma per un motivo diverso da quello di cui più si discute.

3. Stesso livello, ma minore intensità di un'occupazione diseguale

Confrontando l'attuale occupazione con quella precedente la crisi si suole rilevare che allo stesso volume corrisponde una maggiore precarietà. In realtà ciò non corrisponde al vero, poiché la percentuale di occupati dipendenti a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione è la stessa: poco meno del 64% nel 2018 come nel 2008. La crescita del lavoro dipendente a tempo determinato dal 10,3% al 13,4% si deve tutta alla riduzione dell'occupazione indipendente, dal 25,8% al 23%, che prosegue ininterrotta dal 2004 essenzialmente per la forte caduta degli artigiani e dei piccoli commercianti, mentre in controtendenza aumenta il lavoro indipendente intellettuale, ove però si cela una buona quota dei cosiddetti lavoratori economicamente dipendenti da un solo committente, i collaboratori e le false partite Iva⁴.

Invece, il grande mutamento concerne il forte aumento della percentuale di occupati a tempo parziale e in particolare a tempo parziale involontario, sia tra le donne, sia anche tra gli uomini⁵. La tendenza alla crescita del lavoro *part time* ha interessato parecchi paesi europei negli ultimi venti anni, soprattutto per i maschi, sia pure ovviamente su livelli molto inferiori a quelli delle donne. L'Italia che sino a fine anni Novanta del secolo scorso era, con Grecia e Portogallo, il paese dell'Europa occidentale con la minore percentuale di occupati a tempo parziale, sia per le femmine, sia per i maschi, ora ha recuperato alcune posizioni, anche se rimane sempre su livelli inferiori alla media dell'Europa a 15. Ma quanto accaduto nell'ultimo decennio ha posto l'Italia in una posizione peculiare, che la accomuna solo con Spagna e Grecia, paesi che hanno vissuto

una crisi occupazionale altrettanto grave. Soltanto in questi tre paesi dell'Europa occidentale, infatti, è esploso il *part time* involontario, mentre negli altri paesi il rapporto tra *part time* volontario e involontario è rimasto sostanzialmente stabile o è addirittura mutato a favore del *part time* volontario, come in Germania, ove pur vi è stato un forte aumento del *part time*, sia per le femmine sia anche per i maschi.

Nel 2008, prima della crisi, l'Italia presentava una percentuale di *part time* involontario sul totale degli occupati in linea con quella dei principali paesi europei: meno del 6%, cioè 2,6% per i maschi e 10,5% per le femmine. Nel 2017, tenuto conto anche dell'accresciuta percentuale di donne tra gli occupati, oltre il 12% di tutti gli occupati sono a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno, rispettivamente il 6,4% per i maschi e il 18,4% per le femmine, mentre la media dei paesi dell'Europa occidentale è 5,9% per tutti gli occupati e rispettivamente 3,6% per i maschi e 8,6% per le femmine. In un quadro di occupazione molto scarsa (il tasso di occupazione dell'Italia è nettamente il più basso dell'Europa occidentale, Grecia esclusa) la forte diffusione del *part time* involontario costituisce senza dubbio il segnale di una permanente grave debolezza della domanda di lavoro, che solleva seri dubbi su una reale uscita dalla crisi. Infine, guardando alla distribuzione familiare, alla scarsa intensità della nuova occupazione si aggiunge una tendenza alla diseguaglianza. Infatti, come mostra ancora la tabella 1, l'esito di una caduta dell'occupazione maschile a tempo pieno, solo in parte compensata da un aumento del *part time* involontario, e per contro l'aumento dell'occupazione femminile, sia pure per lo più a tempo parziale involontario, fa pensare che da un lato siano cresciute le famiglie a un reddito e mezzo, ma, dall'altro, sia quelle in cui la donna è l'unica occupata (sempre più spesso a *part time* involontario), sia quelle in cui nessuno lavora. Lo conferma ancora l'indagine Istat sulle forze lavoro che rivela come oltre un milione di famiglie su quasi 14 milioni (pari a oltre il 6,5%) siano senza lavoro e in quasi un altro milione di famiglie solo la donna sia occupata, si può supporre spesso a *part time* involontario. I mutamenti indotti dalla crisi sembrano aver incrinato il tradizionale modello italiano di un occupato (maschio) per famiglia, che consentiva di redistribuire la scarsa occupazione tra le famiglie, attenuandone l'impatto economico e sociale⁶.

4. Le differenze territoriali, settoriali, professionali e personali: dove lavorano e chi sono coloro che hanno un *part time* involontario

La diversa diffusione del *part time* involontario mostra chiaramente quanto sia collegata alla diversa difficoltà di trovare un lavoro a tempo pieno. Come mostra la tabella 2, mentre il *part time* volontario, essenzialmente diretto a conciliare tempi di lavoro e tempi di vita, è più diffuso nelle regioni del Centro-Nord, ove è più facile che vi sia in famiglia un occupato a tempo pieno, quello involontario è decisamente più diffuso nel Mezzogiorno, soprattutto per i maschi, che incontrano grandi difficoltà a trovare un lavoro a tempo pieno. Inoltre, le tendenze rivelano come la ripresa della consistenza dell'occupazione presenti differenze territoriali ancora maggiori di quanto risulta dall'andamento degli occupati, che dal 2008 al 2017 crescono di oltre 70.000 unità nel Nord e di quasi 170.000 nel Centro, mentre diminuiscono ancora di oltre 300.000 unità nel Mezzogiorno. Infatti, la percentuale di occupati lavoro a tempo parziale involontario nel Mezzogiorno è cresciuta più che nel Centro-Nord, nonostante una minore riduzione del *part time* volontario. Quindi, in termini di intensità dell'occupazione il

divario territoriale dal 2008 al 2017 si è allargato ancor più di quanto risulta dalla variazione del livello dell'occupazione.

La forte crescita del *part time* involontario si accompagna a un'accentuazione del processo di terzizzazione, privatizzazione e femminilizzazione del sistema economico italiano. Infatti, dal 2008 al 2017 l'occupazione si riduce in settori a bassa presenza femminile e a bassa diffusione del *part time*, dall'industria manifatturiera all'edilizia e alla pubblica amministrazione, mentre cresce in settori ove presenza femminile e *part time* sono tradizionalmente molto diffusi, dal commercio ai servizi alle imprese e a quelli alle persone. Come mostra la tabella 3 per il 2017, il lavoro a tempo parziale involontario delle donne, ma anche dei maschi, si concentra proprio in questi tre settori, in particolare nel commercio, ove l'occupazione non è cresciuta, ma è molto mutata perché supermercati e centri commerciali hanno sostituito i piccoli negozi. La crisi ha provocato un forte mutamento nella struttura dell'occupazione, che ha prodotto una riduzione della domanda di lavoro a tempo pieno e per contro un aumento della domanda di lavoro a tempo parziale, favorendo così l'offerta di lavoro delle donne, ma

Tabella 2 - Percentuale sul totale dell'occupazione degli occupati a tempo parziale per grandi aree territoriali

	<i>Nord</i>		<i>Centro</i>		<i>Sud</i>	
	2008	2017	2008	2017	2008	2017
Part time volontario uomini	1.7	1.5	1.8	1.2	1.2	0.9
Part time volontario donne	8.7	7.6	7.1	5.6	3.7	2.9
Part time involontario uomini	0.9	2.7	1.6	3.9	2.7	5.6
Part time involontario donne	3.5	7.0	4.9	8.7	4.9	8.5

Fonte: Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro.

Tabella 3 - Composizione e percentuale sul totale dell'occupazione dei lavoratori a tempo parziale involontario, 2017

	Composizione		Percentuale sull'occupazione	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Settori				
Agricoltura	5.2	1.5	7.2	12.0
Industria	15.7	6.7	2.8	9.6
Costruzioni	16.2	14.6	7.3	19.5
Commercio	15.3	13.6	18.3	32.5
Alberghi e ristoranti	6.0	1.3	5.8	10.6
Trasporti, comunicazioni, servizi alle imprese	17.4	18.9	7.2	19.9
PA, difesa e ass. soc. obb.	2.7	1.8	2.8	7.5
Istruzione, sanità, servizi sociali	8.3	16.0	7.4	11.5
Altri servizi collettivi e personali	13.1	25.6	19.4	36.1
Totale	100.0	100.0	6.4	18.5
Qualifiche professionali				
Dirigenti e imprenditori	0.4	0.3	0.7	3.5
Professioni intellettuali	6.9	7.5	3.9	7.4
Professioni tecniche	11.5	8.9	4.0	9.7
Impiegati	7.6	13.6	7.0	14.8
Addetti a vendita e servizi alla persona	26.3	37.5	12.0	26.1
Operai specializzati	16.1	3.4	4.7	14.5
Operai semiqualeficati	6.1	1.0	3.5	6.1
Occupazioni non qualificate	25.2	27.8	15.5	44.2
Totale	100.0	100.0	6.6	18.5

Fonte: Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro.

costringendole al *part time*.

In tutti i Paesi europei il lavoro a tempo parziale è molto più diffuso tra chi svolge mansioni manuali non qualificate e attività di vendita e di servizi alla persona, mentre è meno diffuso nelle occupazioni più qualificate, sia manuali sia soprattutto intellettuali. Questa differenza si accentua ancor più per il *part time* involontario. Come mostra ancora la tabella 3 per il 2017, oltre il 50% dei maschi *part timer* involontari lavora come addetto alla vendita e ai servizi alla persona o in occupazioni elementari, ove costituiscono rispettivamente il 12% e il 15% di tutti gli occupati in queste attività. Per le donne la concentrazione in questi lavori poco qualificati è ancora maggiore: oltre il 65% delle *part timer* involontarie lavora come addetta alle vendite e ai servizi alla persona o in occupazioni elementari, ove costituiscono rispettivamente oltre il 26% e il 44% di tutte le occupate in queste attività. È lecito pensare che l'accesso a un lavoro *part time* involontario poco o nulla qualificato sia l'*extrema ratio* per chi è in una disperata ricerca di un pur modesto reddito in un mercato del lavoro che la crisi ha gravemente indebolito.

Una conferma delle cattive condizioni dei *part time* involontari viene dai loro bassi livelli di retribuzione. Nel 2017 la retribuzione media mensile dei *part timer* involontari è inferiore del 12% per i maschi e di oltre il 16% per le femmine a quella dei *part timer* volontari. Mentre non vi sono significative differenze nelle ore lavorate, lo scarto è senza dubbio in parte dovuto ai diversi livelli di qualificazione professionale dei lavoratori e delle lavoratrici a tempo parziale involontario e volontario. Tuttavia, anche controllando per livello di qualificazione, le differenze di retribuzione rimangono significative: dal 7% a oltre l'8% per i maschi e da poco meno del 14% a oltre il 16% per le femmine.

Infine, le peculiari caratteristiche personali di chi ha un lavoro a tempo parziale involontario da un lato confermano un aspetto noto, ma dall'altro rivelano un fenomeno trascurato nell'analisi delle recenti trasformazioni del mercato del lavoro italiano. È ovvio, infatti, che alla concentrazione in occupazioni poco qualificate dei lavoratori e delle lavoratrici a tempo parziale involontario corrisponda un loro più basso livello di istruzione: nel 2017 il 42% dei maschi e oltre il 36% delle femmine non hanno una scolarità superiore a quella dell'obbligo. Sono però percentuali alquanto inferiori a quelle di chi svolge mansioni poco qualificate (vedi tabella 3); quindi la diffusa sovra-istruzione di parecchi lavoratori e lavoratrici a tempo parziale involontario conferma la natura di "ultima spiaggia" di questi lavori per chi è comunque alla ricerca di una fonte di reddito. L'aspetto trascurato, invece, è il ruolo che gli immigrati e le immigrate hanno svolto nel far crescere la diffusione del *part time* involontario, contribuendo così a compensare in parte la forte caduta dell'occupazione a tempo pieno dei maschi e delle femmine italiane, mentre l'occupazione a tempo pieno degli immigrati e delle immigrate ha continuato a crescere. Infatti, addirittura un terzo dell'aumento dell'occupazione a tempo parziale involontario dal 2008 al 2017 si deve a lavoratori stranieri, sia maschi, sia femmine, la cui percentuale di *part time* involontario sull'occupazione totale è cresciuta più di quella degli italiani e delle italiane (rispettivamente da poco meno del 5% a oltre il 13% e da poco più del 9% a quasi il 17%), sino a diventare più che doppia. Dunque, gli immigrati e le immigrate sono cresciuti dal 7,3% al 10,6% dell'occupazione totale, in larga misura sostituendo lavoratori italiani maschi, grazie anche a una maggiore disponibilità a svolgere lavori *part time* a basso livello di qualificazione e di retribuzione.

5. Una crescente polarizzazione dell'occupazione, asimmetrica ma al contrario

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, professionisti e tecnici), sia di quella meno qualificata (addetti alle vendite e ai servizi personali, operai semi-qualificati, mansioni elementari)⁷. Come discute il recente rapporto dell'Ocse, dal lato della domanda di lavoro sono principalmente due i fenomeni che promuovono questo cambiamento. Il primo è l'innovazione tecnologica che, per la diffusione dell'informatica e delle nuove tecnologie della comunicazione, favorisce la crescita sia dell'occupazione altamente qualificata (e remunerata), sia di quella poco o nulla qualificata, seppur in misura minore. La crescita dei poli "alto" e "basso" della scala delle occupazioni è a scapito dei lavori esecutivi e routinari – tanto impiegatizi quanto di produzione – più facilmente sostituibili dai processi automatizzati e informatizzati⁸. La tendenza si è affermata dapprima negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, paesi in cui la rivoluzione informatica si è diffusa prima e in cui la maggiore flessibilità del mercato del lavoro ha consentito una più rapida espansione degli impieghi meno qualificati e remunerati e, successivamente, anche nella maggior parte dei più regolati mercati del lavoro degli altri paesi europei, pur nel quadro di non trascurabili specificità nazionali legate ai diversi assetti istituzionali⁹.

Il secondo fenomeno, distinto ma non indipendente dal primo, è la crescente globalizzazione dei processi economici che promuove la riduzione dell'occupazione industriale, caratterizzata da un peso rilevante delle occupazioni intermedie manuali, nei paesi più avanzati. Da un lato, la produzione di beni intermedi e dei servizi di back-office, tipicamente basata su professioni intermedie esecutive, è delocalizzata dai paesi più sviluppati a quelli in cui minore è il costo del lavoro, grazie alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Dall'altro, la crescita della competitività internazionale di molti beni manufatti prodotti dalle economie di più recente affermazione ha un impatto negativo sull'occupazione industriale delle economie più mature, con l'esito di una riduzione delle occupazioni intermedie.

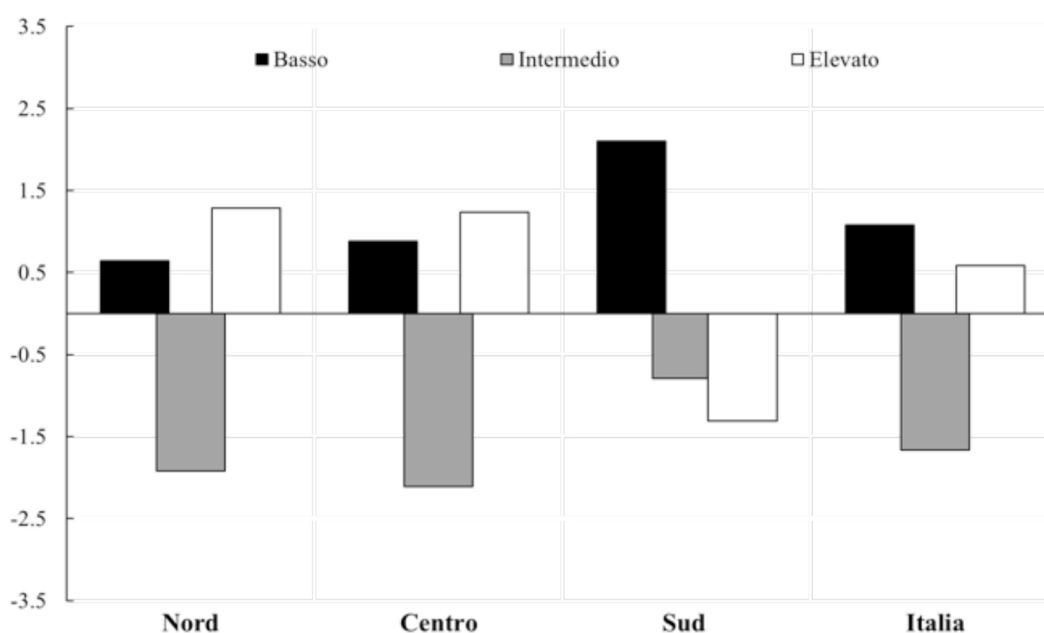
Secondo le stesse elaborazioni Ocse, anche l'occupazione italiana è interessata dal 1995 al 2015 dalla polarizzazione, ma diversamente dagli altri paesi (tranne la Grecia) è una *polarizzazione asimmetrica al contrario*: cioè la fascia più qualificata dell'occupazione cresce meno di quella poco qualificata, sia pur di poco. L'evidenza fornita da altre comparazioni internazionali suggerisce che l'anomalia italiana si sia manifestata negli anni della Grande Recessione (2008-2010), per poi proseguire nella fase della cosiddetta "ripresa bloccata" (2011-2012), con l'esito di una tendenziale dequalificazione della struttura occupazionale¹⁰.

Purtroppo l'analisi del recente cambiamento dell'occupazione per livelli di qualificazione è resa difficile dalla revisione delle classificazioni delle professioni utilizzate a livello internazionale (la *International Standard Classification of Occupations*) e nazionale (la *Classificazione delle Professioni Istat*), che dal 2011 hanno modificato la classificazione di alcune occupazioni. Tuttavia, se si adotta una stratificazione per grandi fasce professionali come quella dell'Oecd¹¹ e si scompone l'analisi per sotto-periodi, emerge che mentre si contrae il peso della fascia intermedia degli impiegati e degli operai specializzati, cresce sia quello della fascia alta dei dirigenti, delle professioni intellettuali e dei tecnici, sia quello della fascia bassa degli addetti alle vendite e ai servizi alla persona, degli operai semi-qualificati e delle occupazioni elementari. E la fascia bassa,

sia pur di poco, cresce più di quella alta.

La tendenza a una polarizzazione asimmetrica a favore della fascia bassa non si esaurisce in Italia nemmeno limitando l'osservazione alla più recente fase di ripresa dell'occupazione. Come mostra la figura 2, tra il 2013 e il 2017 il peso delle occupazioni a bassa qualificazione cresce di 1,1 punti percentuali, un valore quasi doppio di quello della crescita delle occupazioni altamente qualificate (+ 0,6 punti percentuali). In termini di variazioni assolute, le professioni a minore qualificazione registrano un saldo positivo di quasi 492 mila occupati e quelle altamente qualificate di 422 mila, mentre tra le professioni intermedie si registrano 80 mila occupati in meno. Le previsioni di assunzione Excelsior per gli anni 2018-2022 mostrano peraltro come la tendenza sia destinata a continuare anche nel prossimo futuro¹². Le differenze territoriali non sono tuttavia trascurabili, poiché se nelle regioni meridionali è evidente una netta tendenza alla dequalificazione (+2,1 punti percentuali della fascia bassa e -1,3 e -0,8 di quelle alta e intermedia, rispettivamente), nel resto del paese - e soprattutto nelle regioni settentrionali - la crescita delle occupazioni più qualificate supera ormai quella della fascia bassa.

Figura 2 - Tendenze dell'occupazione per livello di qualificazione e ripartizione territoriale 2017/2013
(variazione in punti percentuali)

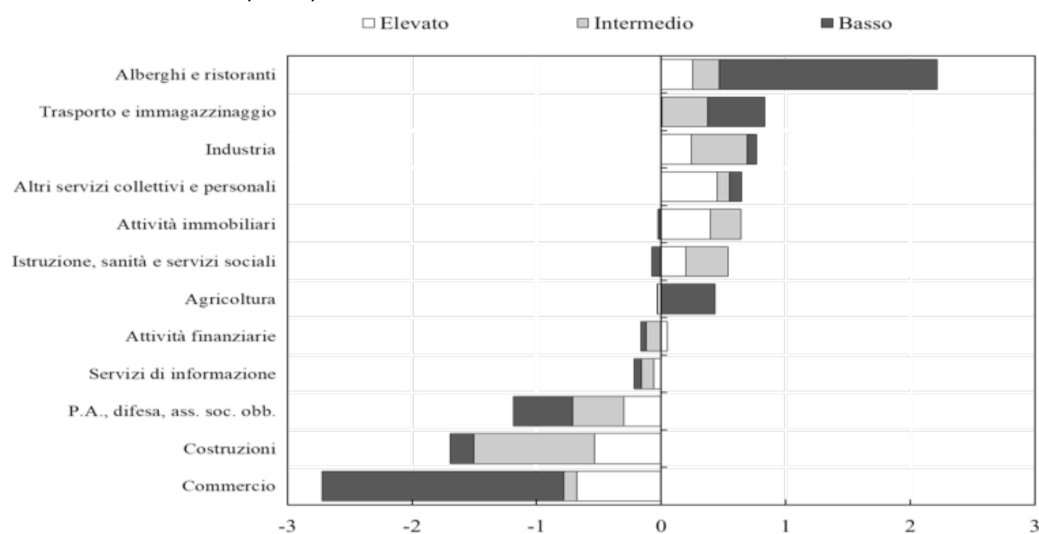


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro

La polarizzazione "al contrario" è intrecciata alle dinamiche dell'intensità dell'occupazione discusse nei precedenti paragrafi. Infatti, la sostenuta dinamica del *part time* involontario assorbe quasi la metà dell'incremento nella fascia bassa dell'occupazione, mentre quella delle professioni a elevata qualificazione è trainata dalla crescita delle posizioni a tempo pieno e da un minoritario contributo del *part time* volontario. Per contro, tra le occupazioni intermedie positivo è il contributo del *part time* involontario mentre crollano le posizioni *full time*. La polarizzazione a favore della fascia bassa si spiega però con la dinamica dell'occupazione per settore (figura 3) che mostra

come nella fase della ripresa i settori che più stanno creando occasioni di lavoro sono alberghi e ristoranti (+ 2,2 punti percentuali sull'occupazione totale, con un aumento di 242 mila occupati), trasporto e logistica (+ 0,8 punti percentuali, con un ben più modesto saldo 75 mila occupati) e industria (+ 0,8 punti percentuali, pari a una crescita di 123 mila occupati) e servizi collettivi e personali (che comprendono anche il lavoro domestico e di cura pagato direttamente dalle famiglie, + 0,6 punti percentuali). Sono per lo più settori a elevata intensità di lavoro, con una domanda fortemente orientata a professioni di basso profilo, dove va consolidandosi un'occupazione non solo femminile, che lavora (controvoglia) a tempo parziale. Il quadro che emerge dalla fase di ripresa è certo meno negativo rispetto a quanto rilevato nella fase di crisi, quando la domanda di lavoro a bassa qualificazione, sostenuta in misura non trascurabile dai fabbisogni per il lavoro domestico e di cura delle famiglie che non trovano adeguata risposta nella debole offerta di servizi del *welfare* nazionale, si è rivelata una delle componenti più dinamiche dell'occupazione. Addirittura, la crescita degli occupati nei servizi personali presso le famiglie ha in parte compensato, nella lunga fase di crisi, la contrazione degli occupati nell'industria e nelle costruzioni¹³. Se anche, con la ripresa, alcuni dei settori che più hanno risentito della crisi hanno finalmente invertito la tendenza - ad esempio l'industria - la situazione italiana rimane caratterizzata da uno strutturale *deficit* di occupazione qualificata, come testimonia la maggiore dinamica dell'occupazione poco qualificata. Si tratta di una debolezza strutturale, preesistente alla crisi, che si spiega, da un lato, con la debolezza del sistema produttivo e dall'altro, con il limitato sviluppo dei servizi collettivi (istruzione, sanità, servizi sociali). Per quanto riguarda il primo aspetto, è noto che la frammentazione e la scarsa capacità innovativa del sistema produttivo italiano promuova una domanda di lavoro scarsamente qualificata e non favorisca la crescita di quei servizi avanzati alle imprese, a elevato valore aggiunto, che potrebbero esprimere un fabbisogno di lavoratori qualificati. Per quanto riguarda, invece, i servizi collettivi, che pure potenzialmente esprimono un'importante domanda di lavoro qualificato, è meno noto e discusso quanto, in Italia, l'occupazione in questi settori sia poco sviluppata, soprattutto se si tiene conto della popolazione residente a cui si rivolgono.

Figura 3 - Tendenze dell'occupazione per settore e livello di qualificazione 2017/2013
(variazione in punti percentuali)

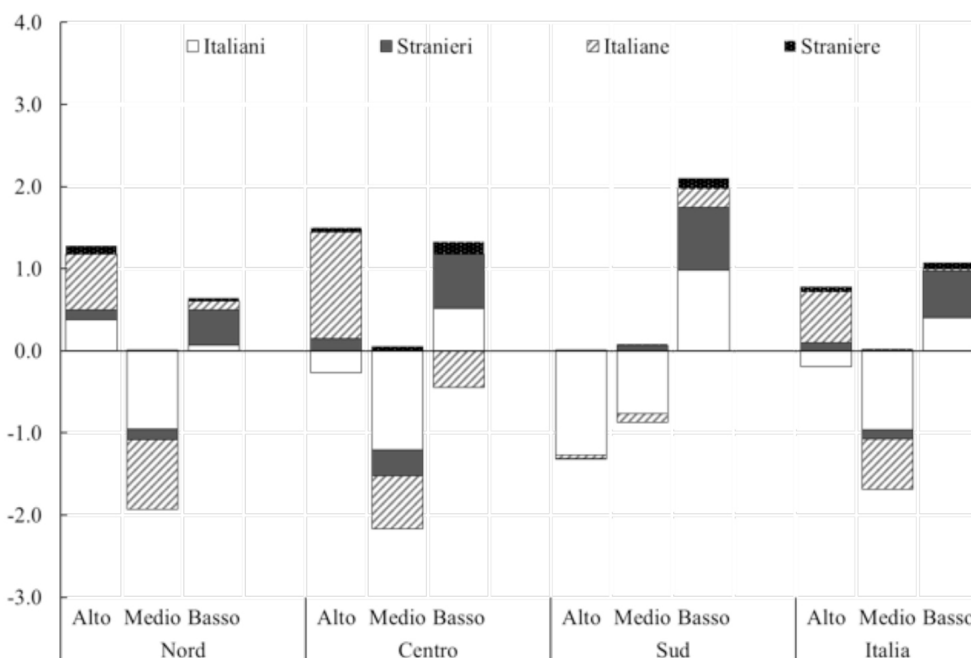


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro

Le tendenze dell'occupazione per livelli di qualificazione hanno rilevanti ricadute anche sulle dinamiche dell'occupazione per una caratteristica della forza lavoro sempre più importante, cioè la crescita degli immigrati tra gli occupati, nonostante il rallentamento dei flussi in ingresso per effetto della crisi. Tra il 2013 e il 2017, circa il 30% degli oltre 830 mila occupati in più sono stranieri e, come mostra la figura 4, che guarda al diverso contributo degli italiani/e e degli stranieri/e¹⁴ alla crescita dei diversi livelli di qualificazione professionale, l'aumento delle occupazioni meno qualificate è assorbito in larga parte da lavoratori stranieri (uomini e donne), il cui peso sull'occupazione complessiva aumenta di 0,7 punti percentuali contro lo 0,4 registrato tra i lavoratori italiani. La crescita delle occupazioni a maggiore qualificazione interessa, invece, soprattutto le donne italiane (+ 0,6 punti percentuali, pari a 265 mila occupate), mentre per gli uomini nativi il peso della componente qualificata si riduce (-0,2 punti percentuali, malgrado il saldo positivo di 116 mila occupati). La riduzione del peso delle occupazioni intermedie coinvolge invece la componente italiana, in particolare maschile (-1,0 punti percentuali).

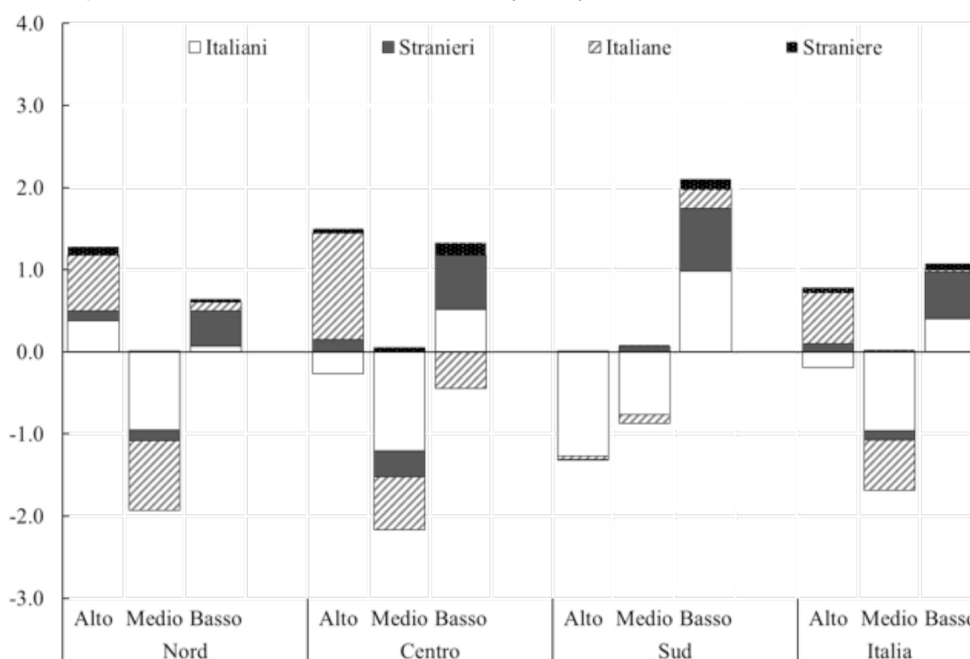
La polarizzazione asimmetrica "al contrario" produce dunque notevoli differenze nelle dinamiche occupazionali per genere e per provenienza dei lavoratori. La marcata segmentazione etnica del mercato del lavoro italiano favorisce l'inserimento degli immigrati (e delle immigrate) - più disposti ad accettare "cattive" condizioni di lavoro, non ultima l'impegno a tempo parziale - nelle occupazioni a bassa qualificazione dei settori in crescita. Per contro, la ripresa dell'occupazione qualificata si rivolge principalmente alle donne italiane (istruite). In questo quadro la componente più debole risulta quella degli uomini italiani (a media e bassa istruzione), solo in parte interessati dalla crescita delle occasioni di lavoro sia qualificate, sia non qualificate, ma molto più colpiti dalla riduzione delle occupazioni nella fascia intermedia.

Figura 3 - Tendenze dell'occupazione per settore e livello di qualificazione 2017/2013
(variazione in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro

Figura 4 - Tendenze dell'occupazione per livello di qualificazione, genere e cittadinanza degli occupati, 2017/2013 (variazione in punti percentuali)

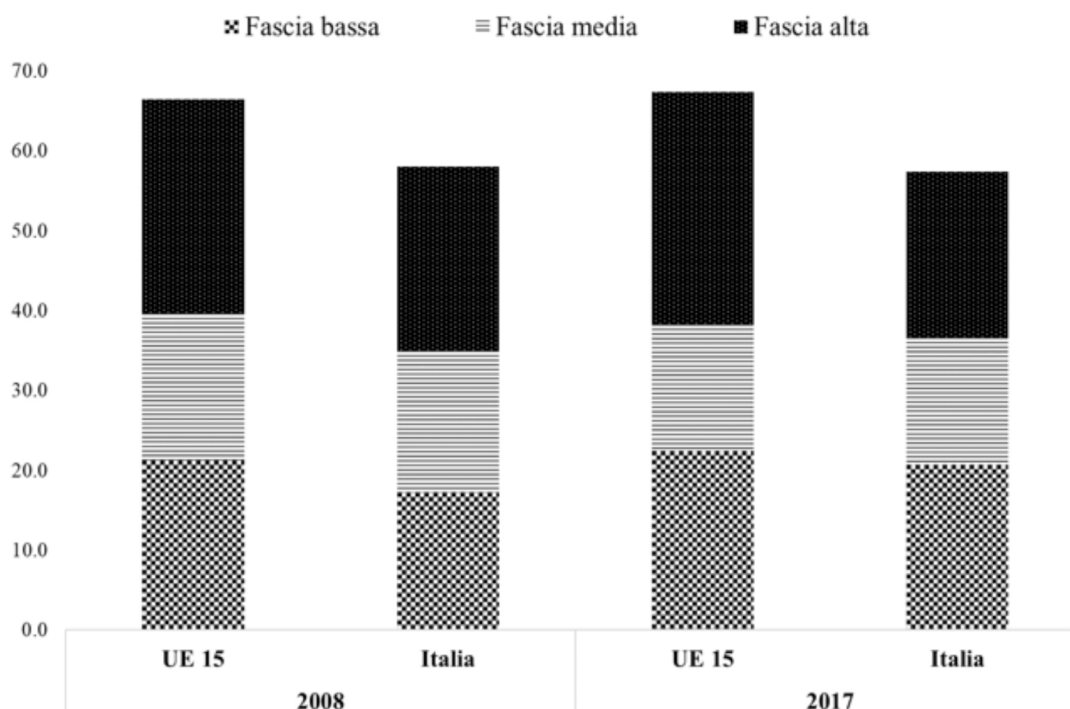


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro.

6. Si può contrastare la tendenza alla via bassa alla ripresa?

La stretta connessione tra scarsa intensità e scarsa qualificazione della nuova occupazione con alcuni settori economici dei servizi, caratterizzati da una bassa produttività e da una debole innovazione tecnologica, rende molto difficile, se non impossibile suggerire misure di intervento che si limitino al livello delle politiche del lavoro. Qui non si tratta tanto di favorire il passaggio da tempo parziale a tempo pieno con sgravi contributivi alle imprese o di promuovere processi di qualificazione professionale con processi formativi. Infatti, chi lavora controvoiglia a tempo parziale in mansioni poco qualificate è occupato in settori che offrono quasi solo occupazioni con queste caratteristiche: dagli alberghi ai ristoranti, dai grandi magazzini ai trasporti, dai servizi alle imprese di basso livello a quelli sociali e alla persona (incluso il lavoro domestico e di cura, che in Italia ha raggiunto livelli elevati, continuando a crescere anche durante la crisi). Interventi anche importanti e costosi per favorire un *upgrading* dei livelli di qualificazione professionale e una maggiore durata dell'orario settimanale di lavoro non potrebbero sortire grandi risultati, tenuto conto di come in questi settori sono inevitabilmente organizzati i processi lavorativi.

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

Figura 5 - Tassi di occupazione per livelli di qualificazione professionale


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua delle forze di lavoro

Spesso, guardando al tasso di occupazione della popolazione italiana, che era molto basso anche prima della crisi, ci si dimentica che il netto divario rispetto a quasi tutti gli altri paesi europei non si deve alle occupazioni con un livello medio o basso di qualificazione professionale, che sono quasi in linea con la media europea, ma alla carenza di occupati in mansioni dirigenziali, intellettuali o tecniche. Come mostra la figura 5, nel 2008 il tasso di occupazione della popolazione italiana (15-64 anni) era inferiore di oltre 8 punti percentuali alla media dell'Unione Europea 15, ma per quasi la metà questo divario era dovuto alla fascia professionalmente più alta. La crisi e la successiva ripresa hanno accentuato questa caratteristica, per cui il divario è cresciuto sino a 10 punti percentuali, di cui oltre 8 punti dovuti alla più ridotta fascia alta. Questa è la realtà del "vuoto occupazionale" dell'Italia, che ne rende più ardua la soluzione perché è molto più difficile creare occasione di lavoro altamente qualificate.

Questa difficoltà appare particolarmente ardua se si disaggrega per settori il divario tra il tasso di occupazione dell'Italia e quello medio dell'Unione Europea a 15. Infatti, come mostra la tabella 4, il divario si deve soprattutto (e sempre di più) a 4 settori (tutti a elevata intensità di lavoro altamente qualificato), di cui uno solo è privato: i servizi amministrativi e finanziari, a testimonianza dell'arretratezza del sistema di piccole imprese. Gli altri tre, dall'amministrazione pubblica all'istruzione e soprattutto alla sanità, sono settori che quasi per intero dipendono dalla spesa pubblica, la cui espansione da tempo ormai è frenata dall'enorme peso degli interessi passivi per sostenere il macigno del debito pubblico.

Tabella 4 – Tasso di occupazione (15-64 anni) per settore: differenza in punti percentuali tra Italia e media Unione europea a 15

	2008	2017
Agricoltura	0.2	0.4
Costruzioni	-0.6	-0.9
Industria	0.6	0.3
Commercio	-0.8	-1.2
Trasporti	-0.7	-0.6
Alberghi e ristoranti	-0.1	0.1
Informazione e comunicazione	-0.7	-0.8
Servizi amministrativi e finanziari	-1.3	-1.4
Attività scientifiche e tecniche	0.1	-0.5
Amministrazione pubblica	-1.3	-1.5
Istruzione	-0.7	-1.2
Sanità	-3.0	-3.6
Lavoro domestico	0.1	1.1
Altri servizi	-0.4	-0.5
Totale	-8.4	-10.0

Fonte: Eurostat, European Labour Force Survey

Note

1. E. Reyneri, Le due grandi crisi del mercato del lavoro: gli anni Trenta del XX secolo e gli anni Dieci del XXI secolo a confronto, in Istat, La società italiana e le grandi crisi economiche: 1929-2016. Annali di statistica. Roma, in corso di pubblicazione.
2. ILO, *Part time work: solution or trap?*, in «International Labour Review», 1997, vol. 136, n. 4; OECD, *Employment Outlook*, 2010, Parigi, pp. 211-256.
3. Anche parte di questo *part time* non è davvero “volontario” perché gli impegni familiari sono spesso un obbligo, ma in un’ottica di mercato del lavoro si considera involontario solo quello dovuto alla mancanza di un rapporto a tempo pieno.
4. Emilio Reyneri, Lavoro indipendente sul viale del tramonto, in «Lavoce.info», 31 ottobre 2017.
5. Con un effetto negativo sulla produttività delle imprese (già stagnante da molti anni) secondo una ricerca che ha trovato come un aumento del 10% nella proporzione di lavoratori a tempo parziale riduce la produttività di 1,45% (Francesco. Devinenti, Elena Grinza e Davide Vannoni, *The impact of part time work on firm productivity: evidence from Italy*, in «Industrial and Corporate Change», vol. 27, n. 2, 2018).
6. E. Reyneri, Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 77-81.
7. OECD, *How technology and globalisation are transforming the labour market*, in OECD, *Employment outlook*, OECD, Parigi 2017, pp.81-124.
8. Daron Acemoglu e David. H. Autor, *Skills, tasks and technology: Implications for employment and earnings*, NBER Working Paper No. 16082, Cambridge, MA, 2010.
9. Si veda ad esempio Daniel Oesch, *Welfare Regimes and Change in the Employment Structure: Britain, Denmark and Germany since 1990*, in «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 1, 2015, pp. 94-110.
10. EUROFOUND, *Employment polarisation and job quality in the crisis*, EUROFOUND, Dublino 2013.
11. In questa analisi si adotta un’aggregazione dei gruppi occupazionali in linea con quella recentemente adottata dall’OECD in OECD, *How technology and globalisation are transforming the labour market*, in OECD, *Employment outlook*, OECD, Parigi 2017, pp.81-124. La fascia delle occupazioni a elevata qualificazione comprende i dirigenti, le professioni intellettuali e i tecnici; la fascia delle occupazioni intermedie comprende le professioni esecutive manuali (impiegati) e non manuali (operai specializzati); la fascia delle occupazioni a bassa qualificazione comprende gli addetti alle vendite e ai servizi alla persona, gli operai semi-qualificati e le occupazioni elementari.
12. Unioncamere – ANPAL, *Sistema Informativo Excelsior, Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2018-2022)*, Unioncamere, Roma 2018.
13. Per un approfondimento si vedano Ivana Fellini, Una «via bassa» alla decrescita dell’occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali, in «Stato e mercato», n. 3, pp. 469-508, 2015; Ivana Fellini e Giovanna Fullin, *Employment change, institutions and migrant labour: the Italian case in comparative perspective*, in «Stato e mercato», n. 2, 2018, pp. 293-33.
14. Qui si fa riferimento alla cittadinanza, perciò il contributo degli immigrati e delle immigrate all’occupazione risulta inferiore alla realtà poiché dal 2012 sono andati aumentando coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana.

Bibliografia

- Acemoglu D. e Autor D. H., *Skills, tasks and technology: Implications for employment and earnings*, NBER Working Paper No. 16082, Cambridge, MA, 2010.
- Devincenti F., Grinza E. e Vannoni D., *The impact of part time work on firm productivity: evidence from Italy*, in «*Industrial and Corporate Change*», vol. 27, n. 2, 2018.
- EUROFOUND, *Employment polarisation and job quality in the crisis*, EUROFOUND, Dublino 2013
- Fellini I. e Fullin G., *Employment change, institutions and migrant labour: the Italian case in comparative perspective*, in «*Stato e mercato*», n. 2, 2018, pp. 293-33.
- Fellini I., Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali, in «*Stato e mercato*», n. 3, pp. 469-508, 2015.
- ILO, *Part time work: Solution or trap?*, in «*International Labour Review*», 1997, vol. 136, n. 4;
- OECD, *Employment Outlook*, 2010, Parigi, pp. 211-256.
- OECD, *How technology and globalisation are transforming the labour market*, in OECD, *Employment outlook*, OECD, Paris 2017, pp.81-124
- Oesch D., *Welfare Regimes and Change in the Employment Structure: Britain, Denmark and Germany since 1990*, in «*Journal of European Social Policy*», vol. 25, n. 1, 2015, pp. 94-110.
- Reyneri E., Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 77-81.
- Reyneri E., Lavoro indipendente sul viale del tramonto, in «*Lavoce.info*», 31 ottobre 2017.
- Reyneri E., Le due grandi crisi del mercato del lavoro: gli anni Trenta del XX secolo e gli anni Dieci del XXI secolo a confronto, in Istat, *La società italiana e le grandi crisi economiche: 1929-2016. Annali di statistica*. Roma, in corso di pubblicazione.
- UNIONCAMERE – ANPAL, *Sistema Informativo Excelsior, Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2018-2022)*, Unioncamere, Roma 2018.





Capitolo 2

L'esplosione dei contratti a termine



Capitolo 2 L'esplosione dei contratti a termine

Marina Barbini, Fedele De Novellis
REF Ricerche

La crescita degli occupati a termine

L'economia italiana nel 2018 ha registrato il quinto anno di ripresa dopo due episodi recessivi consecutivi. La ripresa degli ultimi anni è stata peraltro caratterizzata da ritmi di crescita modesti, soprattutto alla luce dell'ampia contrazione del Pil degli anni precedenti. Gli esiti di tali andamenti sono evidentemente ben visibili nell'evoluzione della domanda di lavoro, che ha risposto all'alternanza delle diverse fasi cicliche.

Le tendenze più recenti hanno poi evidenziato un miglioramento significativo dei livelli occupazionali, soprattutto se confrontato con la modestia dei tassi di crescita del Pil. Le tendenze del mercato del lavoro italiano appaiono quindi modeste in termini assoluti, ma generalmente positive alla luce degli andamenti del quadro economico generale. Si tratta di un punto di rilievo, soprattutto ai fini della valutazione degli esiti derivanti dai diversi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nella normativa.

D'altra parte, la stessa misurazione dei risultati del mercato del lavoro non è immediata: cambia a seconda delle diverse misure dell'andamento dell'*input* di lavoro, e se si tiene conte anche di aspetti riguardanti la qualità del lavoro.

Sul primo aspetto, possiamo limitarci a ricordare che l'occupazione è tornata nel 2018 sui livelli massimi pre-crisi, a fronte però di un *gap* ancora ampio da colmare se si considerano gli indicatori delle ore lavorate; da questo punto di vista un ruolo essenziale è stato giocato dall'aumento della diffusione del *part time*, sovente di carattere involontario. Nel complesso, rispetto ai livelli pre-crisi, mancano ancora un milione e 100mila occupati se si riportano le ore lavorate a unità di lavoro equivalenti *full time*.

La quantità di posizioni a tempo parziale createsi in una fase di debolezza del mercato del lavoro rivela come la riduzione degli orari per occupato abbia rappresentato una delle modalità con cui il sistema produttivo si è riorganizzato come risposta alla crisi. L'aumento del *part time* è legato anche alla forte riduzione che si è verificata in questi anni nel numero di persone inattive; l'aumento dell'offerta di lavoro (soprattutto femminile) si è tradotto sia in un aumento della disoccupazione che in un aumento del lavoro di carattere "marginale".

Su questo punto si innesta il tema della qualità del lavoro. La dimensione quantitativa della domanda di lavoro si accosta a cambiamenti di rilievo nella composizione in termini di stabilità dei posti di lavoro, livelli salariali, prospettive di carriera e più in generale tutti quegli elementi che concorrono a determinare il grado di soddisfazione del lavoratore e che non possono essere colti semplicemente attraverso il passaggio dallo stato di disoccupato o inattivo a quello di occupato.

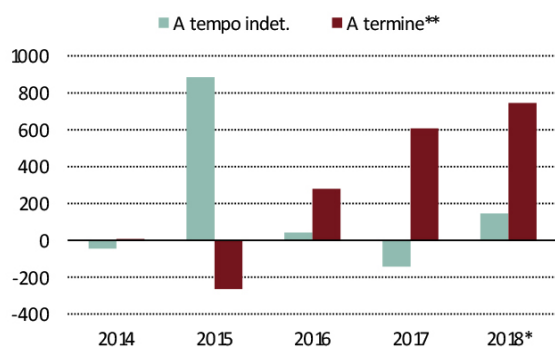
Da questo punto di vista, l'aspetto più significativo della fase recente è rappresentato dal fatto che la crescita degli occupati si è rivelata particolarmente intensa per la componente dei contratti a tempo determinato.

L'aumento dei lavoratori con contratto a termine tra il 2014 e il secondo trimestre del 2018 è stato quasi del 35 per cento, con una variazione assoluta di oltre 800 mila occupati, che corrispondono quindi a una quota significativa dell'incremento complessivo

dell'occupazione nello stesso intervallo di tempo. Nello stesso periodo il numero di lavoratori alle dipendenze con contratto a tempo indeterminato è cresciuto di 460 mila, mentre si è registrata una riduzione di 117 mila occupati fra gli autonomi.

Le tendenze degli ultimi anni si sono anche accentuate nel corso del 2018, quando l'occupazione a termine ha continuato a crescere a ritmi vivaci, a fronte dell'avvio di una fase di contrazione dell'occupazione a tempo indeterminato.

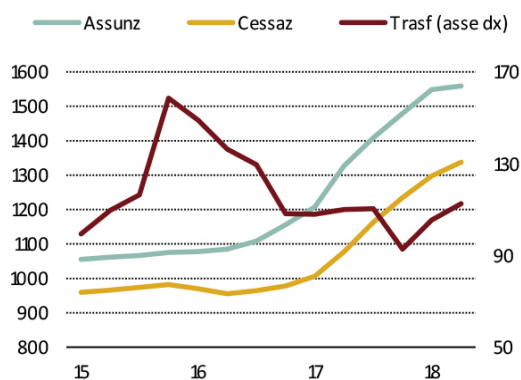
Tale andamento si è prodotto nonostante la presenza degli sgravi contributivi previsti dalla scorsa legge di bilancio per le assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato di giovani *under35*. Evidenze nella stessa direzione emergono dai dati amministrativi. Sulla base dei dati di flusso dell'Inps relativi ai primi sette mesi dell'anno, la variazione netta dei rapporti a termine, ovvero il saldo tra assunzioni, cessazioni e trasformazioni, positiva dal 2016 (quando si registrò un saldo pari a +280 mila nuovi contratti), è arrivata a +745 mila nella prima metà del 2018. Come si osserva dai grafici, il forte *trend* dei contratti a termine dal 2016 in poi è stato il risultato di un forte aumento del flusso di assunzioni, ben superiore a quello delle cessazioni. Anche l'andamento delle trasformazioni contribuisce a spiegare la recente esplosione dei contratti a termine; infatti è progressivamente diminuita la quota di contratti a termine trasformati in contratti a tempo indeterminato, con una inversione di tendenza che ha caratterizzato la prima parte del 2018, probabilmente da attribuire alla presenza degli sgravi contributivi legati alle assunzioni di giovani *under35*.

Grafico 2.1 - Nuovi rapporti di Lavoro


Fonte: dati INPS (saldo)

* Primi 7 mesi

** comprende c. a temp. ind., apprendistato, stagionali, somministrati, intermittenti

Grafico 2.2 - Contratti a termine


Fonte: dati INPS

medie mobili di 4 termini; migliaia

Tabella 2.1 - Quota di contratti attivati

	2014	2015	2016	2017	2018*
A tutele crescenti (ex T. indet.)	22.5	31.3	21.1	16.1	16.1
A tempo determinato	43.3	37.7	44.1	45.6	43.8
in apprendistato	4.1	2.8	4.0	4.0	4.1
stagionali	9.4	8.6	8.9	8.7	10.3
in somministrazione	15.7	15.5	17.4	17.5	17.8
intermittenti	5.0	4.1	4.5	8.0	7.9
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: dati INPS (Osservatorio sul precariato); * Primi 7 mesi

Le assunzioni a termine continuano quindi a rappresentare la netta maggioranza delle nuove assunzioni nel mercato del lavoro italiano, mentre l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato è scesa al 16.1 per cento dei flussi nella prima parte dell'anno in corso dopo che nel 2015 aveva raggiunto il picco del 31.3 per cento.

Le caratteristiche del lavoro a termine

In questi ultimi anni l'aumento del lavoro a termine è stato trasversale per genere, territorio e classe di età, pur mantenendo una distribuzione molto sbilanciata soprattutto dal punto di vista del genere.

Il lavoro dipendente a termine è più diffuso tra i giovani di 15-29 anni, tra i quali un occupato su tre svolge un lavoro a termine. Questa forma di lavoro riguarda tuttavia anche gli adulti: nel secondo trimestre dell'anno in corso oltre un terzo dei dipendenti a termine ha tra i 35 e i 54 anni, con un'incidenza sul totale degli occupati di quasi il 10 per cento, che è aumentata di 2.2 punti percentuali rispetto al 2014.

Se si considera il titolo di studio si osserva inoltre che l'aumento in termini assoluti ha coinvolto soprattutto i lavoratori con livelli di istruzione inferiori. Calcolando l'incidenza rispetto all'occupazione totale, i dipendenti a termine che dichiarano di avere

Tabella 2.2 - Dipendenti temporanei per genere, età, area, livello di istruzione

	II 2014	II 2018	2018/14	2018/14	II 2014	II 2018
	valori assoluti		var.ass.	var.%	Incidenze e % su occ.tot.	
Totale dip temporanei	2.316	3.120	804	34.7	10.6	13.7
Maschi	1207	1680	473	39.2	9.6	12.8
Femmine	1109	1440	331	29.8	12.0	14.8
Nord	1067	1457	391	36.6	9.4	12.3
Centro	488	632	144	29.6	10.4	13.0
Sud	761	1030	269	35.4	13.2	16.8
15-29 anni	886	1248	361	40.8	33.5	42.6
30-34 anni	321	413	92	28.6	13.1	17.2
35-44 anni	524	692	168	32.0	7.9	11.3
45-54 anni	445	554	109	24.5	6.7	7.9
55-64 anni	139	214	74	53.3	4.0	4.9
Fino lic.media	763	1018	255	33.5	10.9	14.6
Diploma	1072	1461	389	36.2	10.1	13.8
Laurea e post-laurea	481	641	160	33.3	9.1	12.1

Fonte: Microdati Istat (RCFL), 15-64 anni, miglialia

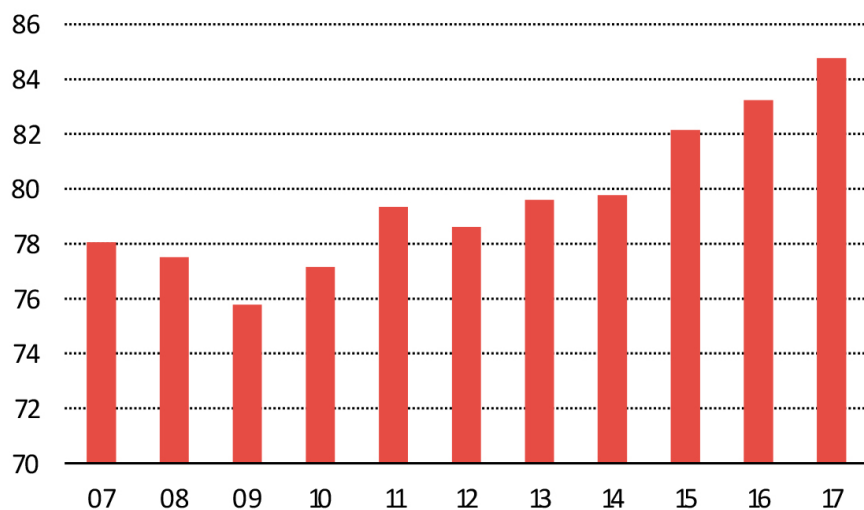
al massimo la licenza media sono passati dal 10.9 al 14.6 per cento tra il 2014 e il 2018; tra i diplomati la quota è salita dal 10.1 al 13.8 per cento; mentre tra chi ha un livello di istruzione terziaria il peso è salito dal 9.1 al 12.1 per cento.

Considerando le informazioni riguardanti la durata media del lavoro a termine, si osserva che la durata dei contratti si è ridotta negli ultimi anni. I contratti che non superano i 12 mesi rappresentano in genere la porzione prevalente dell'occupazione a termine, ma l'incidenza di questi contratti è aumentata in misura significativa arrivando all'85 per cento, e gli incrementi maggiori si sono verificati negli ultimi tre anni. Da questo punto di vista può essere che la possibilità per le imprese di non dover indicare la causale abbia rappresentato un forte incentivo per l'instaurazione di contratti che durano pochi mesi (o anche solo poche settimane). Forse anche il travaso di parte dei contratti a progetto verso il tempo determinato, così come l'abolizione dei *voucher* a marzo dello scorso anno, può avere influito in tal senso.

Va sottolineato che la quota maggioritaria dei contratti di lavoro a tempo determinato corrisponde a posti di lavoro effettivamente stagionali o di durata comunque temporanea. Nella crescita del lavoro a termine si riflette quindi anche l'evoluzione della struttura produttiva italiana, con il peso crescente di attività soprattutto terziarie e legate ai comparti del turismo allargato (incluso quindi l'intrattenimento, anche culturale), che devono strutturalmente organizzarsi in modo da rispondere ad ampie fluttuazioni della domanda, stagionali o comunque contrassegnate dalla provvisorietà.

Le nuove regole stabilite dal decreto Dignità (in particolare la reintroduzione della causale dopo i primi 12 mesi e la riduzione della durata massima da 36 a 24 mesi)

Grafico 2.3 - Quota di contratti a termine con durata inferiore ai 12 mesi



Fonte: dati Eurostat: % su dipendenti temp. totali

avranno sicuramente qualche impatto sulla durata media dei rapporti di lavoro a termine, in particolare è probabile che i contratti con durate brevi diventeranno ancora più frequenti.

Determinanti dell'aumento dell'occupazione a termine

Il tema della crescita così vivace del numero degli occupati con contratto a tempo determinato solleva naturalmente diversi quesiti, soprattutto in relazione alle tendenze che prevarranno nei prossimi anni.

Una spiegazione esaustiva del fenomeno non è però immediata. Probabilmente vi sono più elementi che concorrono a interpretare la dinamica sostenuta del lavoro a tempo determinato. Gli elementi che intervengono nella spiegazione sono legati a fattori di carattere ciclico, alle caratteristiche della fase congiunturale recente e a cambiamenti nelle norme sul mercato del lavoro adottati nel corso degli ultimi anni.

In particolare, il lavoro a termine mostra tradizionalmente oscillazioni abbastanza pronunciate in corrispondenza dell'alternanza delle diverse fasi cicliche. Diversamente dalle componenti dei tempi indeterminati e degli autonomi, che evidenziano andamenti dominati dalle componenti di *trend*, sui contratti a termine si è concentrata l'instabilità ciclica della domanda di lavoro degli ultimi anni. Questo tipo di comportamento è spiegabile sia per i minori costi della flessibilità in uscita che per la elevata flessibilità in entrata.

D'altra parte, alla luce della prolungata fase di difficoltà che ha attraversato l'economia italiana, non è sorprendente che le strategie delle imprese siano molto prudenti e orientate ad attivare rapporti di lavoro di breve durata e più facili da interrompere, in attesa di verificare se il recupero recente rappresenti una vera inversione di tendenza piuttosto che un miglioramento di carattere puramente congiunturale. Peraltro, il marcato rallentamento che ha attraversato l'economia italiana nel 2018 non potrà che scoraggiare ulteriormente le decisioni delle imprese. Sino a quando non si consolideranno aspettative di una duratura fase di crescita, le politiche aziendali tenderanno a privilegiare i rapporti di lavoro di carattere temporaneo.

Un altro aspetto che caratterizza il lavoro a termine è che esso non è distribuito uniformemente fra i settori dell'economia. Ciò è evidentemente legato alle peculiarità dei processi produttivi; ad esempio, è normale che i contratti a termine siano stipulati con una maggiore frequenza nei settori caratterizzati dalla presenza di impieghi stagionali. La scomposizione del lavoro a tempo determinato sulla base dei settori di appartenenza mostra come questo tipo di rapporti di lavoro abbia un peso elevato nei settori degli "alberghi e pubblici esercizi" e nell'agricoltura, dove circa il 30 per cento dell'occupazione complessiva risulta avere contratti di lavoro a termine, a fronte di un'incidenza intorno al 10 per cento negli altri settori.

L'effetto della composizione settoriale negli ultimi anni ha premiato decisamente la componente del lavoro a termine a seguito dell'elevata incidenza del settore degli "alberghi e pubblici esercizi", che si caratterizza per una elevata presenza di lavoratori temporanei, e che negli ultimi anni ha registrato una crescita significativa per effetto della vivacità delle attività legate al turismo. Basti considerare che in questi settori sono stati creati ben 132 mila nuovi posti di lavoro con contratto a termine.

Va segnalato anche l'incremento nel settore dei servizi alla persona, tradizionalmente caratterizzato da un'incidenza relativamente alta dei contratti a termine.

Tabella 2.3 - Dipendenti temporanei, distribuzione per settore

	II 2014	II 2018	2018/14	2018/14	II 2014	II 2018
	valori assoluti		var.ass	var.%	Incidenze % su occ.tot.	
Totale dip temporanei	2315	3120	805	34.8	10.6	13.7
Agricoltura, silvicoltura e pesca	221	286	65	29.3	28.9	34.3
Industria in senso stretto	373	597	224	60.2	8.5	12.9
Costruzioni	142	195	53	37.0	9.5	13.7
Commercio	279	359	80	28.7	9.1	11.3
Alberghi e ristoranti	309	441	132	42.8	25.3	29.0
Trasporto e magazzino	88	113	25	28.1	8.8	11.3
Servizi di informazione e comunicazione	40	37	-3	-6.5	7.4	6.4
Attività finanziarie e assicurative	15	32	17	115.5	2.5	5.2
Attività immob., servizi alle imprese e altre attività profess. e imprendit.	213	301	88	41.1	9.2	11.3
Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria	91	61	-30	-33.4	6.9	5.1
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	374	454	80	21.5	11.2	13.2
Altri servizi collettivi e personali	170	244	74	43.4	9.7	14.1

Fonte: Microdati Istat (RCFL), 15-64 anni, migliaia

La tavola seguente riporta i principali provvedimenti degli ultimi anni.

Tabella 2.4 - I principali provvedimenti in materia di lavoro degli ultimi anni

Provvedimento	Cosa stabilisce	Quando entra in vigore
L. n. 92/2012	Introduzione di alcune restrizioni riguardanti i contratti di collaborazione a progetto	luglio 2012
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 trasformazione 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 trasformazione 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. 96/2018	Nuove restrizioni per i contratti a tempo det. e 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

L'aspetto principale della spiegazione va però probabilmente ricercato nei diversi interventi che hanno modificato la legislazione in materia di lavoro portando a cambiamenti nelle preferenze delle imprese in tema di tipologie contrattuali.

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. Con questa legge l'impresa non è più soggetta all'onere di indicare i motivi per i quali il contratto a termine viene stipulato, ed è possibile rinnovare il contratto per cinque volte nell'arco di tre anni, facendo così coincidere l'assenza di causale con la durata massima (36 mesi) del contratto a termine. L'unico limite posto all'utilizzo del contratto a termine è che i dipendenti a tempo determinato non possono superare il 20 per cento dell'organico complessivo, ed è prevista una maggiorazione contributiva dell'1.4 per cento a carico delle imprese. Nel caso in cui si superi tale soglia, il contratto a termine non si converte in contratto a tempo indeterminato come in passato, ma è stata prevista una sanzione economica a carico del datore di lavoro, che non incide sulla validità del termine apposto al contratto.

Nel marzo 2015 è stato poi 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. Se la legge n. 92/2012 (cosiddetta riforma Fornero) aveva affievolito il diritto alla reintegrazione in favore della sola indennità economica, il *Jobs Act* è andato oltre eliminando ogni possibilità che il lavoratore ingiustamente licenziato riottenga il posto di lavoro; in tal caso le imprese hanno il solo obbligo di risarcire economicamente i lavoratori per un ammontare pari a due mensilità dell'ultima retribuzione percepita per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. Le sole ipotesi per le quali è possibile la reintegra sono il licenziamento nullo perché discriminatorio (per ragioni politiche, sindacali, ecc.) o perché disposto in violazione di un divieto di legge (gravidanza, matrimonio, ecc.), e quello nullo perché comunicato verbalmente.

Tra i provvedimenti legislativi di attuazione del *Jobs Act* vi è 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. Già la riforma Fornero aveva imposto delle limitazioni all'uso improprio delle partite Iva e dei contratti a progetto, ma dall'estate del 2015 questo tipo di rapporti sono stati definitivamente aboliti.

Negli scorsi anni ci sono anche stati 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); la norma prevedeva l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali fino a un limite massimo di 8.060 euro all'anno per tre anni per le assunzioni a tempo indeterminato e le trasformazioni di rapporti a termine avvenute nel 2015. Gli sgravi contributivi sono stati poi confermati dalla legge di stabilità per il 2016 che però ne ha praticamente dimezzato importo e durata, visto che la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato è stata ridotta al 40 per cento con un tetto fino a 3.250 euro annui, per una durata di due anni.

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.

Tra i provvedimenti adottati in materia di lavoro si deve ricordare poi l'abolizione del lavoro accessorio decisa a marzo dello scorso anno, con l'emanazione del D.l. n. 25/2017. I *voucher*, introdotti nel 2003, hanno iniziato ad essere effettivamente utilizzati dal 2008, prima limitatamente ai lavoratori occasionali del settore agricolo, per poi essere progressivamente estesi a tutti i settori nel 2012 e nel 2013. In questi ultimi anni si è parlato di una vera e propria esplosione del numero di *voucher* venduti, e lo strumento è stato spesso criticato, in base all'idea che esso abbia accentuato la precarizzazione del lavoro in Italia, arrivando perciò ad essere definitivamente abolito e sostituito dalle nuove prestazioni occasionali (previste dalla legge n. 96/2017): il Contratto di prestazione occasionale per le imprese e il Libretto Famiglia per le prestazioni in ambito domestico che sono divenute operative nell'estate del 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; e la riduzione delle proroghe ammissibili da 5 a 4. In questo modo si è quindi rivisto il sistema di flessibilità che era stato concesso dalla riforma Poletti.

È troppo presto per valutare se e quanto queste restrizioni influenzeranno l'occupazione a termine e se vi saranno anche effetti negativi sulle assunzioni a tempo indeterminato, dato il contestuale aggravio degli indennizzi in caso di licenziamento illegittimo. Le stime in circolazione, tra le quali quelle dell'Inps e di Veneto Lavoro, hanno ipotizzato un impatto occupazionale negativo del provvedimento, ma tutto sommato contenuto. Secondo l'Inps, in particolare, la quota dei contratti che, superando la durata massima dei 24 mesi, darebbe origine a flussi di lavoratori verso la disoccupazione sarebbe pari a circa lo 0.4 per cento dei contratti a tempo determinato normalmente attivati negli ultimi anni (quantificati in circa 2 milioni annui).

Certamente l'esistenza di un regime transitorio, previsto in sede di conversione in legge del decreto Dignità e valido dal 12 agosto fino al 31 ottobre 2018, potrebbe aver determinato una concentrazione di attivazioni e di proroghe di contratti a tempo determinato prima che le nuove regole entrino in vigore.

Ad ogni modo bisogna anche sottolineare che con il decreto Dignità, per quanto riguarda i contratti a termine, ci siamo riallineati alla legislazione prevalentemente vigente nel resto d'Europa. Negli altri paesi europei, infatti, la durata massima del contratto a termine è fissata a 24 mesi e non a 36 (solo il Belgio concede una durata massima di 36 mesi), e il numero massimo delle proroghe è di solito tre. Inoltre in Francia, Germania e Spagna esiste anche l'obbligo di indicare una causa per l'utilizzo del contratto a termine.

Andamento dell'occupazione secondo le diverse forme contrattuali

I dati relativi all'andamento dell'occupazione possono quindi essere letti anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nella normativa.

I grafici seguenti illustrano l'andamento del numero totale di occupati, distinguendo poi la componente dei lavoratori con contratto a termine, quella con contratti 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 gialle segnano le date dei principali cambiamenti nella normativa.

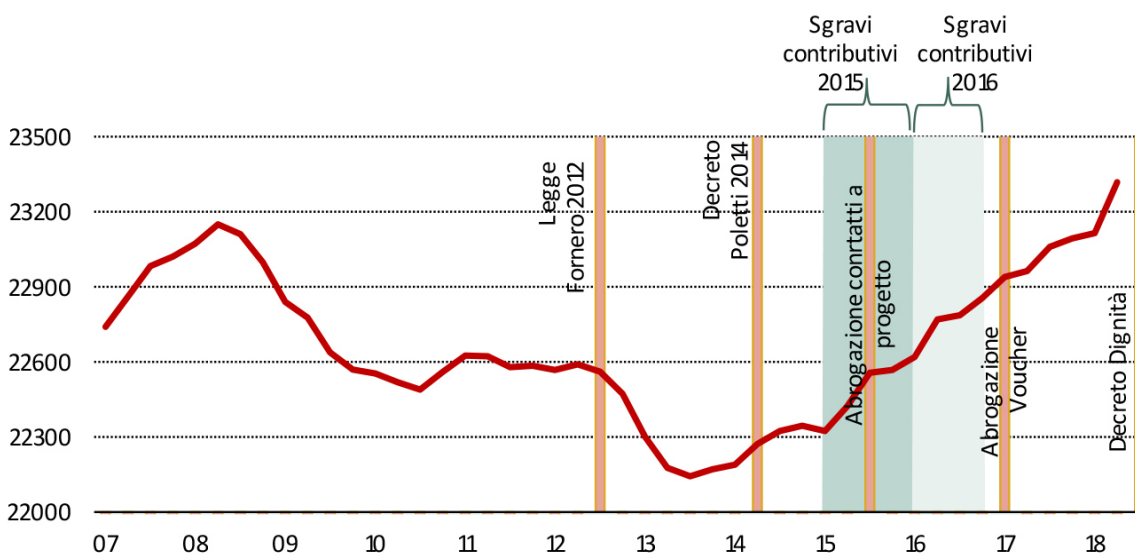
Dai grafici si coglie innanzitutto l'impennata degli occupati a tempo indeterminato nel corso del 2015, primo periodo di validità degli sgravi, e la decelerazione dell'anno successivo, quando gli sgravi furono confermati ma con entità inferiore. La crescita dei dipendenti a tempo indeterminato si arresta nel corso del 2017, presentando quindi un andamento in controtendenza con le fasi del ciclo economico.

Per quanto riguarda gli occupati a termine, questi registrano, oltre ad oscillazioni cicliche piuttosto pronunciate, anche una componente di *trend* crescente molto marcata che sembra prendere il via intorno al 2013-2014. Tale andamento può essere spiegato dagli interventi di liberalizzazione del contratto e dall'eliminazione delle collaborazioni a progetto.

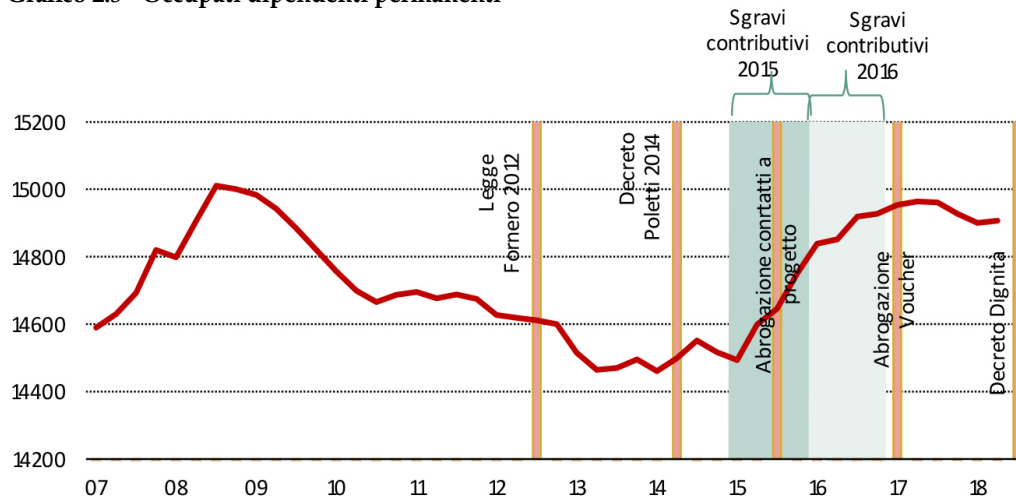
Si osserva anche la momentanea contrazione a fine 2015, quando le imprese hanno evidentemente concentrato le assunzioni sul contratto a tutele crescenti allo scopo di beneficiare degli sgravi contributivi, e questo potrebbe avere spiazzato momentaneamente le assunzioni con contratto a termine.

Infine, la tendenza per il lavoro autonomo è quella di una costante riduzione, più marcata dopo il 2015.

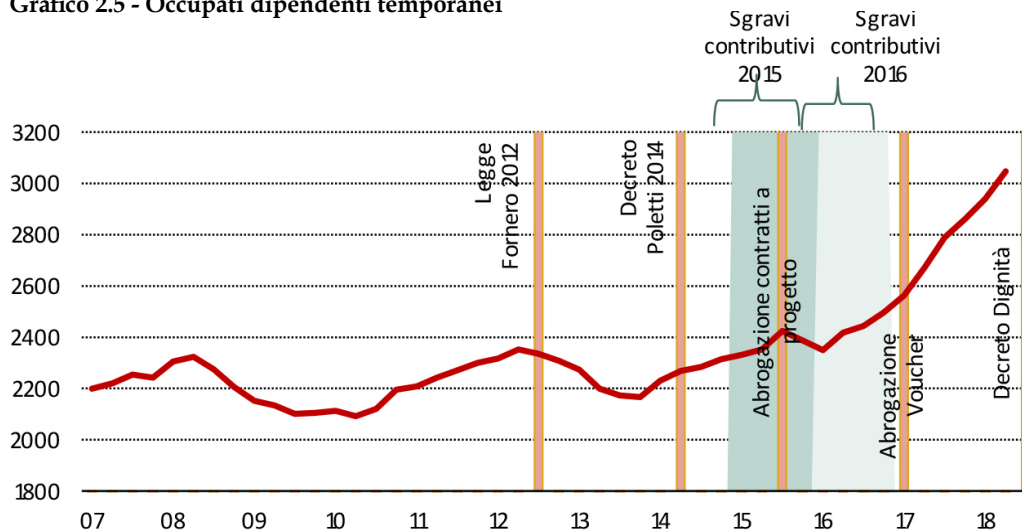
Grafico 2.4 - Totale occupati



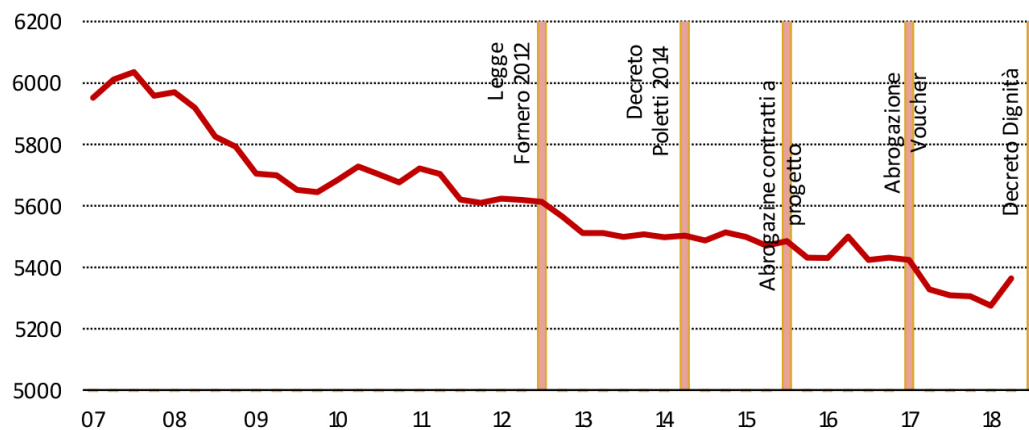
Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Grafico 2.5 - Occupati dipendenti permanenti


Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Grafico 2.5 - Occupati dipendenti temporanei


Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Grafico 2.7 - Occupati autonomi


Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Lo *shift* da collaboratori a lavoratori a termine

Nel corso degli ultimi anni le preferenze per le diverse forme contrattuali si sono evidentemente modificate in corrispondenza dei diversi cambiamenti nella normativa.

Tra gli elementi che hanno concorso alla crescita del lavoro a termine vi è anche l'abrogazione dei contratti di collaborazione a progetto del 2015, classificati fra i lavoratori autonomi. L'Istat indica difatti una contrazione significativa dello *stock* dei collaboratori nel corso degli ultimi anni, il che spingerebbe a ritenere che molti di questi possano avere trovato una collocazione attraverso i contratti a tempo determinato.

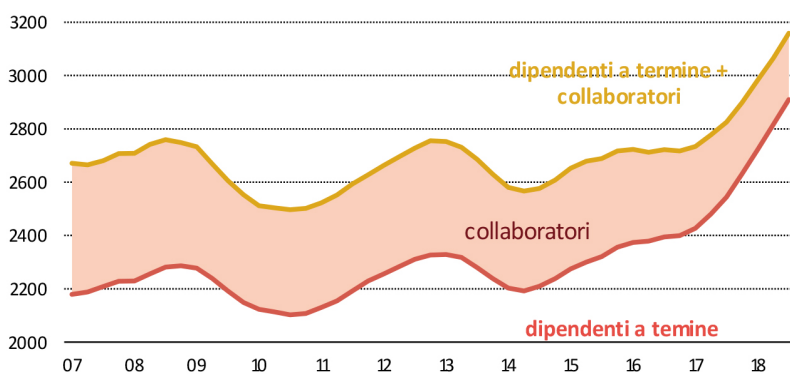
Evidentemente, per la quota di contratti a tempo determinato che sostituiscono precedenti contratti di collaborazione non è corretto parlare di aumento della precarietà considerando che in entrambi i casi si tratta di rapporti di lavoro molto flessibili.

Se si sommano i collaboratori ai lavoratori con contratto a tempo determinato si osserva una certa attenuazione della tendenza crescente dell'aggregato di lavoratori inquadrati con forme di lavoro flessibili.

Naturalmente, tale sommatoria è una forzatura, e non implica necessariamente una spiegazione in termini di "vasi comunicanti". Con il grafico successivo si fornisce quindi solo un'idea di quello che sarebbe successo se ci fosse stato un completo travaso dai collaboratori ai tempi determinati.

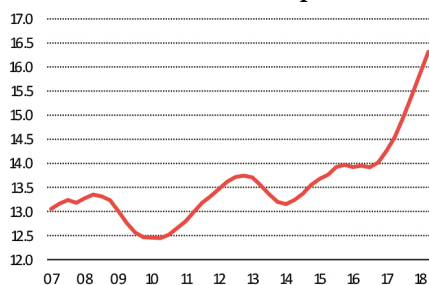
Lo stesso dicasi per i due grafici che seguono. La quota dei lavoratori temporanei sul totale dell'occupazione dipendente è salita di tre punti percentuali dal 2013; se si assumesse una completa sostituibilità tra i due tipi di rapporti di lavoro e si sommassero i contratti a termine con le collaborazioni, rimarrebbero da spiegare solo due punti percentuali di incremento nello stesso arco temporale.

Grafico 2.8 - Dipendenti a termine e collaboratori



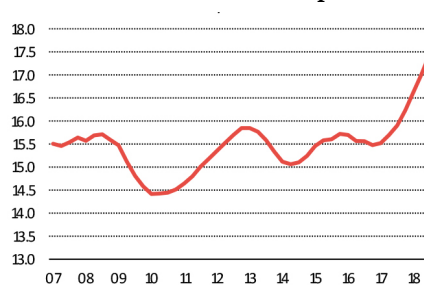
Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Grafico 2.9 - Occupati a tempo determinato % del totale dipendenti



Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

Grafico 2.10 - Occupati a tempo determinato + collaboratori in % del tot. dipendenti + collaboratori



Fonte: dati Istat (RCFL), migliaia

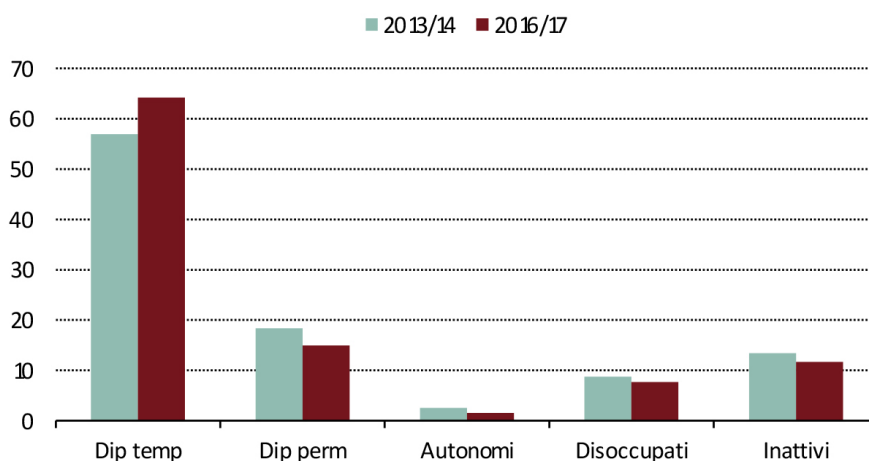
I passaggi da e verso il lavoro a termine

L'analisi dei dati longitudinali dell'indagine Istat sulle forze lavoro consente di comprendere con maggiore precisione le dinamiche sottostanti l'aumento dell'occupazione a termine.

Sulla base dei dati riferiti al terzo trimestre di ciascun anno, nel seguito sono illustrati i cambiamenti di stato dei diversi lavoratori da un anno all'altro.

Innanzitutto si sta aggravando sempre più il rischio per gli occupati di restare "intrapopolati" nei lavori temporanei, dal momento che i dati di flusso indicano un aumento del tasso di permanenza nell'occupazione dipendente a termine, mentre parallelamente continuano a diminuire le transizioni verso il lavoro permanente, che nel terzo trimestre del 2017 hanno toccato un minimo storico: se prima della crisi, nel 2007, circa un quarto dei lavoratori temporanei aveva la probabilità di trovare un'occupazione stabile ad un anno di distanza, tra il 2016 e il 2017 questa è scesa a circa il 15 per cento. In tal senso ha sicuramente avuto un ruolo il venir meno degli sgravi contributivi validi nel biennio 2015-2016, e nello stesso tempo l'attesa dei nuovi benefici sulle assunzioni a tempo indeterminato (seppur limitati ai giovani) previsti dalla legge di bilancio 2018.

Grafico 2.11 - Esiti dell'occupazione dipendenti a tempo determinato



Fonte: Microdati Istat (RCFL), occupati dipendenti temporanei in t0 secondo lo status in t1

Tabella 2.5 - Esiti dell'occupazione a termine. Probabilità di uscita verso:

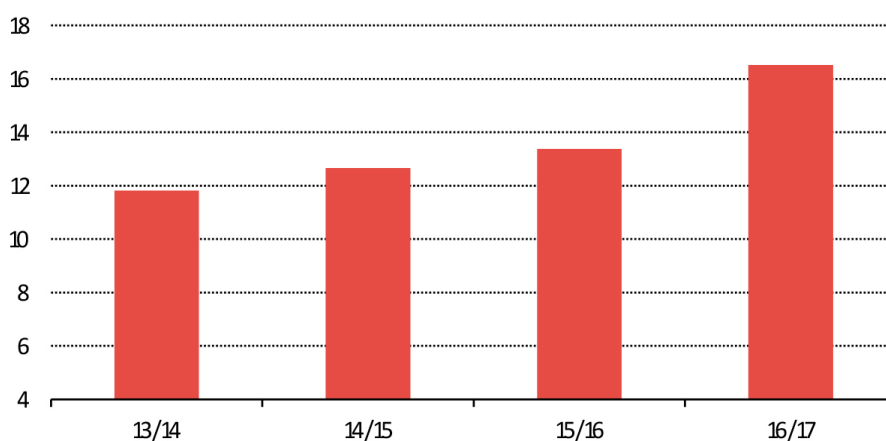
	2013-14	2016-17
Occupaz. permanente	18.4	14.9
Occupaz. autonoma	2.5	1.5
Disoccupazione	8.7	7.7
Inattività	13.4	11.7
Occupaz. a termine (permanenza)	56.9	64.2
Occupati dip. temporanei in t0 secondo lo status in t1		

Fonte: Microdati Istat (RCFL), 15 anni e più, III trimestre

In positivo va invece sottolineato che il tasso di uscita dal lavoro a termine verso la disoccupazione o l'inattività è diminuito: se tra il 2013 e il 2014 il 22 per cento dei dipendenti a termine aveva la probabilità di transitare verso la non occupazione, tra il 2016 e il 2017 questa quota si è ridotta al 19.4 per cento. Così come, se si analizzano le probabilità di ingresso, si osserva che la transizione nel lavoro a termine dalla condizione di disoccupazione o inattività è più frequente rispetto a quattro anni fa.

Interessante anche analizzare gli esiti a un anno di distanza dei collaboratori verso le altre forme di occupazione, in particolare quella a termine. A partire dal 2013-2014 (a seguito delle limitazioni introdotte dalla Legge Fornero) sono difatti aumentate le trasformazioni da collaboratore a dipendente a tempo determinato, e negli ultimi due anni la probabilità di uscita verso il lavoro a termine si è ulteriormente accentuata. Ciò confermerebbe il fatto che con l'abolizione dei contratti di collaborazione a progetto voluta dal *Jobs Act* si sia effettivamente verificato un travaso dei collaboratori verso l'occupazione dipendente a tempo determinato. Questo travaso può essersi verificato anche in modo indiretto e cioè con un passaggio dalle collaborazioni alla condizione di inattività o di disoccupazione e, successivamente, con un rientro nell'occupazione tramite un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Grafico 2.12 - Trasformazioni da Collaboratori a Dipendenti a termine



Fonte: Microdati Istat (RCFL), 15 anni e più, III trimestre

Tabella 2.6 - Esiti dei collaboratori. Probabilità di uscita verso:

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Occupaz. permanente	9.8	11.1	16.3	9.3
Occupaz. a termine	11.8	12.7	13.4	16.5
Occupaz. autonoma	3.8	4.8	2.8	5.6
Disoccupazione	7.9	8.4	8.4	6.6
Inattività	17.3	19.6	20.1	26.8
Collaborazione (permanenza)	49.4	43.3	39.1	35.2
Collaboratori in t0 secondo lo status in t1				

Fonte: Microdati Istat (RCFL), 15 anni e più, III trimestre



Capitolo 3

Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà



Capitolo 3

Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà ¹

Claudio Lucifora, *Università Cattolica di Milano e CNEL*

Valentina Ferraris, *REF Ricerche*

Introduzione

Il "lavoro povero", in seguito alla crisi che ha colpito il nostro Paese tra il 2009 e il 2013, è oggi più diffuso di quanto non lo fosse un decennio fa. La lunga crisi economica si è di fatto sommata ai cambiamenti in corso nel mercato del lavoro lasciando, dopo un decennio, più disoccupazione, redditi più bassi, minori investimenti e buona parte degli occupati più poveri e precari. Negli ultimi anni, infatti, anche alcuni lavori sono divenuti sinonimo di povertà, estendendo di fatto la platea dei soggetti a rischio composta tradizionalmente da disoccupati di lunga durata e inattivi. Il lavoro diventa povero soprattutto quando è concentrato in un solo percettore e associato ad una bassa intensità di lavoro, una combinazione che spesso non è in grado di garantire un reddito dignitoso ai lavoratori e alle famiglie. Tra i principali fattori che spiegano la diffusione del lavoro povero, ci sono le strategie delle grandi imprese operanti in alcuni settori che, forti di un potere di monopsonio nella determinazione dei salari, scaricano il contenimento dei costi principalmente sui salari dei lavoratori (*Council of economic advisers*, 2016). Altri fattori, invece, riguardano principalmente le piccole imprese che impiegano manodopera poco qualificata e pagano basse retribuzioni, rifugiandosi nel sommerso non appena i margini di flessibilità salariali si riducono. Oltre ai livelli retributivi il lavoro povero è legato all'intensità di lavoro: sia in termini di ore lavorate, sia di precarietà dei contratti, soprattutto se a tempo determinato e di breve durata (*Veneto lavoro*, 2018). Paradossalmente, dopo la crisi, all'aumento dell'occupazione non ha fatto seguito una contestuale riduzione delle diseguaglianze, così come era successo nelle precedenti crisi economiche. La crescita occupazionale ha visto crescere i contratti a tempo determinato e il lavoro *part time* (spesso involontario), con l'effetto che molti lavoratori si ritrovano occupati per pochi mesi nel corso dell'anno e con orari ridotti, non riuscendo così a difendere un reddito da lavoro dignitoso. Nei fatti, la diffusione del lavoro povero, pur considerando solo i lavoratori dipendenti, ha interessato oltre 3 milioni di individui (nel 2015) concentrati in settori come: agricoltura e costruzioni, ma anche nel settore dei servizi (alloggio e ristorazione, servizi sociali e alle persone). Alcuni di questi lavoratori percepiscono salari orari che risultano inferiori ai minimi contrattuali dei livelli di inquadramento più bassi previsti dai contratti collettivi nazionali di settore, evidenziando così un problema di mancato rispetto dei contratti siglati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative. Il lavoro povero si estende anche a oltre 2,2 milioni di famiglie, nelle quali quasi 5 milioni di persone si trova a rischio di povertà nonostante almeno un componente sia occupato.

Il presente capitolo descrive le caratteristiche dei lavoratori poveri in Italia – i cosiddetti *working poors* – analizzandone i tratti principali con riferimento non solo al basso salario, ma anche alla qualità ed intensità del lavoro, alla sicurezza del posto, alla in-

1. Il presente capitolo costituisce una rielaborazione di un precedente lavoro contenuto nel volume *Produttività, crescita e inclusione sociale: un'agenda per l'Italia* a cura di C. Dell'Aringa e P. Guerrieri.

stabilità del reddito e alla mobilità sociale. Vengono discusse numerose questioni che sono attualmente al centro del dibattito economico. Ad esempio, come conciliare le esigenze di flessibilità delle imprese senza che queste si traducano in precarietà del lavoro ed instabilità dei redditi? Come evitare che la crescente competitività dei mercati si trasferisca sul costo del lavoro e su salari più bassi? Come evitare che i bassi salari si traducano in una trappola della povertà e in carriere discontinue? Come intervenire per evitare che ai bassi salari corrispondano bassi redditi e rischio di povertà delle famiglie?

Nel capitolo vengono discusse diverse opzioni di politica economica, combinando sia politiche passive dirette a sostenere il reddito dei lavoratori poveri e ridurre le diseguaglianze, sia politiche attive per promuovere la partecipazione e la creazione di lavoro. Il dibattito pubblico sugli effetti delle politiche di contrasto al lavoro povero è particolarmente controverso. Infatti, interventi sui minimi salariali, sulla regolamentazione degli stessi o sulla generosità degli ammortizzatori sociali possono anche produrre effetti indesiderati sulle diseguaglianze e sul benessere sociale come, ad esempio, accrescere la disoccupazione o aumentare la tassazione.

Il capitolo è articolato come segue. Nel secondo paragrafo vengono discussi i principali criteri di misurazione del fenomeno e viene proposta una quantificazione del lavoro povero. Il terzo paragrafo illustra le principali caratteristiche del lavoro povero in Italia, mentre la relazione tra lavoro povero e povertà viene analizzata nel paragrafo successivo. Il quinto paragrafo discute le opzioni di politica economica e l'ultimo paragrafo contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Il lavoro povero: misurazione e definizioni

La definizione del fenomeno del cosiddetto lavoro povero non è immediata. L'occupazione a basso reddito riflette da una parte il basso livello delle retribuzioni per alcuni lavoratori, dall'altra una ridotta intensità occupazionale, intesa sia come ore lavorate che come mesi di occupazione. Considerare diverse dimensioni del lavoro povero non è semplice, soprattutto in un periodo, come quello *post* crisi, che ha visto cadere notevolmente sia le ore lavorate che aumentare la precarietà di molte occupazioni. La definizione di lavoro povero può fare riferimento alla retribuzione per ora lavorata, per un confronto tra lavoratori al netto dell'effetto derivante dell'intensità occupazionale, oppure al reddito da lavoro, calcolato su base mensile o annuale. È naturale che al ridursi dell'intensità occupazionale il reddito da lavoro complessivo risulti inferiore pur in presenza di salari orari dignitosi.

La definizione, poi, può essere espressa in termini relativi o in termini assoluti. Il lavoro povero definito rispetto ad una soglia assoluta e predeterminata - ad esempio il corrispettivo della soglia di povertà definita dall'Istat -, misura principalmente la povertà in termini di reddito (da lavoro) disponibile e di deprivazione. In tal caso, un individuo (un nucleo familiare) è assolutamente povero se il reddito è pari o inferiore a tale valore monetario. La povertà relativa, invece, coglie un concetto di lavoro povero più generale e, convenzionalmente, fa riferimento ad una soglia definita rispetto alla distribuzione delle retribuzioni per il totale dell'occupazione (dipendente): pari ai 2/3 della mediana della distribuzione presa a riferimento (siano i salari orari o i redditi mensili o annuali). In questo caso, la diffusione del lavoro povero risente anche delle variazioni nella composizione del lavoro e della distribuzione delle retribuzio-

ni. Ad esempio, se durante una recessione sono i lavoratori meno qualificati e con basse retribuzioni a perdere il lavoro, l'effetto iniziale potrebbe essere un'apparente riduzione del numero di working poor, perché questi sono diventati disoccupati. Contestualmente, le modifiche alla parte bassa della distribuzione delle retribuzioni comportano un aumento della retribuzione mediana e, di conseguenza, della soglia di lavoro povero, facendo scivolare nella condizione di povertà relativa lavoratori che precedentemente risultavano sopra la vecchia soglia. Nei confronti temporali, quindi, è necessario utilizzare particolare cura nel misurare ed interpretare i fenomeni a causa della sovrapposizione di molteplici fattori che incidono sulla composizione e distribuzione delle retribuzioni.

Utilizzando i dati della rilevazione sulle condizioni di vita IT SILC², sono state effettuate alcune analisi circa la dimensione del lavoro povero, le sue caratteristiche e i legami intensi con la povertà a livello familiare. Tali analisi sono state rese possibili dalla ricchezza di informazioni fornite dall'indagine, sia a livello individuale che familiare. È stato così possibile incrociare le informazioni sulle condizioni lavorative (come ad esempio la condizione professionale, le ore usualmente lavorate e i mesi di occupazione), con i dati reddituali individuali (come il reddito lordo da lavoro dipendente o da lavoro autonomo) e con quelli sui redditi a livello familiare (come il reddito disponibile equivalente), oltre che ad informazioni circa le caratteristiche familiari.

A livello individuale (rimandando a successiva sezione l'analisi a livello familiare), il lavoro povero è stato quantificato facendo riferimento a tre differenti definizioni. La prima definizione considerata è quella basata sul salario orario. Sono stati considerati i lavoratori dipendenti, e per ognuno è stato calcolato il salario orario, partendo dalle informazioni individuali desumibili dalla rilevazione IT SILC (ore lavorate settimanalmente di norma, mesi di occupazione nell'anno, reddito lordo da lavoro dipendente percepito annualmente). In base alla distribuzione dei salari orari lordi, il numero di lavoratori dipendenti a bassa retribuzione era di oltre 3 milioni nel 2015, pari a un'incidenza del 17,9% sull'occupazione dipendente. Questa definizione, considerando solo il salario orario, esclude gli altri fattori che possono determinare il fenomeno del lavoro povero, in particolare l'intensità occupazionale, ovvero orario lavorativo e mesi di occupazione, e si concentra esclusivamente sull'aspetto retributivo.

Nel periodo 2007-2015 il numero di lavoratori poveri è aumentato, sia in termini assoluti sia in percentuale sul totale dell'occupazione (dipendente). L'incremento si osserva a prescindere dalla definizione adottata, segno di un generale deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro anche per effetto della pesante crisi sperimentata nella parte centrale del periodo considerato. Ma il confronto tra le quantificazioni ottenute sulla base di definizioni alternative consente di distinguere l'operare di differenti fattori e il relativo contributo nel generare il fenomeno del lavoro povero.

Adottando una definizione alternativa, basata sulla retribuzione mensile, si tiene di fatto conto dell'intensità occupazionale in termini di ore lavorate.

2. L'indagine sul reddito e le condizioni di vita IT SILC è effettuata annualmente da Istat in coordinamento con Eurostat, su un campione di circa 29mila famiglie (per un totale di circa 70mila individui), di cui vengono raccolte informazioni sulle condizioni di vita e sul reddito familiare. Vengono intervistati tutti i componenti della famiglia di almeno 16 anni di età, e di questi sono raccolte informazioni sulle condizioni lavorative, sul reddito individuale, oltre che sulle caratteristiche personali. L'indagine è annuale e fa riferimento ai redditi dell'anno precedente (come per le dichiarazioni di imposta). Solo recentemente Istat ha reso disponibili i dati relativi al 2016, posteriormente alle analisi quantitative svolte che fanno riferimento al 2015. Riteniamo comunque che le tendenze di fondo non si siano modificate da un anno all'altro.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito a un'impressionante crescita del *part time* (anche involontario) e, più in generale, si sono ridotte notevolmente le ore lavorate mediamente a testa. Se prima della crisi erano in media 38 ore a settimana (tra i dipendenti), nel 2015 la media era scesa a 36,9 ore, per effetto soprattutto di una caduta del numero di ore lavorate dai decili di bassi, ovvero da chi lavora meno delle "tipiche" 40 ore settimanali da orario *full time*. La ripresa dell'occupazione osservata nelle statistiche è stata prevalentemente in termini di occupati, ma non di ore lavorate; ciò è dovuto al moltiplicarsi di impieghi a orari ridotti, ad esempio utilizzando i contratti a chiamata o i *voucher* (fino alla loro abolizione). Se per definire il lavoro povero si utilizza il reddito mensile, anziché il salario orario, è possibile cogliere nell'area di povertà anche quei lavoratori che, pur percependo salari orari adeguati, hanno impieghi a orari ridotti che non consentono loro di ottenere redditi mensili dignitosi, ovvero sopra la soglia di povertà (calcolata a partire dalla mediana dei redditi mensili, basata sul salario orario mediano e sulle ore lavorate mediane). Il numero di lavoratori in povertà è più elevato, pari a quasi 4,1 milioni di lavoratori (corrispondenti al 24,1% dell'occupazione dipendente): la differenza nella quantificazione, pari a circa 1 milione di occupati, rispetto alla precedente definizione basata sul salario orario è da ricondurre alla ridotta intensità di lavoro, in termini di ore lavorate.

Ampliando ulteriormente la definizione, usando il reddito da lavoro dipendente annuale invece di quello mensile, si ottiene una quantificazione ancora più alta del lavoro povero (5,2 milioni di lavoratori nel 2015), perché si prende in considerazione anche chi ha avuto un'occupazione saltuaria con episodi di disoccupazione o inattività, che si riflettono sul reddito annuo complessivo (sempre in termini relativi alla distribuzione dei redditi del complesso degli occupati dipendenti).

La differenza tra le diverse quantificazioni suggerisce che l'ampiezza del fenomeno del lavoro povero è legata non tanto al livello delle retribuzioni (orarie), quanto alla ridotta intensità occupazionale che interessa un numero crescente e rilevante di lavoratori. Il confronto temporale suggerisce che siano stati proprio i fattori alla base della caduta dell'intensità occupazionale media (orari ridotti, *part time*, e maggiore precarietà occupazionale, etc.) alla base dell'incremento del fenomeno del lavoro povero nel corso del decennio di crisi. Se prima della crisi i mesi lavorati mediamente nell'anno dagli occupati dipendenti erano poco meno di 12 (11,6), nel 2015 si erano ridotti a poco più di 10. È quindi evidente come si sia ridotta la frequenza di occupazione durante l'anno a causa di una maggior precarietà degli impieghi.

Tabella 1 - Diffusione del lavoro povero (2007 - 2015)

		Soglia definita utilizzando:	reddito lordo		
			salario orario	reddito lordo mensile	reddito lordo annuale
2007	migliaia di occupati	2.866	3.435	3.852	
	% occ.dipendente	17,0%	20,4%	22,9%	
2015	migliaia di occupati	3.023	4.074	5.247	
	% occ.dipendente	17,9%	24,1%	31,1%	
var 2007-2015	migliaia di occupati	157	639	1.396	
	var %	5,5%	18,6%	36,2%	
var 2007-2015	contributo riduzione orario		16,8%		
	contributo riduzione mesi lavorati			22,0%	

Fonte: elaborazioni su microdati Istat, IT-SILC

Come già discusso precedentemente, resta ancora da spiegare per quale motivo alla ripresa dell'occupazione non abbia fatto seguito una ripresa dell'intensità del lavoro in termini di ore lavorate, occupazione a tempo pieno e di contratti a tempo indeterminato (senza incentivi).

La soglia di lavoro povero adottata è definita in termini relativi. Tale definizione tuttavia non tiene conto della presenza di una soglia assoluta di minimo retributivo (orario o mensile) definita dai principali CCNL al di sotto del quale le retribuzioni non dovrebbero scendere. Pur in assenza di un salario minimo legale, in Italia i minimi tabellari definiti dai CCNL dovrebbero svolgere una analoga funzione, proteggendo i lavoratori dal rischio di povertà. I dati mostrano invece che una parte non trascurabile del lavoro povero origina dal pagamento di retribuzioni inferiori ai minimi tabellari (per il livello di inquadramento più basso).

Applicando una soglia calcolata partendo dai minimi tabellari del Commercio (Confcommercio) validi nel 2015 e applicando una correzione per errori di misura di salari mensili e ore, si sono definiti *underpaid* quei lavoratori il cui salario orario risulta inferiore a tale soglia. Sulla base delle elaborazioni effettuate sempre sulla base della rilevazione IT SILC, si osserva che a tale gruppo, particolarmente svantaggiato, appartengono oltre 2 milioni di occupati, un numero considerevole, dato che rappresentano più del 12% dei dipendenti. Se si considera l'area del lavoro povero – quantificata sulla base del salario orario – circa due terzi dei lavoratori poveri, il 68%, dichiarano di percepire redditi da lavoro inferiori ai minimi retributivi³ fissati dai contratti, evidenziando così nei fatti un problema di *non-compliance* degli stessi. In parte questo riflette anche il fatto che ogni settore ha i suoi minimi tabellari (benché quelli del commercio siano tra i più bassi), ma è da rilevare che per alcuni settori l'incidenza degli *underpaid* sia particolarmente elevata (agricoltura, costruzioni, servizi alle persone). Se si concentra l'analisi sui settori del commercio e dei servizi di alloggio e ristorazione, per i quali è più comune l'applicazione del CCNL del Commercio, si osserva come i lavoratori con salari orari inferiori alla soglia siano comunque il 12 e il 22%, rispettivamente, degli occupati.

Tabella 2 - Minimi salariali per i livelli di inquadramento più bassi (CCNL Commercio)

retribuzione mensile lorda	1224,32 (Confcommercio)
salario orario	7,12 orario standard 40 ore
soglia utilizzata	6,41 con errore di misura del 10%

Fonte: CNEL archivio contratti

Sebbene nei discorsi sul lavoro povero spesso ci si focalizzi sull'occupazione dipendente, i cui redditi dipendono dai livelli salariali e dall'intensità occupazionale domandata sul mercato, il fenomeno è diffuso in misura anche maggiore tra i lavoratori autonomi. Va difatti ricordato che molti di questi lavorano di fatto in condizioni non troppo differenti da quelle dei lavoratori subordinati, con un solo committente, svolgendo lavori etero organizzati (anche se con il *Jobs Act* si è tentato di mettere ordine) o comunque si trovano ad affrontare il rischio di povertà quanto i lavoratori dipendenti.

3. Va altresì sottolineato come si stiano confrontando redditi da lavoro (che includono i contributi) con retribuzioni: il fatto che un numero non trascurabile di lavoratori dichiarati redditi da lavoro dipendente inferiori al minimo retributivo risulta pertanto più preoccupante.

Volendo restringere l'analisi ai soli autonomi senza dipendenti, al fine di cogliere maggiormente le situazioni non lontane dalla subordinazione, si evidenziano livelli reddituali mediamente inferiori a quelli evidenziatisi per i dipendenti: basti sottolineare che il reddito lordo orario da lavoro autonomo mediano è poco più del 65% del salario orario mediano per i dipendenti; la differenza nei redditi mensili si riduce (al 74%) solo in virtù del maggior numero di ore mediamente lavorate dagli autonomi; in termini netti le differenze sono solo lievemente inferiori. Gli autonomi che nel 2015 si trovavano in condizioni di povertà (ovvero, con redditi inferiori ai due terzi delle mediane "di categoria", livelli ben inferiori dunque alle soglie identificate per i dipendenti) erano comunque tra i 582mila e i 594mila a seconda che si usino i redditi orari o mensili, pari al 20% degli autonomi senza dipendenti (e al 12,5% del totale degli autonomi). È evidente che anche per questa categoria, il fenomeno del lavoro povero è tutt'altro che trascurabile.

3. Le caratteristiche del lavoro povero in Italia

In alcuni settori o professioni si osserva la concentrazione del lavoro: ciò dipende sia da come è strutturata l'occupazione che dalle diverse probabilità di essere un lavoratore povero riscontrate per le varie categorie. Un esempio per chiarire: benché gli occupati nelle attività artistiche, di intrattenimento e di servizi alle persone e alle famiglie rappresentino circa il 12% dell'occupazione, il loro maggior rischio di povertà fa sì che siano sovra-rappresentati nell'area del lavoro povero, di cui costituiscono circa il 20%. Per quanto riguarda la distribuzione geografica, si osserva che circa un terzo del lavoro povero si concentra nel Sud Italia, al netto delle Isole, nonostante gli occupati di tale area rappresentino meno del 20% dell'occupazione dipendente totale. La distribuzione geografica, con una sovra-rappresentazione del Mezzogiorno, d'altra parte, risente della fissazione di un'unica soglia nazionale per identificare il lavoro povero, ovvero prendendo a riferimento la distribuzione totale dei redditi, senza considerare le differenze settoriali o territoriali.

Territori o settori dove i livelli retributivi sono mediamente più bassi sono a maggior incidenza di lavoro povero. È pertanto sensato, nell'analisi delle caratteristiche del lavoro povero, considerare i diversi gradi di rischio di povertà osservati per le varie categorie. Questo oltretutto consente di avere il polso di quali siano le aree più vulnerabili dell'occupazione.

Al di là delle differenze nelle quantificazioni dell'area del lavoro povero, l'essere ad alto o basso rischio di povertà resta sostanzialmente immutato a prescindere dalla definizione adottata.

Ci sono caratteristiche individuali che rendono il lavoratore più esposto al rischio di povertà: in particolare, legate all'istruzione e in generale alle competenze possedute; quanto più basse risultano, tanto maggiore è il rischio di povertà, un po' perché la domanda sul mercato del lavoro è più bassa, un po' perché gli impieghi compatibili sono generalmente a bassa remunerazione. Chi ha un titolo di studio primario ha un rischio di povertà (calcolato come incidenza di lavoratori poveri sul totale degli occupati⁴) doppio rispetto a chi ha conseguito una laurea o un titolo di studio superiore; va però segnalato che questi ultimi, nonostante l'investimento in istruzione, non sono al

4. Queste analisi sono ristrette ai soli occupati dipendenti.

riparo dal rischio di povertà, che interessa il 12% di loro (utilizzando il salario orario lordo come dimensione).

Il lavoro povero tende a concentrarsi maggiormente in alcuni settori, spesso caratterizzati da minore valore aggiunto prodotto e livelli retributivi mediamente più bassi. Rispetto a quello osservato per il complesso degli occupati, il rischio di povertà è quasi triplo per i lavoratori nell'agricoltura e dei servizi alle famiglie. Questo riflette la ridotta produttività e i bassi livelli retributivi di tali comparti rispetto al resto dell'occupazione. Altri settori a maggior rischio di povertà per gli occupati sono le costruzioni e i servizi turistici (alloggio e ristorazione). Ma come è stato evidenziato, il lavoro povero non è legato solo al livello retributivo, bensì anche all'intensità occupazionale. Confrontando le quantificazioni ottenute sulla base del salario orario con quelle che fanno invece riferimento al reddito annuale (che tiene conto quindi anche dell'orario lavorativo e dei mesi di occupazione), si osserva un aumento generalizzato dell'incidenza della povertà, particolarmente intenso però nel caso dell'agricoltura, dei servizi turistici, dei servizi alle imprese e di quelli alle persone e famiglie; si tratta d'altronde di settori caratterizzati da maggior instabilità e precarietà degli impieghi, che risultano più di frequente saltuari (si pensi al carattere stagionale dell'occupazione agricola o di quella turistica). Va certamente considerato però anche il non trascurabile ruolo del sommerso, particolarmente presente nell'agricoltura, costruzioni e servizi alle famiglie, come evidenziano le statistiche sull'occupazione irregolare compilate da Istat, che potrebbe, perlomeno in certa misura, riflettersi in problemi di sotto-dichiarazione in fase di rilevazione, e quindi di sottostima dei livelli reddituali in certi settori. I settori dove invece il rischio di essere un lavoratore povero sono minimi (ma non nulli) sono quello dell'intermediazione finanziaria e la Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda le professioni, non stupisce che quelle per le quali il rischio di povertà è maggiore siano le meno qualificate. Il fenomeno del lavoro povero ha cominciato ad evidenziarsi in concomitanza con il progresso tecnico asimmetrico, che ha favorito la domanda di lavoratori qualificati rispetto a quelli meno qualificati, così come le altre evoluzioni del mercato del lavoro (delocalizzazione produttiva, terziarizzazione, flussi migratori) che si sono tradotte in una maggiore compressione delle retribuzioni dei lavoratori meno qualificati. Tra il personale non qualificato (braccianti agricoli, lavoratori non qualificati nell'industria o nelle costruzioni, colf, badanti, ma anche addetti alle vendite o alla preparazione degli alimenti), il rischio di avere un livello retributivo orario basso in termini relativi (al di sotto della soglia di povertà) risulta piuttosto elevato, mentre i lavoratori più qualificati mostrano rischi di povertà contenuti. Sebbene tendenzialmente le professioni più a rischio di povertà siano le stesse, a prescindere dalla definizione adottata, quando si considerano anche le ore lavorate (utilizzando quindi il reddito mensile invece del salario orario), si osserva un generale aumento del rischio di povertà, soprattutto per alcune figure professionali dove probabilmente è maggiore la diffusione di orari ridotti. Tra questi gli addetti alle vendite, gli impiegati comuni, gli operai specializzati agricoli, forestali e ittici, oltre al personale non qualificato nella ristorazione.

Da rilevare come l'area del lavoro povero si incroci con quella dell'instabilità lavorativa, e in alcuni casi della precarietà. Questo non sorprende quando la nozione di lavoro povero comprende l'intensità occupazionale. Ma anche limitandosi alla definizione basata sul salario orario, che prescinderebbe in linea teorica dal numero di ore lavorate e dalla continuità o saltuarietà dell'impiego, si rileva come l'aver un contratto

a termine si associa ad un rischio di povertà più che doppio di quello rilevato per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato. Chi ha un contratto a termine percepisce salari orari mediamente più bassi; il salario orario mediano all'interno di questa categoria è pari al 60% di quello osservato tra i lavoratori a tempo indeterminato. I contratti più flessibili si associano a remunerazioni inferiori, evidenziando in molti casi situazioni di precarietà lavorativa e reddituale per il lavoratore. La letteratura ha mostrato come i bassi salari, quando le posizioni precarie a basso salario si alternano a periodi di disoccupazione e a nuovi posti di lavoro precari, senza prospettive di progressione salariale, rappresentano spesso trappole della povertà (Cappellari e Jenkins, 2004).

4. Relazioni tra lavoro povero e povertà

Lavoro povero e povertà non sono lo stesso fenomeno né necessariamente coincidono. Il lavoro povero interessa l'individuo che, per quanto occupato, non riesce a ricavare dal lavoro una remunerazione adeguata (valutando l'adeguatezza in termini assoluti o relativi). Non è detto che un lavoratore povero sia in condizioni di disagio economico e di deprivazione, perché è importante il ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale. Il nucleo familiare opera come redistribuzione dei redditi tra i suoi componenti, consentendo così di contenere le disuguaglianze che si creano sul mercato del lavoro.

Spostando lo sguardo dall'individuo lavoratore alla famiglia si può tentare di ricostruire il legame tra lavoro povero e povertà. Assumendo la prospettiva della famiglia, si analizza la povertà nell'occupazione, la cosiddetta *in-work poverty*: con questo termine si intende il caso di quelle famiglie che si ritrovano in condizioni di povertà relativa nonostante almeno uno dei loro componenti sia occupato. L'occupazione di almeno un membro smette così di essere una garanzia contro la povertà.

Sulla base dei dati IT SILC, che permettono di incrociare informazioni individuali con quelle familiari, abbiamo quantificato le famiglie *in-work poor* in oltre 2,2 milioni nel 2015, pari all'8,6% del totale. Tale quantificazione corrisponde a quasi 5 milioni di persone in condizioni di povertà nonostante almeno un componente della loro famiglia sia occupato, pari al 9,6% della popolazione (con più di 16 anni)⁵. Considerando però che le famiglie a maggior rischio di povertà sono quelle con (più) figli minori a carico, la quantificazione in termini di persone è molto probabilmente superiore al 10% della popolazione.

La condizione di povertà nonostante l'occupazione di almeno un componente della famiglia deriva da diverse eventualità, che si possono combinare tra loro: innanzi tutto, la scarsa intensità di lavoro della famiglia nel suo insieme, ovvero se l'occupazione è concentrata su un solo membro, che sarà l'unico percettore di reddito (mentre gli altri componenti risultano disoccupati o inattivi); oppure la scarsa intensità di lavoro dei singoli componenti, che risultano magari sotto-occupati o occupati saltuariamente, con l'effetto di comprimere i redditi annuali percepiti; oppure perché i salari orari dei componenti occupati sono bassi; o ancora perché le prestazioni percepite fuori dal lavoro (es. assegni familiari) risultano inadeguate per sostenere il reddito. È quindi evidente che c'è un legame tra povertà nell'occupazione e lavoro povero, soprattutto

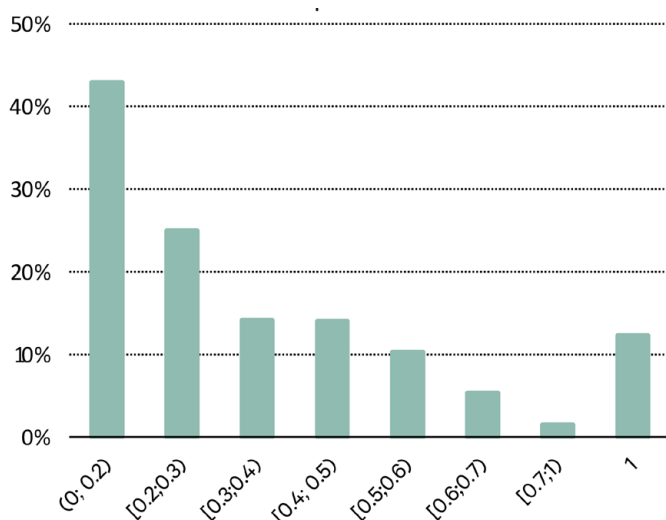
5. I dati della Rilevazione IT SILC escludono i minori di 16 anni, pertanto le quantificazioni sono ristrette a chi è sopra tale soglia di età.

nella sua accezione più ampia (quella che considera non solo il livello delle retribuzioni ma anche l'intensità lavorativa).

Pur restringendo la definizione di lavoro povero al solo aspetto retributivo, si osserva come il rischio di povertà nell'occupazione per le famiglie cresce notevolmente all'aumentare del numero di componenti che risultano *working poor* (ovvero che hanno una remunerazione oraria inferiore alla soglia di povertà). Se l'incidenza della *in-work poverty* è, per il complesso delle famiglie, pari a poco meno del 9%, sale a quasi il 40% quando nella famiglia sono presenti uno o due lavoratori a bassa retribuzione oraria, e al 100% quando i lavoratori poveri sono più di due. In altre parole, quanto più è diffuso il lavoro povero all'interno della famiglia tanto più è probabile che la famiglia risulti avere un reddito complessivo equivalente inferiore alla soglia di povertà.

Utilizzando invece l'interpretazione più ampia di lavoro povero, considerando quindi non solo il criterio retributivo ma anche gli effetti della sottoccupazione e dell'occupazione saltuaria, si osserva non sorprendentemente una maggior sovrapposizione del fenomeno del lavoro povero con quello della povertà. Solo poco più di metà delle famiglie *in-work poor* risultano essere anche interessate dal lavoro povero di almeno uno dei componenti in termini retributivi, ma se si considerano anche sottoccupazione e saltuarietà dell'impiego, la coincidenza delle due aree è quasi totale, dato che il 97% delle famiglie *in-work poor* è interessata dal lavoro povero definito in senso più ampio. L'impatto del lavoro povero sulla condizione di povertà è amplificato dalla bassa intensità occupazionale all'interno della famiglia. Quanto più è scarso il lavoro all'interno della famiglia tanto più è impattante sul reddito familiare il fatto che i membri occupati siano lavoratori poveri, perché non ci sono altri componenti che possono compensare i bassi redditi. L'analisi per caratteristiche familiari evidenzia come il rischio di povertà nell'occupazione sia più alto quanto più numerosa è la famiglia, e soprattutto quante più persone a carico per ogni occupato ci sono. Una maniera per misurare il rapporto di dipendenza tra persone a carico e occupati è l'indicatore di intensità occupazionale all'interno del nucleo familiare, dato dal rapporto tra occupati e componenti. Il rapporto è pari a 1 quando tutti i componenti sono occupati (es. coppia in cui entrambi lavorano, single, famiglie con figli maggiorenni e occupati), e si riduce all'aumentare del numero di membri non occupati rispetto al totale dei componenti (senza raggiungere mai lo 0, dato che si sta parlando di *in-work poverty*, quindi almeno un membro occupato c'è).

L'effetto della presenza di un lavoratore povero sulla probabilità della famiglia di essere in condizioni di povertà nonostante l'occupazione è amplificato dalla scarsa intensità occupazionale, proprio perché non ci sono altri redditi da lavoro che compensino le basse entrate percepite dal lavoratore povero. Quando l'intensità occupazionale è bassissima, se l'unico occupato è un *working poor* è estremamente probabile che la famiglia versi in povertà, e si ha sostanziale coincidenza del lavoro povero con la povertà nell'occupazione. Al crescere dell'intensità occupazionale all'interno della famiglia si riduce il rischio di povertà connesso alla presenza di un lavoratore povero.

Figura 1 - Rischio di povertà (*in-work*) e intensità occupazionale


Note: intensità occupazionale calcolata come rapporto tra numero di occupati all'interno della famiglia e numero di componenti del nucleo familiare.
Fonte: elaborazioni su dati IT SILC Istat

In Italia bassi tassi di attività per alcune categorie (giovani, donne), insieme ad una disoccupazione ancora elevata – soprattutto in alcune aree del Paese – si traducono in una bassa intensità occupazionale all'interno delle famiglie: l'intensità mediana nel 2015 era dello 0,25, ovvero metà delle famiglie avevano un solo occupato su quattro membri. Ne discende che il problema della povertà e del lavoro povero connesso all'intensità occupazionale è indubbiamente rilevante. Se pochi sono i componenti occupati all'interno di una famiglia, è molto più probabile che il lavoro povero, la cui ampiezza è non trascurabile, coincida difatti con situazioni di povertà relativa, e in molti casi con deprivazione.

Tabella 3 - Rischio di povertà (*in-work poverty*) e lavoro povero, in base all'intensità occupazionale

Intensità occupazionale (occupati/componenti)	Numero di lavoratori poveri in famiglia		
	0	1	>1
(0; 0.2)	36,3%	92,6%	
[0.2; 0.5)	12,8%	49,3%	52,9%
[0.5; 0.7)	4,2%	26,1%	35,4%
[0.7; 1)	0,0%	0,0%	15,0%
1	5,8%	38,8%	37,7%

Note: intensità occupazionale calcolata come rapporto tra numero di occupati all'interno della famiglia e numero di componenti del nucleo familiare.
Fonte: elaborazioni su dati IT SILC Istat

In un confronto europeo, l'Italia si distingue per essere uno dei paesi dove l'incidenza della povertà nell'occupazione tra gli individui è più elevata. Secondo le stime di Eurostat, solo Grecia e Spagna nel 2015 avevano incidenze di *in-work poverty* individuale più elevate di quella stimata per l'Italia. Si tratta quindi di un fenomeno tutt'altro che trascurabile, per il quale sono necessari opportune misure di contrasto.

5. Aspetti istituzionali e politiche di contrasto al lavoro povero

L'incidenza e la diffusione di lavoro povero dipendono anche dalle modalità di determinazione dei minimi salariali, dalla presenza o meno di un salario minimo legale, dal sistema di relazioni industriali e dalla contrattazione collettiva (Kampelmann et al. 2013). Mentre in gran parte dei paesi europei è vigente un salario minimo legale, in Italia i minimi salariali sono determinati dalla contrattazione collettiva nazionale⁶. In generale i minimi salariali, comunque determinati, fissano una soglia (oraria o mensile) al di sotto della quale la retribuzione di un lavoratore non può scendere, limitano la discrezionalità delle imprese a tagliare le retribuzioni per ridurre i costi, riducono le diseguaglianze nella parte bassa della distribuzione e contengono la diffusione dei *working poors* nei settori più esposti al rischio di povertà. L'efficacia dei minimi retributivi, determinati con minimi legali o attraverso la contrattazione collettiva, tuttavia dipende da una serie di fattori: il livello dei minimi retributivi, la copertura degli stessi, i meccanismi di *enforcement* e le sanzioni. I livelli dei minimi legali sono molto differenziati nei paesi in cui sono presenti. In alcuni paesi, il salario minimo è molto elevato e la diffusione di lavoratori poveri relativamente contenuta, in altri paesi invece i minimi legali sono molto più bassi e il lavoro povero è più diffuso (Eurofound, 2018; Schulten, 2014). Fare un confronto con i livelli retributivi minimi fissati in Italia dai contratti collettivi non è facile, dal momento che esistono più di 850 contratti collettivi vigenti di cui solo un terzo firmati da organizzazioni maggiormente rappresentative (CNEL, 2018). Con riferimento ad un sottoinsieme di contratti collettivi, firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, è possibile stimare un livello retributivo "minimo" (riferito cioè alla media dei minimi tabellari del livello di inquadramento più basso dei CCNL considerati) pari a circa 1.250€ (per il 2015) che rapportato al salario mediano mensile⁷ sottende un indice di Kaitz di circa il 60%, e cioè tra i più alti in Europa. Se da un lato questo aspetto conferma l'efficacia delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nazionale nel proteggere i minimi retributivi e contenere la dispersione salariale, dall'altro solleva dei dubbi sulla compatibilità di minimi retributivi così elevati in relazione alla produttività del lavoro, soprattutto in alcune regioni d'Italia. Proprio su questo aspetto sono intervenute più volte le istituzioni internazionali (Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale e Commissione Europea) che hanno raccomandato un maggiore decentramento della contrattazione e una maggiore aderenza dei minimi rispetto alla produttività delle imprese e delle condizioni dei mercati del lavoro locali. Numerosi studi mostrano infatti come la presenza di minimi retributivi elevati e di rigidità (nominali) sia spesso associata ad una maggiore contrazione dell'occupazione, a tassi di disoccupazione strutturale più elevata e un maggior ricorso al lavoro precario e a tassi di irregolarità diffusa (Marotzke et al. 2017; Boeri et al, 2018). La mancanza di regole certe per la determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali ha anche favorito la proliferazione di contratti collettivi firmati da organizzazioni poco rappresentative (i cosiddetti "contratti pirata"), consentendo ampi margini di discrezionalità alle imprese. Soprattutto in alcuni comparti, sono state attuate vere e proprie forme di *dumping* contrattuale attraverso accordi al ribasso nei livelli dei salari e nelle condizioni di la-

6. Dei 28 paesi dell'Unione europea solo sei Paesi sono sprovvisti di un salario minimo legale: Danimarca, Cipro, Austria, Finlandia, Italia e Svezia

7. Nel 2015, per il solo lavoro dipendente, viene stimato pari a circa 2.015€ .

voro che, di fatto, hanno contribuito alla diffusione di lavoratori poveri. Alcuni studi mostrano come, in media, il 10% dei lavoratori dipendenti siano pagati al di sotto dei minimi tabellari definiti nei CCNL, con punte fino al 30% in alcuni comparti (Garnero, 2018; Lucifora, 2018)⁸.

5.1. Il salario minimo legale

Nel dibattito che si è sviluppato in Italia in merito alle ipotesi di introduzione di un salario minimo legale, le opinioni delle parti sociali sono sempre state fortemente critiche (Lucifora 2017, Garnero 2018). Da parte datoriale vengono sollevati i problemi relativi agli effetti di spiazzamento dei minimi legali sull'occupazione dei lavoratori a basso salario, e viene avanzato il timore che un minimo legale possa ulteriormente indebolire la copertura della contrattazione collettiva incentivando le imprese ad abbandonare le associazioni firmatarie di CCNL per applicare il minimo legale anche ai lavoratori inquadrati nei livelli superiori al minimo. Da parte sindacale vi è il timore che in presenza di un minimo salariale legale le imprese possano decidere di pagare semplicemente il minimo legale, concentrando di fatto gran parte dei lavoratori sui livelli tabellari più bassi e contribuendo ad erodere l'efficacia della contrattazione collettiva.

Sebbene tali quesiti richiedano opportuna attenzione, è anche vero che gli effetti economici dell'introduzione di salari minimi legali sono stati estensivamente studiati nella letteratura economica e gli studi empirici sono generalmente concordi nel ritenere le ricadute sulla disoccupazione nulli e quelli sull'occupazione e le ore assai modesti (si veda Card e Krueger, 1995; Neumark e Wascher, 2007; Belman e Wolfson 2014). Inoltre, esistono diversi casi di recente introduzione di minimi legali in paesi che ne erano sprovvisti, come il Regno Unito e la Germania, in cui i minimi hanno contribuito a ridurre l'aumento delle diseguaglianze senza penalizzare l'occupazione o alterare la contrattazione collettiva per la determinazione dei livelli retribuiti superiori ai minimi legali. La disaffezione delle imprese dalle organizzazioni datoriali è un problema reale, ma non dipende dal salario minimo. Infine, va anche ricordato che in gran parte dei paesi europei i minimi salariali legali coesistono liberamente con la contrattazione collettiva senza alterarne il funzionamento. In altre parole, le perplessità che occupano il dibattito nel nostro paese sembrano eccessive, mentre gli effetti indesiderati potrebbero essere contenuti attraverso un accurato monitoraggio dei livelli e delle modalità di applicazione.

L'introduzione di un salario minimo legale nel nostro ordinamento, anche a causa dei veti posti delle diverse parti, non ha mai superato la fase istruttoria (vedi legge delega, 10 dicembre 2014, n. 183). Tuttavia l'esperienza dei *voucher* (o "buoni lavoro") rappresenta un tentativo di introduzione di un minimo retributivo (orario) per tutelare quei lavori (occasionalmente) considerati a rischio di basso salario e spesso confinati nel sommerso. Come è noto tale provvedimento dopo essere stato fortemente osteggiato dai sindacati (anche a causa dei numerosi abusi) è stato di fatto abolito. Si noti che

8. L'applicazione dei minimi infatti è vincolante solo per le imprese aderenti alle organizzazioni firmatarie, mentre per le altre vale l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 36 della costituzione che rimanda ai minimi retributivi fissati dai contratti per la determinazione della 'retribuzione proporzionata e sufficiente'. Si noti, inoltre, che per i lavoratori non coperti da accordi collettivi, sussiste l'obbligo contributivo nei termini stabiliti dal CCNL (si veda art. 1, L. 389 del 7 dicembre 1989).

nonostante tra le principali critiche ci fosse quella del basso salario, il minimo salariale (pari a 7,5€) era di fatto superiore a gran parte dei salari minimi legali attualmente vigenti nei paesi europei. Nel merito, la forte crescita dello strumento del *voucher* (sebbene la consistenza complessiva fosse ancora molto modesta) può essere presa come evidenza dell'esistenza di un segmento di mercato del lavoro in cui la variabilità della domanda di lavoro, la semplicità amministrativa e il costo del lavoro (in questo caso pari a 10€) rappresentano fattori chiave per la creazione di occupazione: sebbene senza dubbio di lavoro poco qualificato e lavoro povero. Sebbene i buoni lavoro non siano assimilabili agli effetti dell'introduzione di un salario minimo legale per il lavoro dipendente, l'ipotesi di un salario minimo legale fissato tra 7€ e 8€ corrisponderebbe ad un Kaitz *index* del 60% che di fatto coprirebbe tra il 15 e il 18% dei lavoratori dipendenti e la quasi totalità dei *working poors*.

Il salario minimo consentirebbe di eliminare il lavoro povero? Ovviamente no. L'introduzione del minimo legale avrebbe effetti anche sulla retribuzione mediana modificando quindi anche la soglia di povertà 'relativa'. Inoltre, gli effetti sul lavoro povero sono assai più complessi essendo il risultato di effetti compositi, come: le scelte di partecipazione dei lavoratori, la domanda di lavoro delle imprese, la scelta delle ore lavorate, l'eventuale emersione del lavoro sommerso e, non ultimo, gli effetti sulla distribuzione dei salari contrattati. Tuttavia il minimo legale potrebbe far leva sulla deriva salariale che origina da diversi comportamenti opportunistici di imprese (in caso di mancato rispetto dei minimi retributivi definiti nei CCNL) e di attori poco rappresentativi nel processo negoziale (vedi la proliferazione di accordi collettivi al ribasso) che, a meno di deroghe concesse dalla legge, non potrebbero più negoziare livelli inferiori ai minimi. Anche se fissato ad un livello nominalmente inferiore ai minimi tabellari dei principali CCNL, il salario minimo legale potrebbe garantire - in virtù di una maggiore forza prescrittiva - una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi. Nei confronti di alcuni gruppi di lavoratori, come ad esempio i giovani (che spesso alternano studio e lavoro) e gli apprendisti (per i quali il contenuto formativo costituisce un costo aggiuntivo per le imprese) dovrebbe essere utilizzata particolare cautela introducendo deroghe come già avviene in molti paesi europei.

5.2. Misure di sostegno al reddito e attivazione al lavoro

L'evidenza empirica presentata nelle precedenti sezioni mostra come in Italia la concentrazione del lavoro povero, anche a causa della scarsa intensità occupazionale e della bassa partecipazione femminile, sia fortemente associata al rischio di povertà delle famiglie (D'Amuri 2017). Le misure di contrasto in questo caso cercano di combinare l'esigenza di fornire misure di sostegno al reddito delle famiglie e rischio di povertà (*in-work*), con politiche di *workfare* orientate a favorire la partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro e ad accrescere l'intensità occupazionale. In questa direzione la Strategia europea ha privilegiato misure dirette a ridurre il cuneo fiscale sotto forma di "crediti d'imposta" diretti principalmente a favore dei lavoratori dipendenti a basso salario. La finalità di questo tipo di interventi che condizionano gli incrementi di reddito allo *status* di occupato è proprio quella di favorire l'attivazione degli individui per rendere convenienti anche i lavori a bassa remunerazione. Il vantaggio in questo caso risiede appunto nell'elevata elasticità dell'occupazione al sistema fiscale

e ai trasferimenti che, nei paesi in cui la partecipazione al mercato del lavoro è bassa come in Italia, risulterebbe particolarmente elevata. Tali misure esplicano il maggiore potenziale quando vengono implementate congiuntamente ad un salario minimo legale per impedire comportamenti opportunistici da parte delle imprese ed impedire il trasferimento del credito d'imposta (negativa) con salari più bassi a beneficio dei profitti delle imprese (Bargain e Orsini, 2004).

6. Conclusioni

La crisi economica ha lasciato in eredità più disoccupazione, più povertà e anche più lavoro povero. La ripresa dell'occupazione, dopo la crisi, non è stata accompagnata da una riduzione delle diseguaglianze - così come era successo nelle precedenti crisi economiche - mentre sono aumentati i contratti a tempo determinato (di breve durata), il lavoro *part time* (involontario) con una sotto occupazione diffusa di cui hanno risentito i redditi da lavoro. Il lavoro povero ha interessato nel 2015 oltre 3 milioni di individui, concentrati in alcuni settori specifici, e oltre 2,2 milioni di famiglie si trovano a rischio di povertà nonostante almeno un componente del nucleo familiare sia occupato. Per contrastare la diffusione del lavoro povero è necessario intensificare le politiche di contrasto alla povertà bilanciando la salvaguardia dei minimi retributivi con la creazione di posti di lavoro (anche se a basso salario). La creazione di lavoro deve essere il primo passo per il contrasto alla povertà, mentre la bassa remunerazione può facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro e condurre alla stabilità occupazionale e retributiva. La questione centrale, discussa nel capitolo, è come evitare che ai bassi salari corrispondano bassi redditi e povertà relativa, in particolar modo per i nuclei familiari con un solo percettore di reddito a basso salario. Questo aspetto mette in luce una particolare fragilità del mercato del lavoro italiano, in cui la povertà dipende anche dalla scarsa intensità di lavoro all'interno delle famiglie: bassa partecipazione (e occupazione) femminile e orari di lavoro ridotti (spesso involontari). A questo si aggiunge una scarsa efficacia dei meccanismi di protezione sociale di ridurre il rischio di povertà attraverso politiche di sostegno ai redditi e di attivazione al lavoro.

Nel lungo periodo, le politiche di contrasto alla povertà devono essere orientate a migliorare i livelli di istruzione, la formazione continua dei lavoratori e la spendibilità delle competenze sul mercato del lavoro, intervenendo sulla occupabilità dei lavoratori. Contestualmente, politiche della domanda dirette ad aumentare la produttività dei lavori meno qualificati sono necessarie per migliorare la qualità del lavoro e le retribuzioni. Nel breve periodo le politiche di contrasto devono puntare sulla crescita occupazionale nei settori che presentano un elevato moltiplicatore occupazionale e che favoriscono la partecipazione di soggetti altrimenti inattivi. L'introduzione di un salario minimo legale può rappresentare un'argine efficace per proteggere i bassi redditi in quei segmenti del mercato del lavoro in cui inattività, disoccupazione e sommerso si intrecciano con i lavori a maggior rischio di povertà. Infine, per ridurre le diseguaglianze sono necessarie politiche di sostegno al reddito delle famiglie (non dei singoli individui) unitamente a misure di attivazione alla ricerca del lavoro e ricollocazione dei lavoratori. Perché tutto questo funzioni è necessario poter disporre di una rete efficiente di centri per l'impiego e di agenzie del lavoro, infatti i lavoratori a basso reddito si trovano più spesso nella condizione di cambiare posto di lavoro o transitare dalla disoccupazione che li rende particolarmente fragili. La migliore strategia di

contrasto al lavoro povero sta proprio nella complementarietà e nella combinazione ottimale delle politiche piuttosto che nell'efficacia della singola politica.

Bibliografia

- Bargain Olivier e Kristian Orsini (2004) *"In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone?"*, IZA DP No. 1445.
- Boeri, T., Ichino A., Moretti E. e Posch J. (2018), *"Unintended consequence of nominal wage equality across regions"*, mimeo.
- Cappellari L. (2002) Do the *"Working Pooors"* Stay Poor? An Analysis of Low-Pay Dynamics in Italy, Oxford Bulletin of Economics and Statistics 64 (2), 87-110
- Cappellari L. e Jenkins S.P. (2004) *Modelling Low Income Transition*, Journal of Applied Econometrics, 19, 2004
- Cnel (2018) Notiziario dell'Archivio Contratti, Roma.
- Council of Economic Advisers (2016) *"Labor Market Monopsony: Trends, Consequences, And Policy Responses"* Issue Brief.
- D'Amuri F. (2017) *"I lavoratori a basa retribuzione in Italia: evidenze ed indicazioni di policy"* in Dell'Aringa, C., Lucifora, C. and Treu T. (eds) Salari, Produttività, Disuguaglianze: Verso un nuovo modello contrattuale?, Il Mulino, Bologna.
- Garnero A. (2018) *"The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy"*, IZA Journal of Labor Policy, 7:3 (also as IZA DP No. 10511, 2017)
- Inps (2018) Rapporto INPS 2018,
- Knabe A. e Plum A. (2010) *Low-wage jobs: Stepping stone or poverty trap?*, School of Business & Economics Discussion Paper: Economics, No 2010/28
- Kampelmann S., Garnero A. and Rycx F. (2013) *"Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?"*, ETUI - Report 128.
- Lucifora (2017) *"Il salario minimo: Contrattazione o minimo legale"* in Dell'Aringa, C., Lucifora, C. and Treu T. (eds) Salari, Produttività, Disuguaglianze: Verso un nuovo modello contrattuale?, Il Mulino, Bologna.
- Marotzke, P., Anderton, R., Bairrao, A., Berson, C. e Toth, P. (2017). *Asymmetric wage adjustments and employment in European Firms*. ECB Working paper, 2103, Ottobre.
- Rycx F. and Kampelmann S. (2012) *"Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys"*, ETUI - Report 124.
- Veneto lavoro (2018) *Durata dei contratti tempo determinato*, La Bussola del lavoro.



Capitolo 4

Mis-match, percorsi di studio e condizioni produttive



Capitolo 4

Mis-match, percorsi di studio e condizioni produttive

Andrea Ricci
INAPP

1. Introduzione

Nel dibattito scientifico ed istituzionale vi è una crescente attenzione al problema dell'efficiente utilizzo della manodopera qualificata e, più in generale, alle condizioni che garantiscono un corretto processo di incontro tra domanda e offerta di competenze nel mercato del lavoro (McGuinness, 2006; Leuven e Oosterbeek, 2011; Mavromaras e al, 2015; Flisi et al, 2016).

Si tratta di un problema particolarmente evidente in quei paesi dove il costante aumento della quota di laureati tra le coorti dei giovani non si accompagna ad un analogo incremento di domanda di lavoro qualificata e, quindi, ad un conseguente innalzamento del livello medio di istruzione degli occupati (Pastore e Caroleo, 2017). Il *mis-match* delle competenze può causare, a sua volta, una significativa contrazione delle potenzialità produttive ed un ampliamento delle disuguaglianze sul mercato del lavoro (OCSE, vari anni). In questa prospettiva l'Italia costituisce un caso di studio interessante. Nel nostro paese la quota di individui con istruzione terziaria è cresciuta stabilmente negli ultimi venti anni, pur rimanendo estremamente contenuta se confrontata con altre economie europee (Centra e Ricci, 2017). Nonostante ciò, una ricerca condotta dal Cedefop (2013) su dati Eurostat indica che oltre il 20% di laureati svolgono mansioni per la quali non è richiesto un titolo di istruzione terziario. Analogamente, Meliciani e Radicchia (2016), utilizzano i dati dell'Indagine ISFOL Plus del 2014 mettendo in luce come la condizione (auto-percepita) di *over-education* coinvolga circa il 23,4% dei laureati con meno di 40 anni. Cattani, Guidetti e Pedrini (2017) mostrano poi che per la coorte di laureati nel 2007 l'incidenza media di *over-education* varia tra il 23,2% e il 48,9% in funzione del criterio di misurazione (oggettivo e soggettivo) adottato. La variabilità di queste cifre riflette in parte differenze nei criteri di misurazione, nella popolazione e nel periodo di riferimento delle analisi; tuttavia non può celare il fatto che l'aumento dell'offerta di lavoratori altamente istruiti nel nostro paese viene sistematicamente sotto-utilizzata o allocata inefficientemente nel sistema economico. Tale circostanza chiama in causa innanzitutto solo la "qualità" del percorso universitario e segnatamente la natura delle conoscenze e competenze acquisite nei vari ambiti disciplinari; al contempo, vi è la necessità di comprendere a fondo i fattori sottostanti la debolezza strutturale della domanda di lavoro qualificato. Il tessuto imprenditoriale italiano, d'altra parte, è caratterizzato da assetti manageriali e proprietari e da una frammentazione produttiva che tende a frenare gli investimenti "rischiosi" in capitale umano e innovazione tecnologica. La perdita di competitività associata a tale strategia può riflettersi in politiche del personale e in un'organizzazione dei mercati interni del lavoro che mirano prevalentemente alla riduzione dei costi nel breve periodo piuttosto che alla valorizzazione delle risorse umane e delle competenze professionali in un orizzonte temporale medio-lungo. Anche in queste circostanze, la domanda di lavoro qualificato può essere comunque influenzata dalle esternalità tecnologiche e dalle economie di agglomerazione che derivano dalla concentrazione di imprese innovatrici a

livello locale (Audretsch, 2003; Callois, 2008).

Sulla base di queste considerazioni, l'obiettivo delle pagine seguenti è quello di analizzare empiricamente la relazione che lega la diffusione del fenomeno del *mis-match* alla tipologia dei percorsi di studio e alle condizioni produttive locali. A tal fine si utilizzano i dati della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL) dell'Istat per gli anni 2014 e 2017, integrati con le informazioni sul tessuto produttivo locale ottenute dalla Rilevazione su Imprese e Lavoro (INAPP) e dall'archivio AIDA.

In questo contesto, l'analisi descrittiva dimostra che il fenomeno dell'*over-education* (*under-education*) coinvolge circa il 33% (0,3%) dei laureati occupati nel 2014 e il 34% (0,4%) nel 2017, rivelando quindi una evoluzione lievemente crescente nel triennio in esame. L'applicazione di semplici modelli di regressione permette, inoltre, di verificare che il possesso di una laurea (triennale o magistrale) in materie scientifiche e nell'area di ingegneria ed architettura riduce significativamente il rischio di *over-education*, che invece viene amplificato nel caso in cui l'individuo è specializzato in scienze sociali e nel raggruppamento giuridico-economico e statistico. Tali risultati sono ottenuti per il totale degli occupati, ma in realtà dimostriamo che vengono spiegati da ciò che accade alla coorte dei giovani laureati con meno di 35 anni.

Inoltre, la concentrazione territoriale di aziende che innovano in prodotti e nuovi mercati si associa ad una riduzione significativa del rischio di *over-education* per il gruppo di laureati con meno di 35 anni; ciò supporta l'ipotesi che il ruolo delle esternalità tecnologiche ed innovative nel limitare la diffusione del *mis-match* è strettamente legato alla componente più giovane della forza lavoro qualificata.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 presenta i dati e le statistiche descrittive. Il paragrafo 3 discute i risultati principali dell'analisi econometrica. Le conclusioni sono riportate nel paragrafo 4.

2. I dati

L'analisi empirica si sviluppa sui micro-dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) condotta dall'Istat per le annualità 2014 - 2017. Il campione di riferimento è costituito dal totale degli occupati con un titolo di studio universitario, di età compresa tra 15 e 65 anni.

La scelta di prendere in esame questo periodo risponde a due esigenze complementari: la prima è quella di analizzare il fenomeno del *mis-match* (*over-education* e *under-education*) depurandolo per quanto possibile da aspetti congiunturali, ovvero a partire dal primo anno in cui si registra l'uscita dalla crisi-economica finanziaria; la seconda è assicurarsi un intervallo minimo (3 anni, appunto) in cui poter identificare, se ve ne sono, delle tendenze temporali e non una descrizione statica del fenomeno.

In questo contesto si assume che un individuo laureato è in una situazione di *over-education* nel caso in cui svolga mansioni e attività professionali per le quale non è richiesto il conseguimento di un livello di istruzione universitaria (Classificazione delle professioni ISTAT, 2013¹).

1. Facciamo riferimento ad una misura oggettiva (e non percettiva) di *educational mismatch*. La variabile indicatrice *over-education* è stata costruita operando un confronto tra il livello massimo di istruzione conseguito dall'individuo (secondo la definizione *International Standard Classification of Education -ISCED*) e il livello minimo di istruzione previsto per accedere all'occupazione che il medesimo individuo dichiara di svolgere (identificata a partire dalla classificazione ISCO a 1 *digit*), escludendo coloro che sono occupati nelle forze armate.

Le informazioni contenute del *dataset* RCFL consentono di mettere in relazione la condizione di *mis-match* con una serie di variabili riguardanti la qualità complessiva del percorso formativo e disciplinare, il profilo demografico, le caratteristiche dell'occupazione e, infine, la natura della domanda di lavoro è sintetizzata dalle condizioni produttive locali che si riflettono nella produttività del lavoro e da indici che descrivono l'intensità innovativa delle imprese a livello provinciale.

Nelle analisi seguenti si considerano poi tre distinti gruppi di variabili esplicative. Il primo gruppo fa riferimento agli indirizzi disciplinari afferenti al titolo di studio universitario, che sono raggruppati in 5 categorie: scienze umanistiche, scienze sociali, area giuridico-economico-statistica, area scientifica, scienze mediche e sanitarie, ingegneria e architettura.²

Per quanto riguarda le altre caratteristiche individuali, si prende in esame il profilo demografico (età, genere, regione di residenza, cittadinanza, il numero di anni trascorsi dal conseguimento del titolo di studio universitario) e le caratteristiche dell'occupazione (tipologia contrattuale, *part-time*, inquadramento professionale, settore di attività, tenure ed esperienza lavorativa, ecc).

Le condizioni produttive locali e quindi la loro influenza sulla domanda di lavoro qualificato è formalizzata dalle seguenti misure, tutte calcolate a partire dai dati del campione RIL-AIDA per gli anni 2010 e 2014³: l'incidenza media di imprese che innovano nei processi produttivi a livello provinciale, l'incidenza media di imprese che innovano introducendo nuovi beni e servizi e la produttività media del lavoro. In particolare le informazioni sulla densità innovativa e le potenzialità competitive del territorio –calcolate nei tre anni precedenti anche per minimizzare problemi di *reverse causality*– sono utilizzate per verificare se vi sono o meno meccanismi di *path dependence* e di esternalità tecnologica che a partire dal sistema delle imprese si riflettono sull'evoluzione della domanda di lavoro qualificato e, per questa via, sulla diffusione dell'*over-education*.

In sintesi, il campione degli occupati con un titolo di istruzione universitario su cui è svolta l'analisi è dato da una totale di 22.748 individui nel 2014 e da 24.517 individui nel 2017. Questi numeri escludono la possibilità che un individuo possa essere

2. Nelle scienze umanistiche sono incluse: Educazione, Formazione, Pedagogia, insegnamento; Arte, Musica, Danza, Regia, Recitazione Comunicazione audiovisiva e multimediale, Disegno industriale; Lettere, Lingue, Storia, Filosofia, archeologia, religione, beni culturali; lingue straniere, AFAM. Nelle Scienze sociali sono considerate anche psicologia, servizi sociali, Scienze del turismo; Sport, Educazione fisica, attività motoria e sportiva; Nell'ambito del raggruppamento giuridico-economico-statistico sono incluse le seguenti lauree: Giurisprudenza, Scienze giuridiche, Diritto, Consulente del lavoro; Scienze della difesa e della sicurezza, economia, Scienze economiche; Statistica; Scienze della difesa e della sicurezza. Le materie scientifiche includono: Biologia, ambientali e naturali. Biochimica. Conservazione e gestione della natura del territorio, della fauna, delle biodiversità. Scienze dell'alimentazione; Biotecnologia, Farmacologia, Chimica farmaceutica; Fisica, Astronomia; Chimica; Geologia, geofisica; Matematica; Informatica, Scienze dell'informazione; Biotecnologie e produzione animali; Farmacia e Tecniche erboristiche; Scienze nautiche e aeronautiche. Le scienze mediche e infermieristiche includono: Medicina; Odontoiatria; Infermieristica; terapia della riabilitazione; Fisioterapia; tecnici di laboratorio; di radiologia. Assistenza sanitaria; Biotecnologie mediche, veterinarie e farmaceutiche; Scienze dell'alimentazione e della nutrizione umana; Tecnica della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. L'area di ingegneria e architettura include: Ingegneria, Tecnologia di protezione ambientale; Architettura, Urbanistica, Ingegneria civile

3. Le caratteristiche di impresa, che usiamo come controlli nella nostra analisi, provengono dalla Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) condotta dall'INAPP nel 2010 e nel 2015 su un campione rappresentativo di imprese a responsabilità limitata e società di capitali operanti nel settore privato extra agricolo. I dati dell'Indagine RIL sono poi integrati con le informazioni sui bilanci provenienti dall'archivio AIDA sulle società di capitali.

conteggiato più volte in virtù del fatto che è incluso nella componente longitudinale⁴. Una volta escluse le osservazioni con valori mancanti in alcune delle variabili rilevanti per l'analisi multivariata, il campione finale è composto da un totale di occupati laureati pari a 18.932 nel 2014 e 22.270 nel 2017.

2.1. Le statistiche descrittive

La Tabella 1 riporta le statistiche descrittive relative al campione RCFL per ciascun anno considerato.

Si osserva così che il fenomeno dell'*over-education* (*under-education*) coinvolge circa il 33% (0,3%) dei laureati occupati nel 2014 e il 34% (0,4%) nel 2017, rivelando quindi una evoluzione lievemente crescente nel triennio in esame. La differenza tra queste cifre e quelle registrate da studi precedenti sull'Italia può essere spiegata da una serie di ragioni: il criterio di misurazione adottato (di natura soggettiva o oggettiva, basato sulle competenze o sui livelli di istruzione), la popolazione di riferimento, il periodo di tempo preso in esame (Eurofond, 2013; Caroleo e Pastore, 2017; Cattani, Guidetti e Pedrini, 2017).

A fronte di ciò, la distribuzione degli occupati per indirizzo di studio universitario appare stabile e concentrata relativamente nelle materie umanistiche (21%) e nel raggruppamento giuridico-economico-statistico (25%), rispetto alle materie scientifiche (12%) e alle scienze sociali (12%), a medicina (15%) e ingegneria-architettura (16%).

Per quanto riguarda le altre caratteristiche del campione, si nota che gli individui hanno in media 42 anni di età, per il 55% sono donne, da circa 15 anni hanno conseguito il titolo di studio universitario e da 11 anni lavorano con la medesima azienda. Il linea con le attese, la maggior parte dei laureati sono inquadrati come impiegati (46%), come dirigenti o quadri (23%) e tra i professionisti (17%); queste percentuali si riducono consistentemente per collaboratori e autonomi (9%), per operai e assimilati (6%) e soprattutto per le figure imprenditoriali (1%).

Focalizzando l'attenzione sulle condizioni produttive locali, calcolate sui dati RIL-AIDA, la Tabella 1 mette in luce il lieve incremento della produttività media del lavoro al livello provinciale, come pure dell'incidenza media delle imprese che innovano nei processi produttivi (dal 30% nel 2010 al 32% nel 2014), mentre la corrispondente percentuale di aziende che hanno introdotto nuovi beni e servizi rimane stabile intorno al 37% tra il 2010 e il 2014.⁵

4. La scelta di eliminare le osservazioni duplicate per ciascun individuo risponde all'esigenza di massimizzare la variabilità degli occupati laureati e non altera la rappresentatività del campione RCFL rispetto alla popolazione.

5. Si tratta di dati coerenti con quelli registrati dall'Istat. Nel triennio 2012-2014 (2010-2012), il 31,9% (35,5%) di imprese con almeno 10 addetti ha svolto attività per introduzione di innovazioni di processo-prodotto. Nel triennio 2012-2014 (2010-2012), la capacità di innovazione in forme di cooperazione-reti riguarda il 19,8% (12,5%) delle imprese con almeno 10 addetti. Questo dato è interessante per la nostra analisi: sebbene nel periodo di riferimento la propensione innovativa è diminuita, si assiste ad una maggiore capacità di rete e quindi all'emergere di potenziali canali di esternalità tecnologica sul territorio nazionale. Negli anni più recenti il quadro è mutato ulteriormente, grazie alla graduale uscita dalla crisi economico-finanziaria.

Tabella 1. Caratteristiche campione RCFL

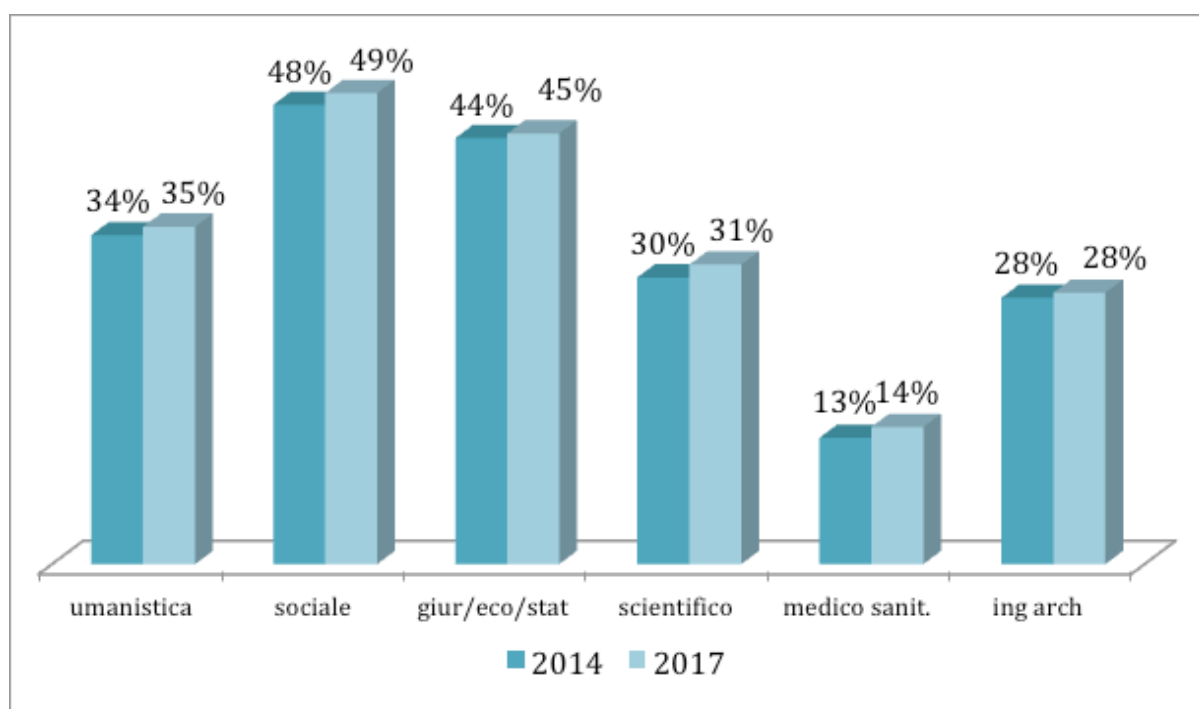
	anno 2014		anno 2017		2014-2017	
	Media	Std Dev	Media	Std Dev	Media	Std Dev
over-education	0.33	0.47	0.34	0.48	0.34	0.47
under-education	0.03	0.18	0.04	0.19	0.04	0.18
caratteristiche individuali						
umanistico	0.21	0.40	0.21	0.40	0.21	0.40
scienze sociali	0.12	0.32	0.12	0.32	0.12	0.32
economico-statistico-giuridico	0.24	0.43	0.25	0.43	0.25	0.43
scientifico	0.12	0.33	0.13	0.33	0.12	0.33
Medico-sanitario	0.15	0.36	0.15	0.36	0.15	0.36
ingegneria-architettura	0.16	0.37	0.15	0.36	0.16	0.36
età	42.29	10.15	42.66	10.37	42.49	10.27
donne	0.54	0.50	0.56	0.50	0.55	0.50
n anni dal titolo	15.28	10.12	15.60	10.12	15.45	10.12
caratteristiche occupazione						
n anni esperienza prof	11.15	9.63	11.42	9.94	11.30	9.80
contr permanente	0.62	0.49	0.63	0.48	0.63	0.48
contr temporaneo	0.11	0.31	0.11	0.32	0.11	0.32
autonomo	0.27	0.44	0.25	0.43	0.26	0.44
dirigenti/quadri	0.24	0.43	0.22	0.41	0.23	0.42
impiegati	0.44	0.50	0.47	0.50	0.46	0.50
operai e assimilati	0.06	0.23	0.06	0.23	0.06	0.23
imprenditori	0.01	0.09	0.01	0.09	0.01	0.09
professionisti	0.17	0.38	0.17	0.38	0.17	0.38
collaboratori/altri autonomi	0.09	0.28	0.07	0.26	0.08	0.27
caratteristiche produttive locali						
produttività del lavoro (prov)	11.02	0.21	11.04	0.23	11.03	0.23
innovazioni di processo (prov)	0.30	0.08	0.32	0.07	0.31	0.07
innovazioni di prodotto (prov)	0.37	0.10	0.37	0.08	0.37	0.09
quota occupazione routinaria (RSH)	0.33	0.04	0.32	0.05	0.33	0.05
N di oss	18,932		22,270		41,202	

Fonte: nostre elaborazioni su dati RCFL. Applicazione dei pesi campionati

Naturalmente il dato medio dell'*over-education* (e *under-education*) può celare sostanziali eterogeneità in funzione dei percorsi di studio, del profilo anagrafico, della localizzazione geografica e dell'occupazione.

Nella Figura 1 suggerisce ad esempio che il rischio di *over-education* si colloca principalmente nelle scienze sociali (48-49%) e nel raggruppamento giuridico-economico-statistico (44-45%), nelle scienze umanistiche (34-35%), seguite dalle materie scientifiche (30-31%) e da ingegneria-architettura (28%), mentre la percentuale minima si trova per l'indirizzo medico e sanitario (dal 13-14%).

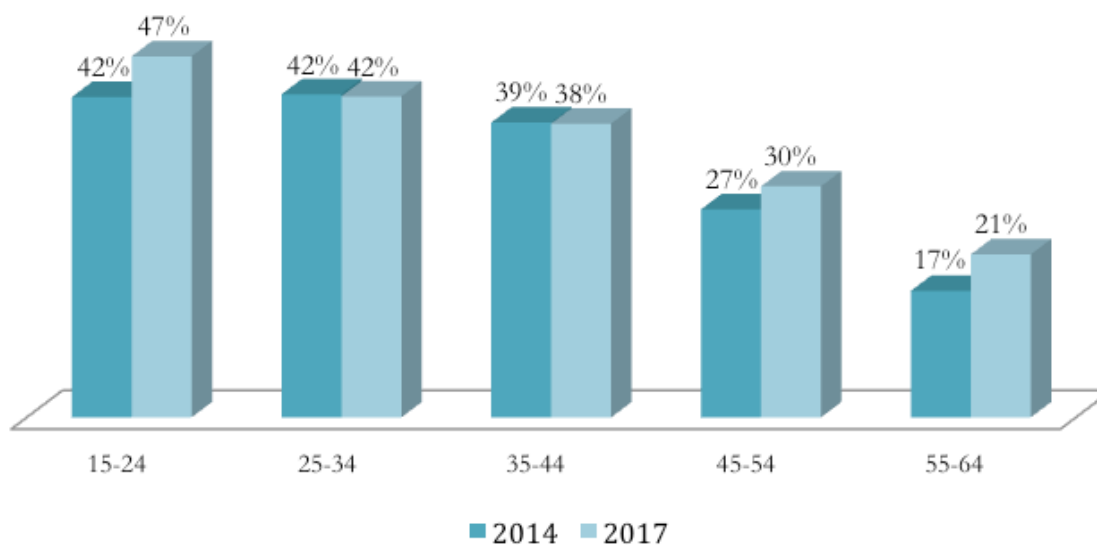
Figura 1. *Overeducation* e disciplina di studio



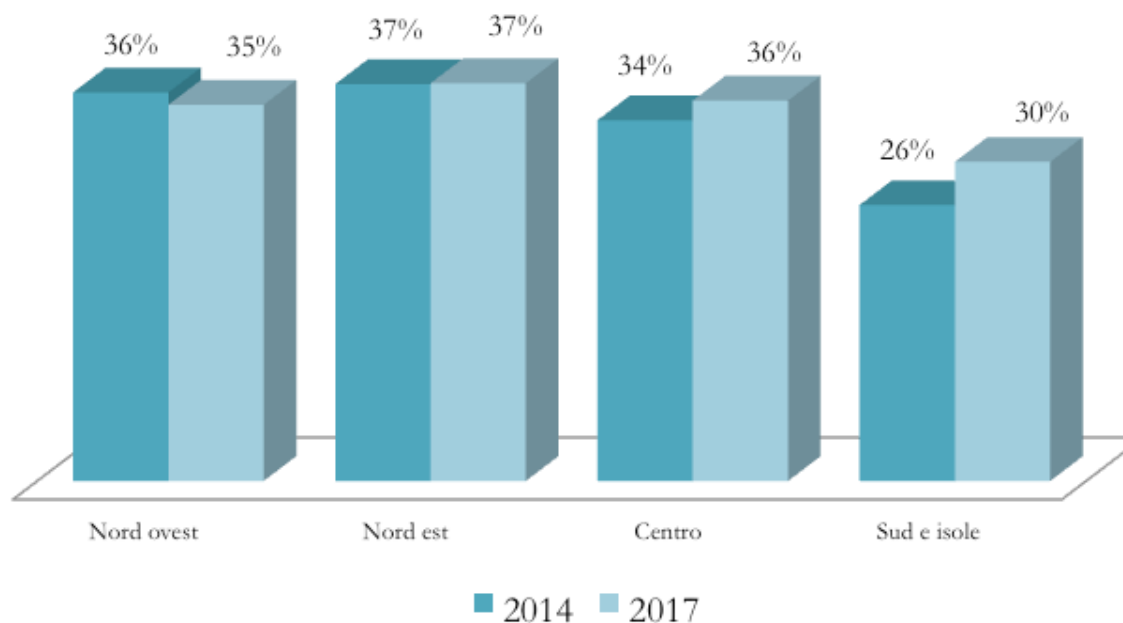
Fonte: nostre elaborazioni su dati RCFL. Applicazione dei pesi campionati

Analogamente la Figura 2 descrive il ruolo giocato dall'età nel processo di *matching* tra domanda e offerta di competenze. Non sorprende verificare che la percentuale più elevata (e crescente) di laureati che svolgono lavori per i quali non è richiesto un titolo universitario è concentrata tra i giovani con meno di 25 anni (dal 42% nel 2014 al 47% nel 2017) e nella coorte compresa tra i 25 e i 34 anni (42% in media nel triennio), per poi declinare progressivamente lungo la curva anagrafica.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, la Figura 3 testimonia come non vi siano differenze sostanziali tra macro-aree del Centro-Nord, dove la quota dei laureati in una situazione di *over-education* si attesta tra il 34% e il 37% nel triennio, una percentuale che appare d'altra parte significativamente superiore a quella registrata nel Sud. I divari territoriali emergono anche nei pattern temporali: tra il 2014 e il 2017 l'incidenza media dell'*over-education* aumenta nelle regioni del Centro (dal 34% al 36%) e, soprattutto, in quelle del Sud (dal 26% al 30%), mentre rimane invariata o addirittura si riduce nel resto del paese.

Figura 2: *Overeducation* per classe di età

Fonte: nostre elaborazioni su dati RCFL. Applicazione dei pesi campionati

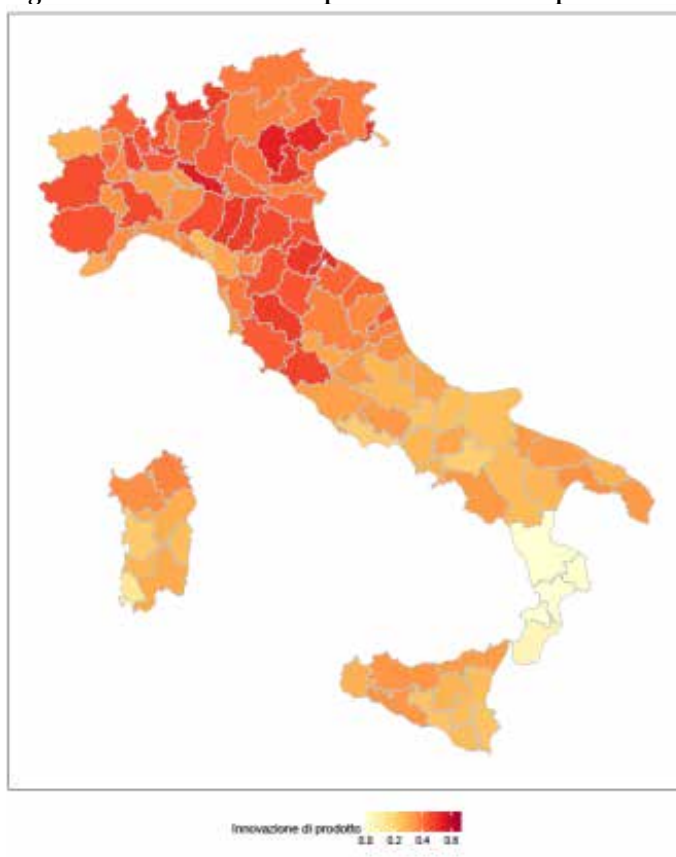
Figura 3: *Overeducation* per macro-area geografica

Fonte: nostre elaborazioni su dati RCFL. Applicazione dei pesi campionati

Abbiamo già discusso del fatto che le informazioni sulla propensione innovativa e le potenzialità competitive del territorio permettono di verificare appunto se vi sono meccanismi di *path dependence* e di esternalità tecnologica e quindi misurare almeno in parte l'intensità della domanda di lavoro qualificato.

Per illustrare questo punto, è opportuno utilizzare le mappe geografiche ottenute a partire dal *dataset* RIL-AIDA. Le Figure 4-5 mostrano così la distribuzione a livello provinciale dell'incidenza media delle imprese innovatrici nei prodotti e nei processi produttivi, rispettivamente. L'intensità del colore riflette l'incremento della quota di imprese innovatrici, che varia da un valore minimo prossimo allo zero (in alcune località della Calabria) ad una percentuale massima di circa il 60% nei territori del Nord⁶. In estrema sintesi appare evidente come le aziende con una maggiore propensione ad introdurre nuovi beni e servizi, e quindi ad aprire nuovi mercati, siano relativamente concentrate nelle province del Nord rispetto alle imprese che innovano nei processi produttivi (tipicamente attraverso tecnologie di tipo *labour saving*), che sono distribuite in modo relativamente più omogeneo anche nelle zone del Centro. In linea con le attese, le province del Meridione esprimono una minore potenzialità competitiva per entrambe le tipologie di innovazione. Questo quadro supporta l'ipotesi che il rischio di *over-education* possa essere in parte influenzato da fattori specifici di domanda che emergono a livello locale attraverso meccanismi di agglomerazione economica ed esternalità tecnologia.

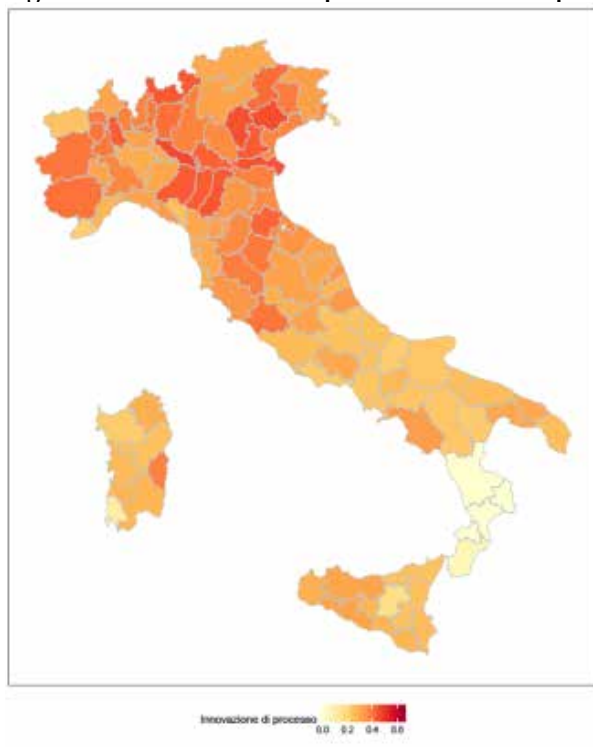
Figura 4: incidenza media imprese innovatrici nei prodotti.



Fonte: elaborazioni su dati RIL-AIDA

6. In particolare l'intensità del colore delle mappe riportate nelle figure 1-2 riflette in senso crescente la distinzione di quattro intervalli: 0% o dato mancante, 0%-20%, 20%-40%, 40%-60%. Nessuna provincia nel campione RIL-AIDA presenta una incidenza media di imprese innovatrici superiore al 60%, mentre vi sono alcune province della Calabria per cui non vi è disponibilità di dati.

Figura 5: Incidenza media imprese innovatrici nei processi



Fonte: elaborazioni su dati RIL-AIDA

3. Analisi econometrica

In questo paragrafo si sviluppa una semplice analisi di regressione per verificare se e in che misura la tipologia del percorso di studio e le condizioni produttive locali condizionano il rischio di trovarsi una condizione di *over-education*, tenendo conto di una serie di informazioni sulle caratteristiche demografiche e lavorative individuali⁷. La Tabella 1 riporta le stime Probit degli effetti marginali ottenute per il totale degli occupati e per due sotto-campioni di esso: la coorte dei giovani con meno di 35 anni e il gruppo di laureati con oltre 34 anni.

7. Formalmente, se si indica con $\text{Prob}(\text{overeducation})$ la probabilità che il lavoratore abbia un livello di istruzione superiore a quanto richiesto per lo svolgimento delle mansioni professionali per cui è occupato, viene stimata la seguente equazione di regressione:

$$(1) \text{Prob}(\text{over-education})_{i,t} = \alpha \cdot \text{Tipo_Istr}_{i,t} + \beta \cdot \text{cond_prod}_{p,t-3} + \delta \cdot X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad t=2014,2017$$

dove la variabile esplicativa $\text{Tipo_Istr}_{i,t}$ identifica l'indirizzo del percorso universitario, $\text{cond_prod}_{p,t-3}$ è un insieme di variabili che descrive le condizioni produttive e innovative in ogni provincia p , nei tre anni precedenti: valore medio della produttività del lavoro, incidenza delle imprese che innovano nei processi produttivi e/o nei prodotti, quota di occupati in mansioni routinarie. Il vettore $X_{i,t}$ include informazioni relative ai tratti demografici, alla regione di residenza, nonché alle caratteristiche professionali e contrattuali individuali. I parametri α , β e δ rappresentano i coefficienti da stimare, mentre il termine ϵ_i è un disturbo idiosincratico con media nulla e varianza finta. L'equazione (1) viene poi stimata usando un modello di regressione non lineare di tipo Probit attraverso metodi di stima di massima verosimiglianza. La probabilità di *overeducation* richiede che gli individui laureati abbiano preliminarmente trovato un'occupazione. Tale circostanza può generare fenomeni di selezione non casuale del campione che, a loro volta, possono indurre una distorsione delle stime. In questa sede non affrontiamo il problema del *sample selection* nella stima delle determinanti dell'*over-education*. È un dibattito approfondito e rimandiamo ad altri studi INAPP (Centra e Ricci, 2017)

La prima colonna della Tabella 2 indica chiaramente come la probabilità di trovarsi in una condizione di *over-education* aumenta per chi ha conseguito una laurea scienze sociali (+7,7%) e per chi ha scelto un indirizzo giuridico-economico-statistico (+3,5%), posto che la variabile omessa rispetto a cui si valutano i risultati è l'istruzione terziaria in materie umanistiche. Al contrario, il rischio di *over-education* viene ridotto per chi ha una laurea in medicina (-6,4%), in materie scientifiche (-7,3%) e in ingegneria-architettura (-7,4%).

La comparazione tra diverse aree disciplinari all'interno del segmento più istruito della forza lavoro conferma il ruolo delle materie scientifiche e dell'indirizzo medico-sanitario per accedere ad un efficiente *match* educativo-professionale che, d'altra parte, si allontana per coloro che hanno conseguito una laurea in scienze sociali e in discipline con orientamento professionale. Questi risultati sono in linea con quanto già mostrato da Caroleo e Pastore (2017) su dati Almalaurea e con le evidenze riportate nello studio di Meliciani e Radicchia (2016) su dati ISFOL Plus⁸. Ciò conferma ancora una volta come il percorso disciplinare è uno di quegli aspetti della qualità dell'istruzione terziaria che ha una forte incidenza sul grado di efficienza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato.

Per quanto riguarda le condizioni produttive locali, si registra una correlazione negativa tra produttività del lavoro e potenzialità innovative, da un lato, e rischio di *over-education*, dall'altro. Le stime degli effetti medi marginali associate a tali variabili, tuttavia, non sono statisticamente significative. Non è possibile quindi inferire meccanismi di esternalità tecnologica ed economica che partono dalla concentrazione territoriale delle imprese innovative per arrivare a condizionare il grado di efficienza allocativa delle competenze.

Naturalmente il quadro che emerge per il campione totale può essere condizionato da una serie di fattori, di natura osservabile e non osservabile, di tipo demografico ed economico. Ad esempio, ci aspettiamo che la natura del processo di *matching* per i giovani laureati sia strutturalmente diverso da quello che influenza le carriere dei lavoratori qualificati nelle classi di età mature.

Il confronto tra le stime riportate nelle ultime due colonne della Tabella 2 permette di approfondire questo aspetto.

In particolare, per il gruppo dei laureati under 35, l'associazione tra indirizzo disciplinare e rischio di *over-education* ora è confermata nel segno e nella significatività statistica, ma è superiore in valore assoluto rispetto a quanto derivato per il campione totale. Si verifica infatti che la probabilità di *over-education* aumenta nel caso in cui l'individuo sia laureato in scienze sociali (+8,5%) e nel raggruppamento giuridico-economico-statistico (+4,8%), mentre diminuisce nelle materie scientifiche (-14,3%), medico-sanitarie (-13,2%) ovvero per chi ha una laurea in ingegneria-architettura (-11,4%). Si osserva, inoltre, come la concentrazione territoriale di aziende che innovano nella gamma dei beni e servizi si accompagna ad una riduzione significativa del rischio di *over-education* (-0,31). Tale evidenza è coerente con l'ipotesi che l'ampliamento e l'apertura di nuovi mercati rende più efficiente il meccanismo di allocazione delle competenze tra i vari settori di attività, soprattutto per i nuovi ingressi nel mercato del

8. Nello specifico, Caroleo e Pastore (2017) dimostrano che ingegneria (ed in parte medicina e architettura) offre un vantaggio rispetto a tutti gli altri indirizzi di studio; Le lauree maggiormente penalizzanti sono quelle in letteratura, lingue, scienze politiche e sociali, psicologia geologia e biologia.

lavoro. Sotto questo punto di vista, la densità innovativa e il profilo della domanda di lavoro che da essa deriva attraverso meccanismi di *path-dependence* e esternalità tecnologica migliorano strutturalmente la natura del matching soprattutto per il segmento più giovane delle forze lavoro.

Al tempo stesso va sottolineato come la concentrazione provinciale di aziende che innovano nei processi produttivi sia un fattore che non penalizza in modo statisticamente significativo le prospettive di un *match* efficiente per i più giovani. E' ragionevole aspettarsi, in effetti, che l'introduzione di nuove tecnologie incorporate nei beni capitali e organizzativi potesse favorire fenomeni di tipo *labour saving* per mansioni routinarie e rigidamente codificate nell'ambito lavorativo, anche nel caso in cui queste siano svolte da personale altamente qualificato. In tale circostanza, si può assistere ad una contrazione della domanda di giovani laureati e quindi ad un aumento del *mismatch* per individui altamente istruiti. Il fatto che ciò non emerga nitidamente dai nostri dati non vanifica la rilevanza potenziale di questo fenomeno.

La terza colonna della Tabella 2, mostra le stime per il sotto-campione di laureati con oltre 34 anni.

In modo simmetrico a quanto visto per i giovani laureati, l'associazione tra indirizzo disciplinare e rischio di over-education ora è confermata nel segno e nella significatività statistica, ma appare inferiore in valore assoluto rispetto a quanto ottenuto per il campione totale. Nel dettaglio, per i laureati con oltre 34 anni, il rischio aumenta con le scienze sociali (+7,0%) e il raggruppamento giuridico-economico-statistico (+3,3%), mentre si riduce ancora una volta con un percorso scientifico (-5,4%), medico (-4,7%), ingegneria-architettura (-6,3%).

Nessuna delle variabili che indicano le potenzialità innovative e competitive locali influenza in modo significativo la probabilità di disallineamento tra inquadramento professionale e livello di istruzione universitaria per lavoratori *over 34*. Ciò supporta l'ipotesi che l'over-education sia un fenomeno intrinsecamente legato alle fasi iniziali della carriera professionale, anche quando si esamina il ruolo della domanda di lavoro qualificato che deriva dalle caratteristiche produttive e tecnologiche del mercato locale.

Tabella 2 : stime Probit. Effetti medi marginali. Campione dei laureati

	totale	età<35	età>34
scienze sociali	0.077*** [0.007]	0.085*** [0.013]	0.070*** [0.008]
giuridico economico statistico	0.035*** [0.007]	0.048*** [0.013]	0.033*** [0.008]
scientifico	-0.073*** [0.008]	-0.143*** [0.015]	-0.054*** [0.010]
medico-sanitario	-0.064*** [0.009]	-0.132*** [0.015]	-0.047*** [0.011]
ingegneria-architettura	-0.074*** [0.008]	-0.114*** [0.018]	-0.063*** [0.009]
produttività del lavoro (prov)	-0.011 [0.016]	0.000 [0.027]	-0.016 [0.019]
innovazioni di processo (prov)	-0.019 [0.053]	0.175 [0.135]	-0.066 [0.059]
innovazioni di prodotto (prov)	-0.019 [0.031]	-0.319*** [0.056]	0.068 [0.041]
anno 2017	0.003 [0.004]	-0.009 [0.009]	0.006 [0.005]
donna	0.017*** [0.004]	0.040*** [0.009]	0.010** [0.005]
altri controlli	si	si	si
N di Oss	40668	8968	31700

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati RCFL ISTAT. Nota. Tra gli altri controlli sono incluse le caratteristiche individuali e lavorative (età, numero di anni dal conseguimento ultimo titolo di studio, cittadinanza, tipologia di contratto, professione, part-time, esperienza lavorativa, settore di attività) e effetti fissi provinciali. Errori standard robusti clusterizzati per provincia tra parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Per esigenze di sintesi non si mostrano le stime relative ad altre importanti variabili esplicative incluse nell'analisi di regressione. A questo proposito si precisa comunque che la maggior parte dei risultati sono coerenti con la letteratura di riferimento. Nello specifico, il rischio di *over-education* aumenta per le donne, mentre diminuisce con l'esperienza professionale con il medesimo datore di lavoro (*tenure*) e con il trascorrere degli anni dal conseguimento del titolo di studio. In merito alla tipologia contrattuale, i dipendenti a tempo indeterminato sono meno penalizzati rispetto ai colleghi a tempo determinato e agli autonomi.

4. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è indagato il fenomeno dell'over-education e i fattori che ne condizionano la diffusione in Italia. Un'attenzione specifica è stata rivolta agli indirizzi disciplinari che, in qualche misura, riflettono la "qualità" dell'offerta di lavoro qualificato. Analogamente si è analizzato il ruolo delle condizioni produttive locali, ovvero della domanda di lavoro qualificato che può emergere come riflesso di processi di agglomerazione imprenditoriale e tecnologica.

L'utilizzo dei dati della RCFL dell'Istat ha permesso di dimostrare che la condizione di *over-education* non solo rimane elevata ma manifesta una evoluzione lievemente crescente nel periodo che intercorre tra il 2014 e il 2017, quindi anche in presenza di una situazione macroeconomica relativamente favorevole.

L'applicazione di semplici tecniche di regressione rivela così che il conseguimento di un titolo universitario in materie scientifiche, mediche ed in ingegneria è associato ad una riduzione significativa del rischio di *over-education*, soprattutto per gli individui con meno di 34 anni. L'efficienza del processo di *matching* per il gruppo dei giovani laureati viene inoltre favorito dalla concentrazione territoriale di aziende che innovano nella gamma dei beni e servizi. Ciò supporta l'ipotesi che l'apertura di nuovi mercati porta con sé l'incremento della domanda di nuove competenze e qualifiche.

Nonostante la strategia econometrica utilizzata in questa sede non permetta di inferire relazioni di causalità tra le variabili oggetto di studio, i nostri risultati dell'analisi empirica supportano l'ipotesi che l'incremento dell'offerta di lavoro qualificato in materie scientifiche congiuntamente all'attivazione di politiche pubbliche che favoriscono la domanda di lavoro qualificato attraverso i meccanismi di esternalità tecnologica e *path dependence* che sussistono a livello locale, possono migliorare significativamente l'efficienza allocativa delle competenze e conoscenze professionali e, quindi, le prospettive di crescita e di reddito.

Bibliografia

- Audretsch D (2003), Innovation and space externalities, *International regional science review*, 26, 2, pp. 167-174
- Callois J.M. (2008), The two sides of proximity in industrial clusters: the trade-off between process and product innovation, *Journal of Urban Economies*, 63, pp.146-162
- Cattani L., Guidetti G., Pedrini G. (2016), Over-education among Italian graduates: do different measures actually diverge?, *Working Papers 77*, AlmaLaurea Inter-University Consortium.
- Caroleo F. Pastore F. (2017) Overeducation at a glance. Determinants and wage effects of the educational mismatch based on AlmaLaurea data, *GLO Discussion Paper n. 15*
- Centra M. e Ricci A. (2017) Esiti dell'istruzione terziaria sul mercato del lavoro, *INAPP Policy Brief n.2*, INAPP
- Flisi, S., Goglio, V. e Meroni, E. (2016), "Measuring occupational mismatch: Overeducation and Overskill in Europe-Evidence from PIAAC", *Social Indicators Research*
- Leuven E and Oosterbeek H (2011) Overeducation and Mismatch in the Labour Market. In Hanushek EA, Machin S and Woessmann L. (eds) *Handbook of the Economics of Education*, vol. 4, Elsevier, pp. 283-326.
- OECD (vari anni), *Education at a Glance: OECD indicators. Country note: Italy*. Paris: OECD Publishing.
- Mavromaras, K. G., McGuinness, S., O'Leary, N. C., Sloane, P. J., Wei Z. (2013), "Job mismatches and labour market outcomes: Panel evidence on university graduates", *Economic Record*, 89(286): 382-395.
- McGuinness, S. (2006), "Overeducation in the labour market", *Journal of Economic Surveys*, 20(3): 387-418.
- Meliciani, V. e Radicchia, D. (2016), "Overeducation and overskill in the Italian labour market: the role of fields of study", *CIMR Working paper n. 33*, Birkbeck University of London
- ISFOL (a cura di Ricci A.), *Crisi economica, lavoro e imprese: il ruolo del capitale umano in Italia*, ISFOL, I libri del Fondo sociale europeo, 215, Roma.
- Sloane P. (2014), "Overeducation, skill mismatches and labor market outcomes for college graduates", *IZA World of Labor n.88*



Capitolo 5

Il lavoro nella *gig-economy*



Capitolo 5 Il lavoro nella *gig-economy*

Michele Faioli
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

1. Situazione in Italia e in altri paesi. Inquadramento sistematico del fenomeno

Gig-economy e *Industry 4.0* realizzano una strategia industriale più ampia, anche di natura europea, derivante dalla rivoluzione digitale e dalle tecnologie innovative che sono capaci di facilitare nel mercato il collegamento tra imprese e consumatori. Si tratta di fenomeni distinti che hanno in comune il fatto che le funzioni del datore di lavoro siano svolte da macchine intelligenti o algoritmi. La chiave di lettura di questi fenomeni è la flessibilità. Nella *gig-economy* rilevano le flessibilità esterne nel senso di flessibilità contrattuali che attengono ai tipi di lavoro, con il conseguente rischio di spostamento dal tipo necessario di lavoro (quello subordinato) a tipi scelti, dove il tipo scelto dal datore di lavoro risponde a specifiche esigenze organizzative. *Industry 4.0*, invece, si concentra sulle flessibilità interne che si realizzeranno, entro gli schemi del lavoro subordinato, nella gestione della disciplina di inquadramenti professionali, dello *jus variandi* e delle funzioni della contrattazione collettiva aziendale. Attualmente *Industry 4.0* e *gig-economy* sono venute solo incidentalmente in contatto fra di esse posto che si stanno sviluppando in settori diversi (manifattura la prima, distribuzione la seconda). I due fenomeni sono già in parte interconnessi. Si arriverà a una forma di produzione 4.0 i cui prodotti sono/saranno distribuiti mediante applicazioni digitali e con l'utilizzo di lavoratori della *gig-economy*.

Esistono diversi studi, sostenuti da organizzazioni internazionali, da università, da società di consulenza (Eurofound per l'Europa¹, Cornell University per gli Stati Uniti²) che tentano di dare una dimensione quantitativa al fenomeno. Negli Stati Uniti, a fine 2015, la stima era che circa lo 0,5% degli occupati fosse impiegato in attività di *gig economy*³. Nel 2016, includendo oltre agli Stati Uniti anche i paesi UE-15, un'approfondita ricerca del McKinsey Global Institute stima che la quota di *independent workers* sia il 20-30% della popolazione in età lavorativa, di cui circa il 15% ha lavorato per piattaforme digitali⁴. Nel 2017 le ricerche del Chartered Institute of Personnel and Development stimano, per il Regno Unito, circa 1,3 mln di *gig workers*, pari al

1. Si v. le indagini Eurofound in <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/gig-economy>

2. Si v. L. Hyman, *Temp. How American Work, American Business, And The American Dream Became Temporary*, New York, 2018 nonché i dati di cui alla ricerca pubblicata in <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/independent-work-choice-necessity-and-the-gig-economy>; si v. anche A. Adams e al., *Rethinking legal taxonomies for the gig economy*, <<Oxford review of economic policy>>, n. 34, 2018, p. 475-494; Y. Benkler, *Peer production, the commons, and the future of the firm*, <<Strategic Organization>>, n. 15, 2017, p. 264-274. M. Cherry A. Aloisi, "Dependent contractors" in the gig economy: a comparative approach, <<American University Law Review>>, 2017, n. 66, 2017, p. 635-689; S. Ciucciiovino, *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, <<Working paper ASTRIL>>, 2018, in <http://host.uniroma3.it/associazioni/astril/publicazioni.aspx>

3. L. Katz, L. F. Krueger, *The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015*, 2015 in <https://www.nber.org/papers/w22667>

4. Si v. le ricerche condotte dal team di Cornell ILR University <https://www.ilr.cornell.edu/news/gig-economy-data-hub>

4% degli occupati⁵. In Italia, nel 2017, è stata condotta per la prima volta un'indagine di tipo campionario-statistico sul lavoro autonomo e sulla *gig-economy* da parte della Fondazione De Benedetti⁶. Anche l'INPS, nel XVII Rapporto annuale, ha dedicato un capitolo alla *gig-economy* illustrando gli esiti di un'indagine condotta sulle posizioni presenti nei propri archivi e elaborando i dati emergenti dall'indagine statistica realizzata dalla Fondazione De Benedetti. L'INPS rileva come i problemi di definizione della *gig-economy* si riflettano nella possibilità d'identificazione dei datori di lavoro e dei lavoratori. Non esiste un codice Ateco che permette di individuare le aziende, né esiste una sola forma di pagamento dei compensi che sia essa stessa la soluzione del fenomeno. Qualunque analisi deve ritenersi parziale. Nel 2017 nelle banche dati INPS risultavano 50 piattaforme informatiche. Di queste 22 erano società senza lavoratori; 17 erano società con lavoratori dipendenti (661), mentre 11 erano società con collaboratori (1.841) e dipendenti (288). In definitiva, su 50 società prese in esame, 28 hanno collaboratori e/o dipendenti, per un totale di 2.790 rapporti di lavoro in capo a 2.764 lavoratori. La *gig-economy* è in sé una forma di *matchmaking* tra domanda e offerta di lavoro.

Ci sono opportunità di lavoro, offerte mediante piattaforma digitale, che consentono una certa conoscibilità delle opportunità di accesso al mercato del lavoro. Il che, spesso, si combina con esigenze personali di flessibilità e, in altre circostanze, in forme di precarietà. L'inquadramento del lavoro nella *gig-economy* dipende dal tipo di attività che viene intermediata dalla piattaforma digitale. Di qui alcuni studiosi, specialisti della materia, affermano che il linguaggio dell'innovazione spesso nasconde due elementi della *gig-economy*. Da una parte, ci sarebbe uno spostamento del rischio dall'impresa al lavoratore (<<*a radical shift of business risk away from platforms and onto individual workers*>>); dall'altro, ci sarebbe un danno alla stessa innovazione tecnologica in ragione dell'utilizzo di lavoro a basso costo (<<*the real danger that this recourse to cheap labour incentivises the very opposite of genuine innovation*>>)⁷.

In questa prospettiva, per pervenire a un'analisi possibile del fenomeno, si sceglie di definire il lavoro nella *gig-economy* secondo le quattro tipologie di seguito indicate: TIPO 1 - piattaforme assimilabili a servizi di taxi e trasporto di persone (exp., Uber, Lyft, etc.); TIPO 2 - piattaforme che organizzano consegne e distribuzione di beni mediante lavoratori *riders* (Foodora, Deliveroo); TIPO 3 - la piattaforma si limita a ospitare/facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di servizi (*matchmaking* tra famiglia, cliente, etc. e idraulico, giardiniere, etc.). Si pensi al *matchmaking* tra consumatore e Pmi/lavoratori autonomi operato dalle piattaforme digitali (ad es. Vicker, TaskRabbit, etc.) per l'erogazione di servizi alla persona o alla famiglia. In questi casi la piattaforma mette in contatto lavoratori indipendenti con il cliente, che procederà a remunerare il prodotto o il servizio reso; TIPO 4 - Nel caso di Amazon Mechanical Turk il lavoro viene offerto e contestualmente svolto mediante la medesima piattaforma digitale (traduzione di testi, *data entry*, contabilità, etc.). Ai fini della presente indagine giuslavoristica sarà esaminato il TIPO 2 (Deliveroo, Foodora, etc.), dato che gli altri TIPI sono assimilabili a situazioni già esistenti o regolate (TIPO 1/UBER e TIPO 3/VICKER) o non ancora del tutto identificabili (TIPO 4/AMAZON TURK). Muovendo da detta classificazione viene focalizzata l'attenzione sulle piattaforme che organizza-

5. Si v. il documento in <https://www.cipd.co.uk/knowledge/work/trends/gig-economy-report>

6. Si v. il documento in <http://www.frbdb.org/>

7. J. Prassl, *Humans As Service*, Oxford, 2017.

no consegne e distribuzione di beni mediante lavoratori (TIPO 2). Dalla ricognizione effettuata è emerso che, a oggi, in Italia operano molte piattaforme di TIPO 2. Tra queste, in particolare, si possono segnalare, Deliveroo, Foodora, Glovo, BeMyEye, Pronto Pro, Helpling, Mamaclean, iCarry, FoodRacers, MyMenu, MisterLavaggio, Sgnam, Moovenda, Foorban, UberEats, Jonut, Fazland, Il mio Supereroe, TaskHunters, Le Cigogne, PetMe.

2. *Gig-economy* come fenomeno di *matchmaking* nel mercato del lavoro

L'analisi scientifica svolta sulle piattaforme di TIPO 2 consente di accertare che le modalità mediante cui i *gig-workers* rendono la propria prestazione di lavoro non è omogenea, ma si atteggia con modalità diverse a seconda del tipo di attività e di piattaforma che viene in esame. Più nello specifico, a seconda del tipo di attività che il *gig-workers* è chiamato a svolgere variano i poteri dei lavoratori (in alcuni casi è possibile decidere di accettare o meno l'incarico mentre in altri casi esiste un obbligo in tal senso), le modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro, la qualificazione delle parti, la chiamata e l'accettazione, il tipo e il grado di direttive impartite dalla stessa piattaforma, il controllo sull'esecuzione delle prestazioni nonché le conseguenze, positive o negative, connesse agli *standard* di servizio imposti dalla piattaforma (si pensi alla diversa rilevanza attribuita al tempo necessario per la consegna di un bene), al recesso dal contratto, alle sanzioni per inadempimento, all'assicurazione dei rischi, al compenso, orario, etc. Le maggiori difficoltà che tali lavori pongono sono relative alla possibilità di adattare le categorie classiche alle prestazioni svolte mediante piattaforme. Rispetto a ciò la maggior parte degli studiosi si interroga sulla capacità dei principi che connotano lo spazio tra subordinazione e autonomia. Nei più recenti studi giuslavoristici in materia di *gig-economy* il problema posto riguarda la qualificazione del lavoro svolto dai *riders*, distinguendo tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, proponendo re-introduzioni varie di terzi tipi di lavoro (lavoro parasubordinato o coordinato), o cogliendo l'inadeguatezza dei sistemi legali nell'applicazione di tutele in materia di salario, orario di lavoro, controllo, libertà sindacali e sciopero. In questo studio si assume che il lavoro prestato mediante piattaforme digitali, nel caso specifico di lavoro prestato per imprese della *gig-economy* che distribuiscono beni (si v. Deliveroo, Foodora, Just Eat, etc.) o permettono di erogare servizi alla persona o alla famiglia (Vicker, Task Rabbit, Cicogne, etc.), realizzi una forma di *matchmaking* nel mercato del lavoro⁸. Si può ritenere, in questa ottica, che il lavoro prestato mediante piattaforme digitali, come nel caso di Deliveroo, Foodora, etc., volto specificatamente alla distribuzione di

8. Rinvio ai miei studi in M. Faioli, "Jobs App", "Gig Economy" e sindacato, <<Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale>>, n. 2, 2017, p. 291-305 nonché a M. Faioli, Gig Economy and Market Design. Why to Regulate the Market of Jobs Carried Out Through Digital Platforms, <<Economia&Lavoro>>, n. 2, 2018, p. 7-14. Si v. anche gli studi di L. Ratti, Online Platforms and Crowdwork in Europe: A two Step Approach to Expanding Agency Work Provisions, <<Comparative Labor Law&Policy>>, n. 38, 2017 p. 477 e ss.; T. Sarina, J. Riley, Re-crafting the enterprise for the *gig-economy*, <<New Zealand Journal of Employment Relations>>, n. 43, 2018, p. 27-35 ; K.V.W Stone, Uber and Arbitration: A Lethal Combination, in <http://www.epi.org/blog/uber-and-arbitration-a-lethal-combination> ; A. Sundararajan,, The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalis, Cambridge, 2017; TAYLOR, M., ET AL., Good Work. The Taylor Review of Modern Working Practices, in https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679849/Consultation_-_Increasing_Transparency_-_070218__3_.pdf

beni, possa essere assimilato a una forma di *matchmaking*, con la conseguenza che, da una parte, il legislatore, italiano e europeo, dovrebbe muovere da tale caratteristica per estendere più facilmente ai lavoratori di tali piattaforme digitali un assetto di tutele giuslavoristiche, previdenziali, sindacali, e, dall'altra, la contrattazione collettiva avrebbe già a disposizione schemi e tecniche per la definizione di alcuni aspetti che attengono al salario, all'orario, alla sicurezza e al costo del lavoro. Tale teoria muove dall'idea che per il lavoro prestato mediante piattaforme digitali (TIPO 2) la regolazione dovrebbe prevalentemente far riferimento alla disciplina dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (*market design*). Il *marketplace* delle piattaforme digitali beneficia, da una parte, delle richieste di lavoro (lavoratori/*riders*) e, dall'altra, delle richieste di servizi (ad es., ristorante che si associa alla piattaforma e consumatore che desidera avere quel cibo mediante *riders* a quell'ora di quel giorno). Tra lavoratori, ristorante/pubblico esercizio e consumatore c'è la piattaforma digitale che gestisce le relazioni giuridiche. La piattaforma digitale si trova di fronte a un numero crescente di candidati; non ha interesse alcuno a conoscere i candidati; ha esclusivo interesse a soddisfare i bisogni degli associati (ad es., ristorante, esercente di attività commerciali, etc.) e del consumatore. La piattaforma evita la congestione mediante un algoritmo: tale algoritmo registra il mercato di riferimento, gestisce i lavoratori/*riders*, anticipa i bisogni dei consumatori, preallerta i ristoranti o soggetti simili associati alla piattaforma. La *gig-economy* crea un *marketplace* in cui tutti i partecipanti sono lì per svolgere attività commerciali e di lavoro, con una connessione digitale e un prezzo che sarà pagato. La *gig-economy* si sviluppa in un mercato anomalo, dove la prestazione marginale o occasionale di lavoro si svolge per il tramite di un ambiente digitale sofisticato che collega la domanda (crescente) all'offerta (crescente), che coordina le prestazioni di lavoro, che misura la qualità delle prestazioni di lavoro, che predice i bisogni dei consumatori e dei venditori di beni/servizi. Il prezzo ha un certo ruolo nella vicenda: non interessa al consumatore, se non nella misura in cui possa comparare un bene o un servizio (scelgo quel piatto di pasta da quel ristorante); non interessa al venditore di beni, il quale ha solo l'interesse a stare in una vetrina digitale; non interessa alla piattaforma digitale, la quale ha a disposizione molti lavoratori. Il corrispettivo, che viene a crearsi da questa vicenda giuridica, ha però ricadute sul costo del lavoro: più basso è il costo del lavoro, minori sono gli oneri della catena di valore (piattaforma, venditore, consumatore, *riders*). L'abuso deve essere corretto con l'intervento del legislatore e/o della contrattazione collettiva.

2.1 Alcune indagini teoriche giuslavoristiche. Giurisprudenza. Analisi comparativa.

Questa prospettiva può integrare la visione teorica che in questi tempi si sta sforzando di classificare/qualificare il lavoro prestato mediante piattaforme digitali (lavoro autonomo o lavoro subordinato). Con ciò non si intende minimizzare il problema della qualificazione del lavoro. Qui si va oltre, muovendo dal presupposto che alcuni tipi di lavoro prestato mediante piattaforma digitale nel caso di distribuzione di beni o di svolgimento di servizi - Deliveroo, Foodora, etc.) siano già oggi facilmente assoggettabili a discipline di tutela, definite dal nostro ordinamento, se intese come fenomeni di *matchmaking* nel mercato del lavoro.

Osserviamo alcune impostazioni recentemente sviluppatesi in dottrina. Perulli⁹ ritiene che sia necessario ricorrere a un *tertium genus*, una categoria intermedia, il lavoro autonomo economicamente dipendente mediante cui si potrebbe riconoscere una garanzia generalizzata di base a tutte le tipologie di lavoratori, articolando le tutele ulteriori rispetto a quelle minime tenendo conto dello specifico grado di debolezza del lavoratore. Ichino¹⁰, muovendo dall'analisi delle *umbrella company* ritiene che la soluzione possa consistere nell'estensione ai *platform workers*, prescindendo dalla qualificazione come subordinati o autonomi, almeno la parte indispensabile delle protezioni compatibili con la peculiare forma di organizzazione del loro lavoro, evitando di imporle gli schemi tradizionalmente propri del lavoro subordinato. Treu¹¹ suggerisce di mettere sullo sfondo la questione della qualificazione giuridica dei rapporti, in termini di sussunzione della fattispecie nell'autonomia o nella subordinazione, ponendo in primo piano gli strumenti per la tutela dei diritti. In questo modo si potrebbe superare la pretesa totalizzante e unitaria tipica della fattispecie giuridica. Riferimento in tal senso dovrebbero essere i criteri ordinatori contenuti nei principi costituzionali relativi alla materia del lavoro (gli *standard* fondamentali di sicurezza sul lavoro, il principio di pari dignità e non discriminazione per proteggere i lavoratori da pratiche discriminatorie e lesive della dignità e della *privacy*, e i principi di libertà e di organizzazione sindacale). Secondo Loi¹² elemento rilevante dovrebbe essere la distribuzione del rischio tra le parti del contratto. Conseguentemente, i lavoratori della *gig-economy* dovrebbero vedersi riconosciuti i diritti sulla base della loro esposizione ai rischi sociali, e ciò indipendentemente dalla qualificazione del rapporto. In particolare Loi muove le proprie considerazioni all'assunto che il rischio è categoria fondante nel diritto del lavoro e i diritti sociali, inclusi nel contratto di lavoro, sono meccanismi assicurativi e di protezione contro l'evenienza dei rischi sociali. Loi identifica i medesimi rischi a cui sono esposti tutti i lavoratori (occupazione, reddito professionale/previdenziale e formazione, disconnessione). Prassl - Risak¹³, interrogandosi su chi sia il datore di lavoro nella *gig economy*, giungono alla conclusione che non sia utile guardare alla semplice presenza/assenza degli elementi della fattispecie (lavoro subordinato/autonomo) per qualificare il lavoratore. E', invece, necessario un approccio funzionale che individui, all'interno del contesto di riferimento, il soggetto che esercita le funzioni del datore di lavoro. Da qui deriverebbero le tutele da applicare ai *riders*. De Stefano¹⁴ svolge un'analisi comparativa volta a comprendere quali tutele debbano essere riconosciute ai *gig-workers* e con quali modalità. L'analisi condotta da De Stefano muove dall'assunto per cui il lavoro prestato nell'ambito della *gig-economy* non debba essere analizzato in sé, ma nell'ambito di un fenomeno più ampio di diffusione di forme di lavoro non *standard*, alcune delle quali caratterizzate dal fatto che la remunerazione è erogata se e

9. A. Perulli, Lavoro e tecnica al tempo di Uber, <<Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2, 2017, p. 195 e ss.

10. P. Ichino, , Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella *gig-economy*, <<Rivista italiana di diritto del lavoro>>, n. 2, 2018, p. 294 e ss.

11. T. Treu, , Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della *gig-economy*, <<Lavoro e diritto>>, n.3-4, 2017, p. 367-405

12. P. Loi, Il lavoro nella *gig-economy* nella prospettiva del rischio, <<Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2, 2017, p. 259-280.

13. J. Prassl, M. Risak, Sottosopra e al rovescio: le piattaforme di lavoro *on demand* come datori di lavoro, <<Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2, 2017, p. 219-240.

14. V. De Stefano, , The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the "Gig-Economy", <<Comparative Labor Law and Policy Journal>>, n. 37, 2016, p. 471 ss.

nella misura in cui sia stata resa la prestazione di lavoro. Aloisi sposta la propria attenzione sui ragionamenti proposti da alcuni studiosi nord americani sulla necessità di introdurre un *tertium genus* come categoria intermedia tra la subordinazione e l'autonomia che vada a regolare l'attività dei *gig workers* ponendo tali proposte in comparazione rispetto all'esperienza già maturata nell'ordinamento italiano relativamente alla previsione di un *tertium genus*. Biasi¹⁵ propende per la qualificazione dei lavoratori della *gig economy* quali prestatori di lavoro autonomo, richiamando l'attualità delle conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza in materia di qualificazione del rapporto di lavoro dei *pony express*. Biasi vede nelle collaborazioni coordinate ex art. 409 c.p.c. il corretto modello dentro il quale sussumere le prestazioni rese dai *riders*.

Anche la giurisprudenza ha dato un contributo alla disamina del fenomeno. In particolare, il Trib. di Torino, con sentenza del 7.5.2018, n. 778, ha rigettato il ricorso di alcuni *riders* di Foodora. I *riders* chiedevano l'applicazione delle discipline di tutela avverso i licenziamenti illegittimi stabiliti per i lavoratori subordinati, sostenendo che tale qualificazione del rapporto di lavoro fosse deducibile dall'obbligo di essere reperibili in maniera costante e continuativa. Nel respingere il ricorso dei *riders*, il Tribunale di Torino ha affermato che essi <<non avevano l'obbligo di effettuare la prestazione lavorativa>> e non erano quindi <<sottoposti al potere direttivo e organizzativo del datore di lavoro>>. Con queste motivazioni, il giudice ha affermato che i *riders* sono da considerarsi lavoratori autonomi. I ricorrenti hanno invocato in via subordinata l'applicazione della norma di cui all'art. 2 del d.lgs. 15.6.2015, n. 81. Il giudice ha rigettato anche tale richiesta. Il giudice, aderendo alla tesi difensiva di Foodora, ha rilevato che la disposizione di cui all'art. 2 del d.lgs. 15.6.2015, n. 81 non avrebbe un contenuto capace di produrre nuovi effetti giuridici sul piano della disciplina applicabile alle diverse tipologie di rapporti di lavoro. Tale ultima impostazione è stata criticata da una parte della dottrina¹⁶.

Molto rappresentativa dei problemi che si innestano al momento della qualificazione delle prestazioni di lavoro rese dai *gig workers* è la sentenza del giudice di Londra¹⁷ relativa alla qualificazione del lavoro mediato da applicazioni digitali con riferimento specifico al caso Uber. La sentenza ha qualificato due autisti di Uber non come liberi professionisti ("*self-employed*", secondo il lessico anglosassone), ma come "*worker*" (categoria intermedia che attribuisce il diritto al salario minimo nazionale e, tra le altre cose, alle ferie pagate). Nei confronti di questo gruppo di lavoratori si applicano le norme sul *minimum wage*, sull'orario di lavoro e quelle contro la discriminazione, non sono tuttavia coperti dalle tutele in caso di licenziamento illegittimo (riservate agli "*employee*"). La sentenza ha posto l'accento su un limite che attiene all'onere probatorio (viene considerato "ridicolo" il fatto che Uber aggreghi circa 30.000 piccole e medie imprese, di seguito Pmi, a Londra) e su un limite che riguarda l'interpretazione del regolamento commerciale che interessa i lavoratori connessi alla piattaforma/applicazione digitale di Uber (l'identità del consumatore/cliente di Uber resta sconosciuta al lavoratore/autista).

15. M. Biasi, , Dai pony express ai riders di Foodora. L'attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all'affannosa ricerca di inedite categorie, in G. Zilio Grandi, M. Biasi, M. (a cura di), Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile, Wolters Kluwer, Milano, 2018, 67 e ss.

16. In particolare P. Ichino, , op. cit., p. 294.

17. Si v., in particolare, la sentenza *Mr Y Aslam, Mr J Farrar and Others v Uber*, 28 ottobre 2016 in <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>

I problemi qualificatori che sono stati sollevati e affrontati dalla dottrina nazionale si ritrovano anche nell'esperienza nord-americana. In tale contesto i criteri che sono stati nel tempo elaborati dalla giurisprudenza al fine di delineare l'ambito di applicazione del lavoro subordinato ("*control test*") e, dunque, i reciproci diritti e doveri delle parti del rapporto sono stati particolarmente messi in crisi dai nuovi lavori della *gig-economy*. Una ricognizione della giurisprudenza americana è stata effettuata da alcuni studiosi¹⁸ che, nel sottolineare la crisi avvertita nel sistema americano, riportano il contenuto di alcune sentenze secondo cui se dovesse essere chiesto a una giuria di applicare i canoni qualificatori tipici in un giudizio relativo ad un *gig workers* per accertare la natura autonoma o subordinata della prestazione sarebbe come offrire ai giurati <<*a square peg and asked to choose between two round holes*>>. In un primo caso la sentenza ha concluso che i tassisti organizzati da Uber erano lavoratori dipendenti, sottolineando il potere dell'azienda di determinare una serie di condizioni di lavoro dei conducenti, di stabilire i prezzi delle corse, e le modalità di comportamento nei confronti dei clienti, nonché di controllare le performance dei lavoratori. Nel novembre 2017 la Corte d'appello di Parigi ha rilevato che un *rider* di Deliveroo non poteva essere riclassificato come lavoratore subordinato perché era libero di selezionare i "turni" e scegliere quando lavorare (Cour d'Appel de Paris, 22.11.2017, n. 16/12875).

2.2 Contrattazione collettiva. Legislazione, regolazione secondaria, prassi.

Contrattazione collettiva e prassi locali stanno dimostrando una certa attenzione al fenomeno. Il CCNL logistica (dicembre 2017) ha fissato l'impegno di definire un regime per le "nuove figure di lavoratori adibiti alla distribuzione delle merci tramite cicli, ciclomotori, motocicli, natanti e imbarcazioni, le declaratorie e i livelli di inquadramento, l'orario di lavoro e quant'altro". Il 18 luglio 2018 le parti che sottoscrivono il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione, nell'ambito dell'accordo di rinnovo del dicembre 2017, hanno negoziato e sottoscritto un protocollo speciale che riguarda i *riders* (lavoratori impiegati nella distribuzione delle merci con cicli e ciclomotori). Il protocollo del 18 luglio 2018 regola le discipline da applicare ai *riders* che sono lavoratori subordinati. Tale contrattazione collettiva che regola figure professionali relative alla subordinazione non preclude che si possa giungere anche a un protocollo ulteriore, sottoscritto dalle medesime parti, ex art. 2 d.lgs. 15.6.2015, n. 81. In mancanza dell'esito delle diverse ipotesi di progettualità nazionale che sono allo studio meritano di essere segnalate iniziative assunte a livello di amministrazioni locali, come risposta istituzionale a istanze e sollecitazioni provenienti dal tessuto sociale e produttivo del territorio.

La "Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano", promossa dal Comune di Bologna (con l'adesione del Comune di Milano) è stata sottoscritta il 31 maggio 2018 dal Comune di Bologna, dalle organizzazioni sindacali, da Riders Union Bologna (associazione locale dei *riders*) e dalle piattaforme digitali Sgnam e Mymenu (piattaforme che operano sul territorio cittadino nel settore della ristorazione a domicilio). I contenuti della Carta sono diretti a tutte le tipologie dei lavoratori e dei collaboratori digitali. La Regione Lazio, in forza della competenza in materia

18. Si v. la ricostruzione di B. Rogers, *Employment Rights in the Platform Economy: Getting Back to Basics*, <<Harvard Law & Policy Review>>, n. 10, 2016, p. 479 e ss.

di sicurezza sul lavoro, di cui all'art. 117 della Costituzione, ha approvato una legge regionale sulla sicurezza dei lavoratori digitali. La legge regionale del 15.6.2018, n. 9858 appare innovativa per il metodo adottato. I contenuti della disposizione infatti sono stati sottoposti alla valutazione di lavoratori, cittadini, associazioni, parti sociali ed esperti, attraverso una consultazione *on-line* svoltasi dal 25 maggio al 15 giugno. Il testo non affronta la questione della configurazione giuridica dei *riders*, ma si propone l'obiettivo di estendere uno *standard* di diritti a tutti i lavoratori che operano per il tramite di piattaforme digitali. Tra questi sono annoverati il diritto alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il diritto a un salario minimo garantito, il diritto alla trasparenza nella valutazione della prestazione, il diritto ad un'informazione chiara e preventiva, il diritto alle pari opportunità e la lotta alle discriminazioni, il diritto alla previdenza privata e alla bilateralità¹⁹.

Ci sono stati tentativi di regolazione da parte del parlamento italiano²⁰. Un'evoluzione si riscontra nella legislazione francese dell'agosto 2016, la prima che risulti specificamente riferita al lavoro su piattaforma digitale e che anticipa orientamenti giudiziali ancora incerti²¹. In Belgio il tema è stato affrontato mediante l'istituto dell'*umbrella company*²².

3. Profili problematici e possibili soluzioni

Il ragionamento sulle tutele applicabili ai *gig workers* potrebbe muovere non tanto dai cambiamenti che l'avvento della *gig-economy* ha determinato nella figura del prestatore di lavoro ma, piuttosto, dal mutamento della nozione di datore di lavoro. I mutamenti tecnologici hanno inciso non solo nella modalità di esecuzione della prestazione di lavoro ma anche, se non soprattutto, sull'organizzazione delle imprese. Nella *gig-economy* le funzioni di datore di lavoro non sono svolte da un soggetto organizzato verticalmente bensì dalla piattaforma digitale che permette la gestione dei rapporti di lavoro che a essa sono collegati. C'è un datore di lavoro algoritmico (cioè, la piattaforma) che facilita il *matchmaking* tra domanda e offerta di lavoro. Di qui la piattaforma può altresì organizzare il lavoro, controllarne l'esecuzione, vigilare sul comportamento dei lavoratori e irrogare sanzioni. La piattaforma, però, non assume in sé gli obblighi del datore di lavoro, tanto che la complessità degli obblighi ricadenti sulla figura del datore di lavoro sono in realtà realizzati dal collegamento tra piattaforma, *corpora-*

19. Anche la Regione Lombardia ha deciso di affrontare il tema dei lavori dipendenti dalle piattaforme. Il 22 maggio 2018 si è tenuto un incontro con le parti sociali e datoriali nella sede della Commissione Regionale Politiche del Lavoro e Formazione per avviare una prima riflessione sul tema. L'esito della riflessione attualmente è confluito in una delibera del 23 luglio 2018.

20. C'è una prima proposta di legge Airaudo e altri che mira a estendere la normativa sulle collaborazioni eterorganizzate (art. 2, d.lgs. 15.6.2015, n. 81) anche a quelle attività di lavoro coordinate dal committente, che richiedano un'organizzazione, sia pure modesta, di beni e di strumenti di lavoro da parte del lavoratore, come ad esempio l'uso del proprio computer o di qualunque dispositivo in grado di generare un trasferimento di dati o di voce, oppure del proprio mezzo di trasporto, anche se rese prevalentemente o esclusivamente al di fuori della sede dell'impresa. Il disegno di legge Ichino e altri, si pone lo scopo di garantire una tutela ai lavoratori della *gig-economy* attraverso le *umbrella companies*.

21. La Loi Travail francese ha rintrodotto una disciplina specifica del lavoro su piattaforma che riconosce espressamente ai lavoratori autonomi alcuni diritti di previdenza sociale oltre al diritto di formare sindacati e di aderirvi e di intraprendere l'azione collettiva (Articoli L. 7341-1 - L. 7342-6 del Code du Travail). Il testo francese è di particolare importanza perché, pur ricomprendendo tali lavoratori nell'ambito del lavoro autonomo, come del resto i nostri lavori parasubordinati, riconosce loro alcuni diritti tipici del lavoro subordinato.

22. In particolare in Belgio ha iniziato a operare la SMart che ha concluso un accordo con Deliveroo.

tion internazionale, entità locale. Il che determina conseguenze che possono incidere sulla vulnerabilità dei *riders* e sulla catena di valore che si viene a creare attorno al fenomeno della *gig-economy*. In particolare, se le funzioni datoriali sono distribuite tra piattaforma digitale, *corporation* internazionale, entità locale, la ricerca delle responsabilità datoriali, in caso di inadempimento di norma e discipline protettive, è complessa e spesso infruttuosa. A legislazione invariata, la contrattazione collettiva può identificare posizioni professionali utili per attribuire garanzie e tutele ai *riders*. In questa prospettiva, oltre alla identificazione di *riders* lavoratori subordinati, c'è la possibilità di ricorrere all'art. 2 del d.lgs. 15.6.2015, n. 81 il quale potrebbe svolgere nel contesto della *gig-economy* la funzione di "tecnica normativa di condizionamento" volta a far conformare ciò che è prestazione irregolare di lavoro rispetto a discipline di tutela considerate inderogabili. In questo modo alle prestazioni di lavoro <<esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente [anche in riferimento ai tempi e luoghi di lavoro]>>, tra cui il lavoro mediato da applicazioni digitali, si applicherebbe la disciplina di tutela del lavoro subordinato perché tali prestazioni sarebbero da considerarsi, in atto e in potenza, abusive (irregolarmente poste in essere). Si entrerebbe, in questo modo, in un perimetro elastico della subordinazione (peri-subordinazione), con valenza sanzionatoria-positiva, di promozione alla regolarità.

Come ulteriore alternativa, si potrebbe ipotizzare, per casi di lavoro sotto una certa soglia di reddito annuo, di far uso della piattaforma INPS per la gestione delle prestazioni di lavoro occasionale (cosiddetti *voucher*). In questo senso si ritiene utile intervento legislativo volto a ridefinire la disciplina del lavoro occasionale per farvi aderire imprese della *gig-economy* che distribuiscono beni (si vedano Deliveroo, Foodora, Just Eat, ecc.) o permettono di erogare servizi alla persona o alla famiglia (Vicker, Task Rabbit, ecc.) potrebbe condurre a sviluppi particolarmente interessanti.

Ci può essere altresì una certa funzione delle agenzie di somministrazione di cui al d.lgs. 15.6.2015, n. 81 e al d.lgs. 10.9.2003, n. 276 le quali, a beneficio delle piattaforme digitali, potrebbero gestire il personale che svolge prestazioni di lavoro nella *gig-economy*. Le agenzie di somministrazione potrebbero assumere i *riders* da porre a disposizione delle piattaforme, secondo il modello dello *staff leasing*/a tempo indeterminato, con un rafforzamento delle funzioni formative e di sostegno al reddito nei periodi di non lavoro. Il che, tra l'altro, sarebbe utile per l'accesso dei *riders* alla rete unitaria delle politiche attive, con la capacità di prendere parte alla distribuzione di posti di lavoro e all'incontro di domanda/offerta di lavoro (*matchmaking*), sia per i posti di lavoro tradizionali (ciò che già conosciamo), sia per i posti di lavoro nella *gig-economy*.



Capitolo 6

I Centri per l'Impiego. Tra prospettive di sviluppo e fabbisogni dell'utenza



Capitolo 6

I Centri per l'Impiego. Tra prospettive di sviluppo e fabbisogni dell'utenza

Alessandro Chiozza, Mafalda D'Onofrio, Benedetta Torchia

ANPAL

Premessa

Le indagini a titolarità ANPAL condotte sui CPI, in relazione alle caratteristiche delle strutture e alla fruizione dei servizi da parte degli utenti, hanno consentito di avere un quadro completo e composito delle dinamiche di incontro fra offerta e domanda di servizi per il lavoro.

Il monitoraggio dei servizi (per l'anno 2017), in particolare, ha restituito una fotografia del sistema dei Centri per l'impiego in relazione alle competenze loro attribuite dalla normativa vigente all'interno delle politiche per il lavoro. Più nello specifico l'analisi ha consentito di approfondire le dimensioni operative e strutturali e le ricadute sulle funzioni e sui servizi erogati agli utenti, indicando punti di forza e di debolezza delle attività e delle competenze presenti all'interno dei Centri per l'Impiego.

Analogamente, ma dal punto di vista dell'utenza, l'indagine sul profilo degli utenti e la *customer* dei CPI ha permesso di ricostruire la natura della domanda e le modalità di fruizione del servizio anche in considerazione dei bisogni taciti di una utenza spesso caratterizzata da fattori di rischio di deprivazione.

6.1. I Centri per l'impiego: strutture e dotazioni

Le recenti riforme dei servizi per il lavoro ridisegnano e rivalutano la funzione dei CPI, attribuendo loro un ruolo di *pivot* nella gestione delle politiche del lavoro, incentrandolo sul rafforzamento della condizionalità, sulla stipula del patto di servizio personalizzato, sulla profilazione qualitativa dell'utenza, su servizi e misure standard.

Il quadro attuale dei servizi per l'impiego ha una forte peculiarità regionale in cui le Regioni, tramite le Agenzie Regionali o attraverso modelli di *governance* basati su una rete dei soggetti accreditati, sono titolari dell'articolazione territoriale dei servizi e dell'attuazione delle politiche del lavoro nei rispettivi sistemi, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, definiti e sostenuti a livello nazionale. Uno dei tasselli che ha composto il riassetto dei servizi per il lavoro, con l'obiettivo di aumentare la trasparenza e l'interoperabilità è la realizzazione del Sistema Informativo Unitario (SIU) delle politiche del lavoro, che si compone di un Nodo di coordinamento nazionale e dei Nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (art. 13, comma 4, D.lgs. n. 150/2015).

Sulla base delle innovazioni introdotte dal D.lgs. 150/2015, si realizzano attività *on line* che coinvolgono il cittadino, l'operatore del Centro per l'impiego, l'INPS e le altre amministrazioni interessate nelle attività di dichiarazione e gestione della registrazione.

Il portale costituisce l'accesso ai servizi per il lavoro, nonché la sede per la fruizio-

ne d'informazioni e servizi di base a distanza (orientamento e formazione di base). Al contempo può fornire strumenti unitari agli operatori dei servizi per l'impiego. Nello specifico, le attività *on line* hanno lo scopo di fornire al cittadino, la possibilità di poter dichiarare la propria immediata disponibilità a svolgere un'attività lavorativa e di programmare un incontro con il Centro per l'impiego; all'operatore del CPI, la possibilità di gestire in modalità informatizzata l'*iter* di una Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, DID (conferma/rigetto, sospensione e decadenza), sia che provenga da una richiesta diretta del cittadino, sia che provenga dalla ricezione di una NASpI tramite il portale INPS, e di gestire tutte le informazioni (*curriculum*, esperienze lavorative e *profiling*) necessarie ad offrire al cittadino un patto di servizio personalizzato, alleggerendo così il carico di lavoro allo sportello.

Il *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi al lavoro*¹, condotto da ANPAL nel 2017, offre un quadro complessivo sui Servizi per l'Impiego e ha consentito di analizzare il funzionamento dei Centri per l'impiego in termini di risorse, strutture e servizi erogati.

Con tale finalità l'attività di analisi ha identificato la natura delle strutture attive nella rete pubblica dei servizi per il lavoro che si compone di 501 CPI *principali*, amministrativamente o organizzativamente collegati in modo diretto al coordinamento centrale (sia esso identificato con la Provincia/Ente Area Vasta/Città metropolitana oppure Regione/Agenzia Regionale), da cui dipendono complessivamente 51 sedi secondarie e a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali.

Proprio in merito alle potenzialità e funzioni previste in relazione alla istituzione del SIU, le risultanze del *Monitoraggio dei servizi al lavoro* hanno mostrato un contesto in cui tale intervento si realizza con notevoli difficoltà. Una larga quota dei CPI rispondenti ha dichiarato di lavorare con una dotazione informatica non adeguata (46% dei CPI rispondenti) e un collegamento in rete non adatto alle nuove funzioni del CPI all'interno della Rete Nazionale Dei Servizi Per Il Lavoro (36%). Di prioritario intervento, inoltre, è il risanamento dell'1,5% dei CPI che dichiara di lavorare *off line* per mancanza di collegamento in rete.

Le regioni del Sud manifestano un'arretratezza tecnologica significativa, anche se la disaggregazione del dato per regione mostra che non si tratta di una condizione esclusivamente meridionale: la piena funzionalità della connessione in rete, secondo quanto dichiarato dagli operatori intervistati, non è raggiunta da alcuna area geografica.

1. Il Monitoraggio è composto da due rilevazioni complementari: la prima, campionaria, condotta con tecnica CAPI tra dicembre 2016 e Marzo 2017, ha coinvolto un campione di 190 Cpi ed è stata realizzata attraverso interviste mirate in grado di rilevare l'organizzazione interna degli sportelli operativi sul territorio. La seconda, censuaria, attuata con tecnica CAWI nel periodo di Aprile-Agosto 2017, ha coinvolto la platea di Cpi non toccati dalla rilevazione campionaria, per un totale di 209 Cpi e ha permesso di completare il quadro nazionale dell'insieme dei servizi al lavoro in termini di risorse umane, servizi offerti e distribuzione territoriale.

Tabella 1 – Centri per l’Impiego (CPI) per tipologia di sede e regione (valori assoluti)

Regione	Centri per l’impiego Sedi principali	Centri per l’impiego Sedi secondarie	Sportelli e sedi distaccate	Totale strutture dei CPI
Abruzzo	15	-	24	39
Basilicata	8	-	16	24
Calabria	16	-	22	38
Campania	46	-	41	87
Emilia-Romagna	38	1	12	51
Friuli-Venezia Giulia	13	5	5	23
Lazio	34	1	14	49
Liguria	14	-	1	15
Lombardia	64	-	15	79
Marche	13	-	20	33
Molise	3	-	5	8
P.A. Trento	12	-	-	12
P.A. Bolzano	1	6	-	7
Piemonte	30	1	13	44
Puglia	43	1	45	89
Sardegna	28	-	16	44
Sicilia	34	31	2	67
Toscana	41	3	20	64
Umbria	5	-	17	22
Valle d’Aosta	3	-	-	3
Veneto	40	2	-	42
Totale Italia	501	51	288	840

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Rispetto alla dotazione del personale, nel complesso dei CPI risultano essere operative 8.081 unità. La regione con il maggior numero di dipendenti è la Sicilia (1.764 operatori), raccogliendo poco meno del 22% del totale del personale operativo presso i CPI. Seguono, per numerosità, Lombardia, Lazio, Campania, Sardegna e Toscana. Si tratta in gran parte di personale direttamente incardinato negli Enti Territoriali da cui organizzativamente dipendono i CPI (Regioni, Agenzie regionali, Enti di area vasta, Province) e solo in minima parte afferente a soggetti esterni che supportano i Centri stessi. In particolare il personale esterno in *staff* ai CPI ammonta a 583 unità (poco più del 7% del totale) e riguarda, principalmente, le sedi del Lazio, Lombardia e Toscana.

La quota di personale che opera, parzialmente o totalmente, in *front office* - e dunque è impegnata direttamente con gli utenti - è particolarmente elevata, con una media nazionale che si attesta sull’83,9%.

Il personale dei CPI è quasi esclusivamente di ruolo: considerando il personale interno, infatti, la componente di operatori con contratti a tempo indeterminato raggiunge il 94%.

Tabella 2 - Personale dei Centri per l'impiego per tipologia di contratto e attività e Regione
 (valori assoluti e valori percentuali)

Regione	Personale Interno		Personale esterno*		Personale front-office		Totale Personale	
	Totale	di cui a Tempo Indeterminato	Totale	di cui a Tempo Indeterminato	v.a.**	%	Totale	di cui a Tempo Indeterminato
Abruzzo	165	151	-	-	145	87,9	165	151
Basilicata	88	88	-	-	81	92,0	88	88
Calabria	390	335	-	-	323	82,8	390	335
Campania	509	495	-	-	443	87,0	509	495
Emilia Romagna	422	385	-	-	341	80,8	422	385
Friuli Venezia Giulia	164	145	1	-	151	91,5	165	145
Lazio	545	542	132	130	574	84,8	677	672
Liguria	167	160	-	-	167	100,0	167	160
Lombardia	608	596	163	163	599	77,7	771	759
Marche	333	252	-	-	297	89,2	333	252
Molise	50	40	-	-	42	84,0	50	40
P.A. Trento	98	96	-	-	94	95,9	98	96
P.A. Bolzano	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Piemonte	394	376	-	-	371	94,2	394	376
Puglia	341	337	16	16	332	93,0	357	353
Sardegna	485	484	-	-	484	99,8	485	484
Sicilia	1.761	1.743	3	3	1.292	73,2	1.764	1.746
Toscana	409	322	268	194	566	83,6	677	516
Umbria	180	133	-	-	135	75,0	180	133
Valle D'Aosta	37	31	-	-	28	75,7	37	31
Veneto	352	345	-	-	317	90,1	352	345
Totale Italia ***	7.498	7.056	583	506	6.782	83,9	8.081	7.562

 (*) Personale dipendenti da Società in appalto, Società *in house*, Società in mano pubblica o Società mista

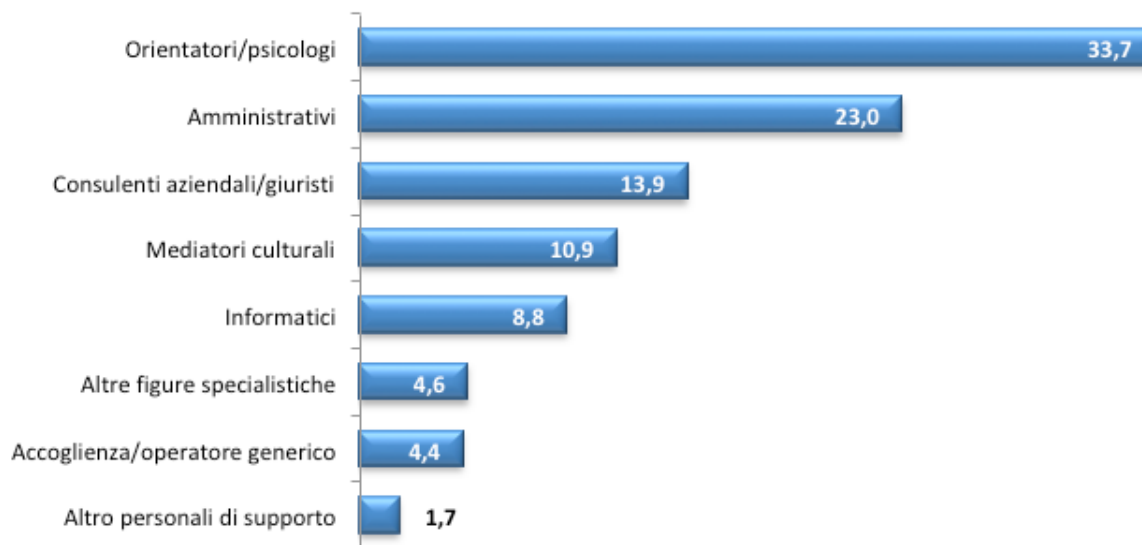
 (**) Il dato si riferisce agli operatori che lavorano parzialmente o totalmente in *front-office*

(***) Il totale nazionale non include la Provincia Autonoma di Bolzano

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Rispetto alla dotazione di operatori e al carico di lavoro, l'83,5% dei referenti dei CPI considera il proprio personale insufficiente. La richiesta media di personale è di undici unità per CPI, in media, con leggere variazioni territoriali. Le professionalità più richieste dai CPI risultano essere prevalentemente quelle amministrative (poco più di un quarto delle richieste di personale aggiuntivo), seguite da figure più specialistiche: orientatori (circa il 34% delle richieste), esperti in consulenza aziendale (circa 14%) e mediatori culturali (11%).

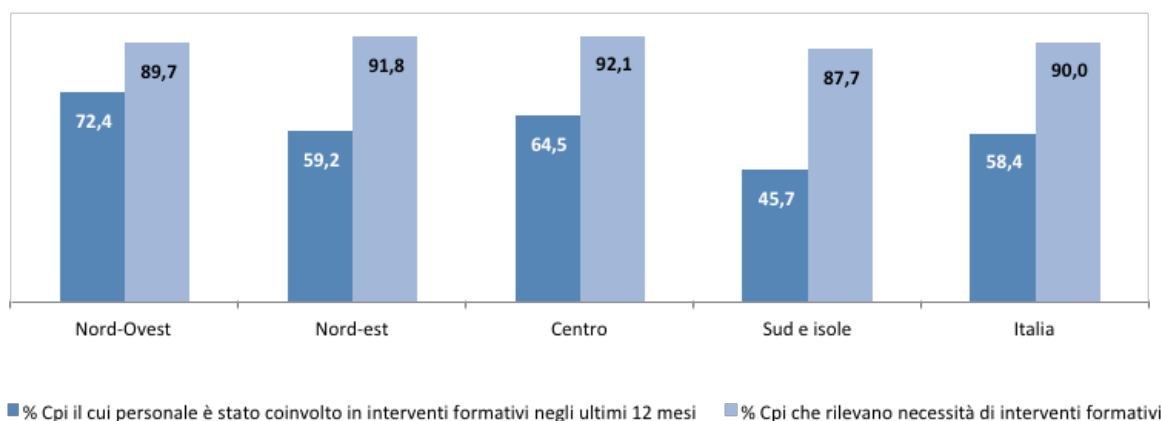
Figura 1 - Fabbisogni espressi dai responsabili CPI in merito alla professionalità del personale ritenuto necessario (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La carenza di alcune professionalità si riflette anche nelle richieste di formazione: il 58% dei CPI hanno visto il proprio personale coinvolto in interventi formativi nel 12 mesi precedenti la rilevazione, con notevoli differenze territoriali. Il personale del Nord Est è stato maggiormente coinvolto, sia per numerosità di personale inserito in formazione, sia per numero di interventi formativi realizzati (il 56% di tutti gli interventi realizzati) ma la richiesta di ulteriore formazione è elevata in tutto il territorio nazionale (figura 2).

Figura 2 - Interventi formativi realizzati e richiesti, per ripartizione geografica (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Le richieste di formazione attengono principalmente ad aggiornamenti giuridici (circa il 28% di tutti i fabbisogni formativi espressi), relativi ad un adeguamento informativo circa le novità introdotte nel periodo in cui sono state realizzate le attività di monitoraggio ANPAL, con particolare riferimento alle misure relative al *Jobs Act* e a Garanzia Giovani, e le loro ricadute sulle attività dei CPI e sulle procedure di erogazione dei servizi, ma anche una formazione mirata ad erogare migliori e più aggiornate informazioni agli utenti. Tale richiesta è uniforme in tutto il territorio nazionale, mentre notevoli variazioni si evidenziano in merito alla richiesta di formazione in tema di Orientamento: sono i CPI del Mezzogiorno a rilevare un bisogno più urgente (l'8,6% delle necessità formative), che si associa alla già dichiarata carenza di orientatori. Con percentuali più basse (ma sempre elevate al Sud), segue la richiesta di formazione su tematiche inerenti ai servizi alle imprese, che evidenziano una necessità di porsi come interlocutori qualificati e competenti nei confronti di quella fetta di utenza ancora troppo marginale, ovvero le imprese. Anche il tema dell'informatica, al quarto posto con circa il 12% delle richieste, evidenzia la preoccupazione dei CPI di trovarsi impreparati al ruolo che ricoprono nella rete dei Servizi per il lavoro, molto informatizzata e interconnessa, e a gestire nuovi applicativi, nuove procedure on line sia di *back office* che di *front office*.

Tabella 3 - Tematiche su cui si richiede intervento formativo per il personale sul totale della domanda di formazione per ripartizione geografica (valori percentuali)

	Nord Ovest	Nord est	Centro	Sud e Isole	Italia
Normativa	6,0	7,0	6,7	8,0	27,7
Orientamento al lavoro e alla FP	3,7	4,2	3,3	8,6	19,8
Servizi alle imprese/autoimprenditorialità	2,7	2,2	2,5	4,9	12,3
Informatica	3,0	2,2	1,6	5,0	11,9
Comunicazione/marketing/analisi del MDL	2,0	3,7	1,1	2,5	9,3
Percorsi e strumenti di accompagnamento al lavoro	0,5	1,2	2,7	1,4	5,9
Formazione PAL/Servizi/generica	1,4	1,6	0,1	2,2	5,3
Fasce deboli/collocamento obbligatorio/ lavoratori stranieri	2,6	0,5	0,3	1,6	5,0
Organizzazione	0,4	0,7	0,1	0,4	1,6
Altro	0,5	0,3	0,3	0,3	1,4
Totale	22,9	23,6	18,7	34,9	100

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

6.1.2. I Servizi erogati e le criticità

Le attività di monitoraggio sono state progettate in un momento in cui il D.lgs. n. 150/2015 era in fase di attuazione e il quadro normativo relativo agli *standard* di servizio dei CPI e ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 28) era ancora in fase di definizione.

Ciò ha reso necessaria un'attività preliminare di definizione dei servizi a partire dall'osservazione delle *attività realmente realizzate* dal personale dei CPI che sono tenuti a operare secondo protocolli e procedure codificate e che ha tenuto conto anche di variabili afferenti alle dimensioni organizzativa, professionale, funzionale e

ambientale che caratterizzano le strutture e incidono sulla capacità di garantire una risposta adeguata alla domanda proveniente dai mercati del lavoro locale (imprese, persone).

Per una più puntuale descrizione dei servizi effettivamente erogati dai CPI, si è proceduto alla classificazione delle attività stesse facendo riferimento nell'*Atlante Lavoro*² e a contenuti e processi del lavoro già declinati. Assumendo tale classificazione, le attività di analisi condotte a seguito del monitoraggio effettuato hanno consentito di evidenziare i servizi effettivamente realizzati e le attività di cui questi ultimi si sono composti.

Fatta tale premessa, se a una prima disamina più del 90% dei CPI dichiara di attivare tutti i servizi previsti, con la sola eccezione del rinvio alla formazione e dell'offerta di servizi specialistici in merito alla creazione d'impresa, un'analisi più dettagliata, che prende in considerazione le singole attività che compongono il servizio, mostra una capacità di erogazione dei servizi molto diversificata.

In generale, a elevate percentuali di attivazioni corrisponde la realizzazione di filiere di attività piuttosto lunghe. Tuttavia, procedendo verso azioni più personalizzate e mirate, si riduce il numero di attività realizzate. Nelle aree funzionali chiave dell'Orientamento di II livello e dell'Accompagnamento al Lavoro, ad esempio, i valori iniziano a scontare il carattere specialistico delle attività e la compatibilità tra carichi di lavoro, numerosità del personale addetto e competenze presenti nei CPI. I Centri per l'impiego che attivano almeno 5 attività sulle 6 previste nell'Orientamento di II livello (offrendo quindi un servizio completo) scendono così al 75,1%, mentre nel caso dell'Accompagnamento al lavoro, appena la metà dei CPI (51,4%) dichiara di attivare almeno 6 azioni su 7. I Servizi alle imprese scontano l'impostazione delle azioni circoscritte a servizi di natura informativa o consulenziale e alla possibilità di realizzare attività di preselezione con o per conto delle aziende (anche nel caso di profili di difficile reperibilità): il 53% dei CPI osservati dichiara di attivare l'intero set di attività considerate, il 70,3% almeno 7 su 8, poco oltre l'82% almeno 6 su 8.

In relazione alle attività da svolgere per garantire l'erogazione del servizio, ai responsabili dei CPI è stato chiesto di indicare eventuali dimensioni problematiche; sono emerse a tale proposito tra le criticità ricorrenti in misura preponderante la carenza di personale e di personale con specifiche competenze legate al singolo servizio. Tale segnalazione supera sia la criticità connessa alle attrezzature, sia quella legata alla inadeguatezza delle infrastrutture.

2. L'*Atlante Lavoro* è a titolarità INAPP. La classificazione cui si fa riferimento nel testo è frutto del processo tecnico in corso di realizzazione per la creazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze; è basata sulla descrizione dei contenuti del lavoro delle Aree di Attività (ADA) nelle quali sono stati scomposti i principali processi di lavoro identificati all'interno dei settori economico professionali (SEP) con riferimento, nel nostro caso, ai Servizi di educazione, formazione e lavoro e, in particolare, alla loro articolazione in sequenze di processo afferenti ai Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale.

Tabella 4 - Numero di attività previste e realizzate dai CPI per tipologia di servizi
(valori assoluti, valori medi e valori percentuali)

	Attività previste	Attività realizzate	Numero minimo di attività realizzate								
			(val. %)								
	v.a.	val. medi	nessuna	almeno 1	almeno 2	almeno 3	almeno 4	almeno 5	almeno 6	almeno 7	almeno 8
Accoglienza	5	5	0,8	99,2	99	98,5	98,5	95,0	-	-	-
Orientamento I livello	6	6	0,3	99,7	99,5	99	97,7	94,7	80,4	-	-
Orientamento II livello	6	5	7,6	92,4	91,2	88,7	81,9	75,1	44,6	-	-
Accompagnamento al lavoro	7	5	2,3	97,7	96,7	91,4	83,6	69,5	51,4	31,2	-
Inserimento Lavoratori Svantaggiati	6	5	9,3	90,7	87,7	82,6	75,1	65,5	54,2	-	-
Rinvio alla Formazione Professionale	7	3	34,8	65,2	56,9	50,1	39	27,7	14,6	12,3	-
Creazione di impresa Auto impresa	8	2	40,6	59,4	46,3	37,8	31	25,2	18,1	13,6	10,6
Servizi alle imprese	8	7	3,0	97,0	95,5	94,5	91,9	87,9	82,1	70,3	52,9

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Tabella 5 - Criticità segnalate dai responsabili CPI nell'erogazione dei servizi *(valori percentuali)*

Servizio	Logistica		Atrezzature		Organizzazione	
	Spazi inadeguati	Mancanza di strumentazioni informatiche (hardware)	Software inadeguati	BD non aggiornate non presenti o inadeguate	Carenza di professionalità necessarie	Carenza di personale
Accoglienza	9,0	14,2	19,8	10,1	4,8	42,0
Orientamento I liv.	5,5	9,5	20,2	7,4	8,3	49,0
Orientamento II liv.	5,7	8,9	15,8	6,9	13,4	49,2
Accompagnamento al lavoro	3,3	9,4	19,3	6,5	10,1	51,3
Inserimento svantaggiati	5,7	6,6	15,9	6,6	10,9	54,3
Rinvio alla Formazione Prof.	5,0	6,5	22,4	6,5	8,5	51,1
Creazione d'impresa	6,2	8,9	19,0	8,7	16,5	40,7
Servizi alle imprese	6,6	6,1	16,5	8,8	9,6	52,4

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Analizzando più in dettaglio la criticità relativa alla carenza di competenze è possibile evidenziare come queste si concentrino prevalentemente nel servizio di Orientamento di II livello, che rappresenta, in tal senso, un vero e proprio collo di bottiglia rispetto alla filiera di processo di erogazione dei servizi.

Tabella 6 - Attività per cui i responsabili dei CPI segnalano criticità nella organizzazione del servizio
(valori assoluti)

Servizio	Tipologia di Attività	Criticità rilevate nell'erogazione del servizio		
		Carenza Competenze	Carenza Personale	Carenza Competenze Personale
Orientamento I livello	Individuazione dei fabbisogni	61	71	121
	Costruzione progetto sviluppo professionale e PAI	90	72	150
Orientamento II livello	Progettazione percorsi/consulenza orientativa	88	65	138
	Definizione PAI	67	70	124
	Supporto informazioni, opportunità professionali, lavoro e formazione	63	64	116
	Ricostruzione storia socio-professionale	58	62	111
Incontro domanda offerta	Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo	70	65	126
	Tutoraggio	70	67	125
	Matching	59	69	119
Inserimento soggetti svantaggiati	Analisi del fabbisogno	66	66	119

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'analisi evidenzia che le maggiori criticità caratterizzano quelle funzioni che si pongono subito a ridosso dell'accoglienza e registrazione dell'utente. Osservando la effettiva realizzazione dei servizi, infatti, il quadro appare molto più articolato ed evidenzia la presenza di criticità relative alle dotazioni strumentali o di personale che impediscono la piena realizzazione degli stessi. Le attività più propriamente di carattere informativo, o legate ad adempimenti presentano criticità minori, ma comunque indicative della presenza di un disagio organizzativo e operativo diffuso e non trascurabile, mentre servizi più specialistici di Orientamento di II livello o di *Matching*, cioè aree funzionali qualificanti dell'offerta dei Centri per l'impiego registrano maggiori criticità.

In esito al combinato di indicazioni emerse dalle attività di monitoraggio per quel che riguarda il personale e le attività che il CPI riesce a condurre quotidianamente, è stato possibile ricostruire la filiera di funzioni *core*, intese come *set* di attività che attualmente accomuna l'offerta di tutte le strutture.

Tabella 7 - Servizi e attività ricorrenti (funzioni core) nei Centri per l'impiego (valori percentuali)

Servizio	Azioni che definiscono il servizio	CPI che realizzano l'attività
Accoglienza e prima informazione	Rilascio informazioni sui servizi offerti	99,0
	Cura dell'accoglienza dell'utente	98,7
	Espletamento di pratiche amministrative	98,4
	Inserimento e/o aggiornamento dei dati relativi all'utente nei sistemi informativi	98,1
	Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)	95,6
Orientamento di I livello	Individuazione dei fabbisogni dell'utente	98,7
	Definizione del patto di servizio	98,4
	Presentazione delle opportunità formative e professionali	96,4
	Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato	95,8
	Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente	92,2
	Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative	91,7
	Profiling dell'utente	90,4
Accompagnamento al lavoro - Matching	Gestione della banca dati (inserimento e aggiornamento dati)	95,6
	Raccolta dei curricula	93,5
Servizi alle imprese	Rilascio informazioni sui servizi offerti	93,5
	Supporto alla stesura della richiesta di personale	91,7
	Accoglienza e assistenza delle imprese nella ricerca e gestione di informazioni	91,4
	Individuazione di candidature idonee (preselezione)	91,2

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Il nocciolo dei servizi erogati in tutti i Centri per l'impiego afferisce ad appena cinque degli otto servizi previsti, alcuni dei quali sono declinati nella loro più completa articolazione di attività (Accoglienza e Orientamento di I livello), altre in modo parziale (Servizi alle imprese), altre appena lambite (Accompagnamento al lavoro).

Fortemente sbilanciati verso l'area dei servizi alla persona, i servizi *core* rappresentano una filiera di attività sufficiente ad espletare le ordinarie funzioni di "presa in carico" degli utenti e di indirizzamento verso servizi specialistici, con una robusta componente di servizi informativi e di supporto (stesura CV, raccolta informazioni sull'offerta formativa o sulle opportunità lavorative), il tutto codificato nell'ambito pattizio previsto dalla normativa.

Osservate nel loro insieme, le funzioni *core* dei CPI si presentano come un numero non troppo ampio di attività che connotano gli stessi Centri per l'impiego quali *porta di accesso* alle politiche attive del lavoro e all'attivazione delle persone.

Il Monitoraggio restituisce una fotografia del sistema dei Centri per l'impiego così come appare al volgere di quasi un decennio che ha visto succedersi e combinarsi - e insistere sul sistema Spi - complicati processi di transizione e trasformazione: istituzionale, economica, organizzativa e politica. Se il consolidamento degli assetti regionali del sistema dei Centri per l'impiego è dunque un processo attualmente in corso, il quadro restituito dal Monitoraggio 2017 non può esser disgiunto dal complesso di assestamenti avvenuti, del quale peraltro l'offerta dei Centri per l'impiego costituisce il punto di arrivo e, al contempo, il punto di partenza per l'implementazione della

nuova Rete dei Servizi per il Lavoro.

La fisionomia operativa dei Centri per l'impiego evidenzia un grande sottodimensionamento operativo e strutturale che si ripercuote sulle funzioni e sulle azioni di servizio più complesse e delicate e finisce con il contaminare pesantemente i servizi erogati. L'esercizio di individuare un *set* di attività più ricorrenti, in grado di definire i "servizi core" ha evidenziato quanto i CPI realizzino il servizio in un *set* minimo di azioni, quasi esclusivamente limitato alla presa in carico dell'utenza e, grazie al dispositivo di Garanzia Giovani, alla predisposizione di percorsi differenziati di politica attiva o inserimento lavorativo.

Il diffuso sottodimensionamento degli organici, con una richiesta di personale media di 11 operatori per CPI, il riconosciuto fabbisogno di professionalità e competenze per supportare i "servizi core" (è forte la richiesta di personale amministrativo) e per implementare servizi più specialistici (mancano orientatori, personale in grado di servire l'utenza datoriale e mediatori culturali) o la richiesta di formazione sugli stessi temi, fanno segnalare ai responsabili dei CPI una gestione sempre emergenziale del lavoro quotidiano, con limitate possibilità di specializzare le singole funzioni e di valorizzare le competenze più elevate presenti fra gli operatori. Inoltre, l'inadeguatezza degli strumenti informatici, i carichi di lavoro che assommano attività svolte in *front e back office* e le sollecitazioni derivanti dal coinvolgimento del sistema Spi nella realizzazione dei grandi dispositivi di politica attivati al livello centrale negli ultimi anni costituiscono la forte ipoteca sul funzionamento delle strutture.

6.2 I servizi per l'utenza

Come detto, il riordino della normativa in materia dei servizi per il lavoro si è compiuto in concomitanza delle modificazioni e delle riflessioni condotte sulla redistribuzione delle competenze delle politiche attive per il lavoro tra Regioni e Governo centrale e sulle linee di piani di sviluppo territoriali. Alla abolizione delle liste di collocamento³ è seguita la valorizzazione dei contenuti della scheda anagrafica professionale (SAP)⁴ fino alla lettura integrata di una pluralità di informazioni che ha consentito in ultimo di effettuare la profilazione⁵ degli utenti, al fine di erogare servizi più efficaci e comunque maggiormente in grado di tenere conto delle traiettorie individuali degli individui e delle variabili territoriali entro cui si agisce la relazione tra chi richiede il servizio e la struttura deputata, per norma e competenza, alla erogazione dello stesso.

Del resto non è un caso che, anche sul piano del trattamento dei dati a livello centrale, si sta andando in direzione di una sintesi che mette a sistema il patrimonio

3. D.Lgs. 297/02, art. 2

4. I contenuti sono stati definiti dal Decreto Ministeriale 30 maggio 2001 su quanto già stabilito in merito al trattamento dei dati anagrafici contenuto nel DPR 442/00.

5. Il *profiling* calcola la distanza della persona dal mercato del lavoro. Le caratteristiche considerate sono individuali (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, stato di disoccupazione) e ascrivibili a indicatori territoriali (tasso di occupazione, incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro, densità imprenditoriale, ecc.). Nello specifico, la profilazione prevede il calcolo della probabilità di non essere occupato. La profilazione dunque associa a ciascuna caratteristica un coefficiente e indica quanto essa pesa sulla probabilità di rimanere nella condizione di disoccupazione e calcola il livello di svantaggio.

informativo contenuto nei diversi archivi amministrativi per valorizzare la lettura integrata delle biografie professionali che determinano e/o sono la risultante di trasferimenti, periodi di inattività, transizioni in settori e profili professionali.

Il combinato di livelli, competenze e *governance*, da un lato, e di informazioni relative all'utenza, dall'altro, rappresenta il presupposto per affinare il sistema di monitoraggio del mercato e delle politiche del lavoro, anche in una logica di rimozione degli ostacoli all'incontro domanda-offerta. Dall'analisi dei servizi, così come sono stati codificati e di cui si è detto nel paragrafo 6.1, infatti, è indubbio che l'attività dei CPI si declini lungo una serie complessa e variegata di attività la cui valutazione non può essere esaustiva se limitata all'analisi dell'efficacia misurata esclusivamente sulla capacità di intermediazione, ovvero solo sulla capacità, peraltro di assoluta rilevanza, di collocare le persone al lavoro. Le caratteristiche degli utenti e i fabbisogni compositi connessi all'accompagnamento al lavoro, come si vedrà proprio in questo paragrafo, infatti suggeriscono di considerare la misura e la natura dei servizi nel loro complesso come la leva privilegiata mediante la quale dare seguito alle politiche di contrasto delle disuguaglianze (tra individui, territori e aree apparentemente accomunati da analoghi fabbisogni). Proprio in questa ottica, l'analisi rimanda alle risultanze dell'indagine condotta sugli utenti con 30 anni e oltre in merito ai servizi fruiti presso i Centri per l'impiego nel 2016⁶. Lo studio si è basato su un campione composto da 39.450 individui, rappresentativo⁷ della popolazione di utenti CPI *over 30* che nel corso del 2016 ha sottoscritto o modificato una Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) e si è recata almeno una volta in un Centro per l'impiego⁸.

Si tratta di una popolazione che esprime una domanda la cui natura può essere più o meno esplicita e che implica il rimando ad aspetti informativi e amministrativi connessi alla ricerca di lavoro, alla necessità di mantenere o acquisire un reddito, al riconoscimento di quelle condizioni che consentono l'accesso a misure previste dal *welfare*. Da questo punto di vista, un primo aspetto su cui le risultanze dell'indagine hanno posto l'attenzione è proprio la natura della domanda dei servizi e della risposta fornita dai CPI nel sostenere l'attivazione della persona perché rafforzi il proprio agire

6. Dove non diversamente indicato, tutte le risposte fornite dagli utenti in merito ai servizi fruiti ed erogati dal CPI presso cui hanno effettuato la visita si riferiscono all'anno 2016 e sono state raccolte durante l'indagine realizzata tra l'ultima settimana di aprile e il mese di settembre 2017. La natura quali-quantitativa dell'indagine e la tecnica mista CATI e CAWI ha permesso di raggiungere circa 40mila utenti *over 30* che nel corso del 2016 si erano recati presso un Centro per l'impiego e, nello stesso anno di riferimento, avevano sottoscritto o aggiornato una Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). Le aree di indagine hanno riguardato la tipologia e la modalità con cui sono stati fruiti i servizi, la soddisfazione espressa in relazione al servizio ricevuto e agli aspetti logistico-organizzativi, nonché la dimensione anagrafica dell'utente, la condizione abitativa e familiare, la condizione economica e reddituale, la partecipazione a reti e forme di aggregazione alla società civile, le opinioni e gli atteggiamenti in relazione al contesto entro cui vivono e si muovono abitualmente.

7. Le informazioni sono state desunte dalla popolazione delle Schede Anagrafiche Professionali (SAP) presente nel sistema BDPAPL dell'ANPAL.

Per alcune Regioni, la popolazione delle SAP presenti nel sistema non copriva l'intera platea dei beneficiari ed è stato dunque necessario ricostruire una stima teorica dell'universo di riferimento utilizzando le risultanze della Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro (RCFL, ISTAT). Ovviamente, la popolazione alla ricerca di occupazione non corrisponde al complesso degli utenti dei CPI (né per volume, né per caratteristiche socio-anagrafiche), tanto che nel 2016 le persone in cerca di occupazione di 30 anni e oltre erano, secondo le stime ISTAT, 1.930mila.

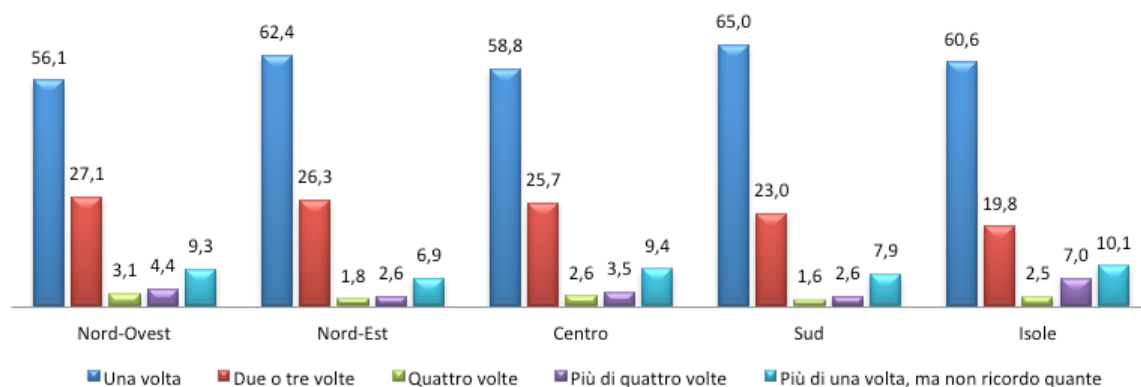
8. Per le questioni metodologiche si veda la nota tecnica Grado di soddisfazione degli utenti dei CPI (Chiozza, Mattei, Torchia, Toti, 2018). Qui si ricorda che il campione risulta rappresentativo sia per regione (del CPI), sia per classe di età e genere degli utenti.

competente (Le Boterf 2001) anche attraverso la proposizione di percorsi di istruzione e formazione e incrementi le opportunità di collocarsi nel mercato del lavoro, a partire da una dimensione locale. Su questo versante, è bene ricordare che il CPI non si configura come ente realizzatore di attività ma come nodo istituzionalizzato e deputato a facilitare l'accesso anche a quelle attività, in parte o totalmente oggetto delle competenze di soggetti terzi (formazione, istruzione, lavoro, consulenza per l'attività autonoma, distretti, *strat up* innovative, ecc.), nonché come luogo entro il quale agisce la relazione e il dialogo tra utente e istituzione.

Fatta questa premessa è importante sottolineare che nel 2016, il 60% degli utenti ha fatto visita al CPI una sola volta nell'anno considerato. Quasi uno su quattro si è fisicamente recato presso il CPI due o tre volte. Appena il 6% ha visitato il CPI quattro volte o più⁹. La Figura 3, nello specifico, mostra il numero di visite effettuate nelle diverse ripartizioni geografiche. Nel Sud, si rileva la più alta percentuale di utenti che si sono recati al CPI solo una volta (65%). Nelle Isole, invece si rileva una accentuazione di coloro che sono andati al CPI quattro volte e più.

Al di là delle oscillazioni nelle diverse aree geografiche, le modalità con cui si mette in atto la domanda presuppongono la richiesta di servizi altrettanto circoscritti (e questo vale quanto più l'utente ha un profilo elevato per quel che riguarda il livello di istruzione e l'*expertise*) il cui adempimento avviene in tempi più o meno rapidi piuttosto che precludere alla costruzione di un percorso che si basi su una relazione sistematica.

Figura 3 - Distribuzione degli utenti con 30 anni e più per numero di volte che si sono recati presso un Centro per l'Impiego, per ripartizione geografica. Anno 2016 (val.%)



Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI - Anpal 2017

Una modalità di approcciare il Centro che assume una rilevanza specifica tanto se posta in relazione alla tipologia di servizio richiesto, quanto in relazione alla costruzione di aspettative e percezioni nei confronti dei servizi pubblici per il lavoro.

Nel corso dell'indagine è stato indagato il contenuto della visita proponendo la distinzione dei servizi secondo quanto contenuto nella normativa e distinguendo, in misura più specifica di quanto realizzato durante le attività di monitoraggio dei CPI, tra attività di prima accoglienza e informazione, supporto alla ricerca di lavoro, supporto all'avvio di un'attività autonoma, supporto per l'individuazione/organizzazione di

9. L'8,6% di rispondenti ha affermato che vi si è recato più di una volta ma non ricordava esattamente quante.

attività di *stage* o tirocinio, supporto per l'individuazione/iscrizione a un corso di formazione, svolgimento di pratiche amministrative.

Questo ultimo insieme di servizi, che va dal rilascio dello stato di disoccupazione all'aggiornamento della scheda personale; dalla iscrizione alle liste di mobilità, al rilascio di certificati nell'ambito del collocamento mirato, è quello che maggiormente si associa, in termini percentuali, alle ragioni di visita al centro per l'impiego.

Tra coloro che si sono recati di propria iniziativa al CPI, quasi il 74% era intenzionato a svolgere pratiche di tipo amministrativo mentre, per avere un termine di paragone, si è recato al CPI espressamente per ricevere supporto alla ricerca di lavoro il 21,7% degli utenti. I numeri raccontano dunque di una domanda molto spostata sulla dimensione informativa rispetto alla quale i CPI hanno saputo dare una dare risposta. Nonostante questa evidenza, però, appare altrettanto chiaro che la funzione dei CPI non possa esaurirsi alla sola dimensione amministrativa o di primo orientamento in quanto ciascuno dei servizi previsti per legge può declinarsi su più livelli di complessità capaci di sostanziare un percorso di accompagnamento al lavoro che si concluda in modo efficace. E sono questi livelli di complessità che appunto costituiscono le direttrici utili a ragionare a un potenziamento delle strutture che non può prescindere dal personale e dalle competenze del personale, delle infrastrutture informative, della valorizzazione all'interno della rete di enti e organizzazioni attivi sul territorio.

Agli utenti è stato chiesto di indicare sia i servizi richiesti sia quelli fruiti nel periodo preso in esame. Le risposte sono state analizzate considerando che durante una stessa visita era possibile accedere a più di un servizio e, al contrario, più visite potrebbero essere state collegate ad un unico servizio o attività¹⁰.

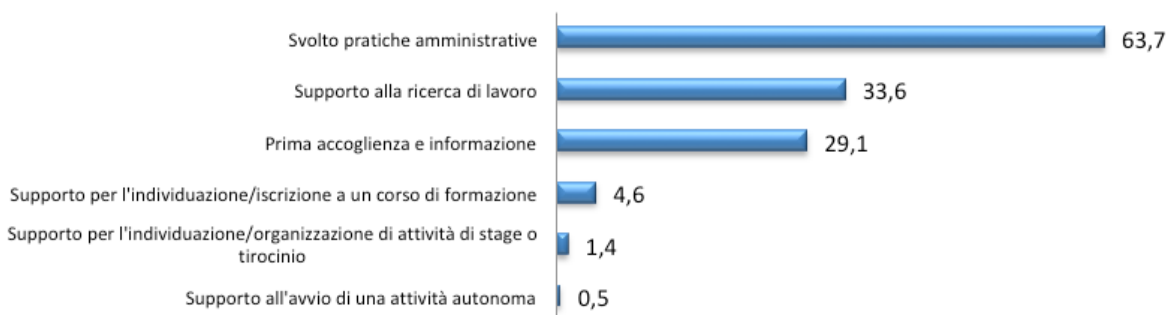
Focalizzandosi, dunque, sul totale dei servizi fruiti durante l'unica o l'ultima visita (nell'anno considerato 2016) le attività legate alla dimensione amministrativa superano tutte le altre per volume di persone coinvolte (figura 4). I servizi amministrativi infatti hanno interessato il 63,7% della popolazione presa in esame.

Dichiara di aver usufruito di attività di supporto alla ricerca di lavoro più di un utente su tre (il 33,6%) mentre al 29,1% dei rispondenti sono state rivolte azioni informative e di prima accoglienza. Residuale l'attività di orientamento e consulenza a supporto dell'avvio di attività autonoma che interessa lo 0,5% degli utenti.

Per analizzare al meglio le modalità di svolgimento della visita è stato chiesto di indicare se ogni servizio è stato fruito su richiesta propria o su proposta del CPI oppure richiesto ma disatteso. Come si evince dalle risposte sul complesso della domanda di servizio (ovvero sulla somma di servizi richiesti e fruiti e servizi richiesti ma non fruiti) l'86,8% degli utenti dichiara di aver beneficiato di un servizio richiesto, a fronte invece di una domanda inevasa che interessa poco più del 13% della domanda (tabella 8).

10. A tale proposito si specifica che per chi si è recato al CPI più volte, nella descrizione dei servizi sono stati presi in esame solo quelli fruiti durante l'ultima visita. Con questa avvertenza sono stati calcolati i servizi di coloro che hanno visitato il centro una sola volta (60% della popolazione presa in esame) e i servizi fruiti solo in occasione dell'ultima visita nell'anno 2016 effettuata da coloro che hanno visitato i CPI più volte nell'anno. In valore assoluto questi sono pari a 1.346.204. Ne discende che il totale dei servizi movimentati dai CPI nell'anno è certamente superiore a quello indicato nel testo poiché il conteggio è stato fatto sulla base della metodologia indicata. I servizi di cui si dà conto, si ribadisce, si riferiscono all'ultima visita effettuata dall'utente o all'unica visita condotta.

Figura 4 - Utenti con 30 anni e più per tipologia di servizio di cui hanno usufruito nell'ultima (o nell'unica) visita al CPI e ripartizione geografica. Anno 2016 (val. %)



Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI - Anpal 2017

Tabella 8 - Utenti con 30 anni e più: la domanda e la movimentazione delle attività. Anno 2016 (v.a e val. %)

Nell'ultima (o nell'unica) visita:	Servizi erogati	Domanda soddisfatta	Servizi richiesti NON erogati	Domanda inevasa
Prima accoglienza e informazione	295.339	97,3	6.783	2,7
Supporto alla ricerca di lavoro	340.379	84,0	57.809	16,0
Supporto all'avvio di una attività autonoma	4.702	7,0	29.701	93,0
Supporto per l'individuazione/iscrizione a un corso di formazione	46.525	37,9	34.440	62,1
Supporto per l'individuazione/organizzazione di attività stage o-tirocinio	13.729	18,0	32.989	82,0
Svolto pratiche amministrative	645.530	96,4	23.975	3,6
Totale	1.346.204	86,8	185.697	13,2

Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI - Anpal 2017

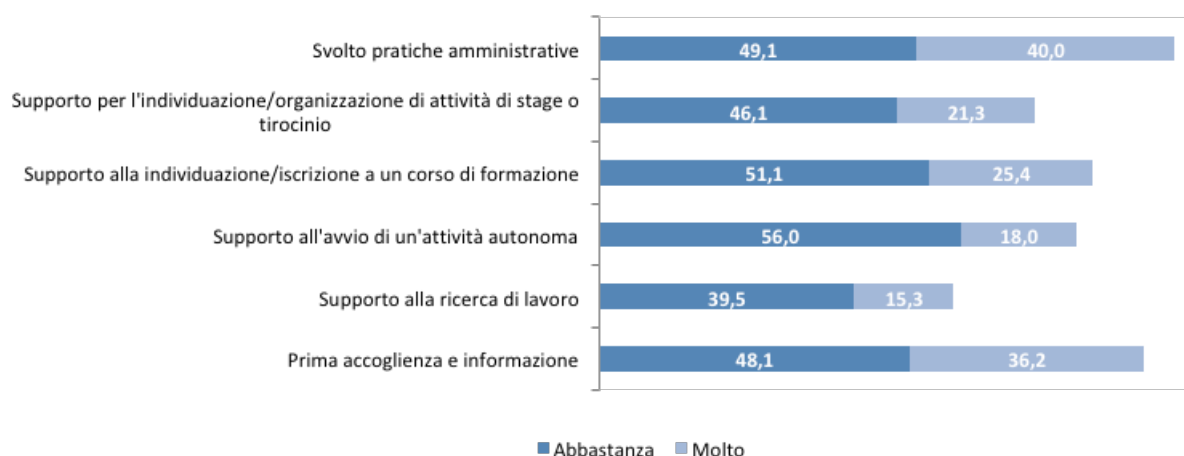
Provando a fare una prima sintesi, si possono rileggere i dati sin qui presentati seguendo due versanti. Il primo endogeno ai meccanismi e alle modalità di attuazione della visita, il secondo esogeno al binomio utente-CPI.

Lungo il primo versante emerge che i CPI hanno dato risposta ai bisogni espressi. Considerando i valori assoluti riferiti alla tipologia dei servizi erogati e insieme i valori percentuali relativi alla domanda inevasa (o evasa) emerge un sostanziale allineamento tra la domanda prodotta e gli adempimenti compiuti con particolare riferimento alle attività di tipo amministrativo, alla pratica informativa e alla fase di accoglienza e primo orientamento. Da questo punto di vista, uno dei punti delle riforme dei servizi per il lavoro dovrebbe avere come obiettivo anche l'innalzamento della qualità della domanda di servizio da parte di utenti e imprese perché le stesse strutture non rimangano schiacciate sotto la sola dimensione burocratica.

Guardando ai livelli di soddisfazione espressi nei confronti dei servizi fruiti, i CPI sembrano riuscire a svolgere i compiti di tipo amministrativo loro assegnati ma è evidente quanto invece sia necessario implementare quelle competenze di tipo consulenziale capaci di costruire reti con le imprese e altri soggetti del territorio e insieme competenze che sappiano intercettare (o sollecitare) i fabbisogni – spesso taciti delle imprese – per potere sostenere la crescita quanti-qualitativa della domanda di lavoro (figura 5).

A tale proposito comunque è bene ricordare e sottolineare che i servizi erogati su proposta dai CPI sono nella quasi totalità dei casi in aggiunta a quelli richiesti dagli utenti e che solo una minima parte (pari a non più del 3%) sono stati erogati in sostituzione rispetto a quanto richiesto. Un dato che indica quanto la declinazione del servizio abbia tenuto conto della richiesta esplicita e individuale del singolo piuttosto che della organizzazione interna del CPI. Uno sforzo che sicuramente, pur con le criticità espresse dai referenti dei CPI (D’Onofrio, 2018) è stato comunque riconosciuto e premiato dagli utenti proprio con il giudizio positivo che ha riguardato il complesso dei servizi.

Figura 5 – Utenti molto e abbastanza soddisfatti per servizio fruito presso il CPI (val.%)



Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI – Anpal 2017

Maggiori criticità invece caratterizzano le attività di supporto alla ricerca di lavoro e di organizzazione di *stage* e di supporto all’avvio di attività autonome.

Si tratta di attività che rimandano alle stesse criticità sottolineate da referenti e operatori dei Centri e rispetto alle quali lamentano una carenza non tanto in termini informativi, quanto piuttosto in termini di possibilità di costruzione di rete di servizi esterni al CPI (ad esempio, con il sistema della formazione professionale e con il sistema di educazione degli adulti) e che mettono al centro la questione della credibilità e affidabilità percepita dal sistema delle imprese che si rivolgono ancora in minima parte ai CPI per reperire personale.

Due aspetti importanti su cui gli attori del sistema (utenti e operatori) chiedono un maggiore sostegno, da un lato aprendo le attività dei CPI ad altri attori del territorio e, dall’altro, implementando o rafforzando le competenze necessarie a fare rete.

Questioni sulle quali si aprono percorsi di lavoro ancora poco battuti per i Servizi

per l'impiego che possono trovare nei soggetti attivi sul territorio alleati preziosi per procedere a quella attività più complessa che presuppone la dotazione e l'esercizio di competenze difficilmente reperibili al di fuori di una dimensione di rete. È nel dialogo con gli *stakeholder* che presidiano una pluralità di funzioni che si crede ciascun soggetto possa moltiplicare le risorse di cui dispone amplificando la produzione di servizi e l'impatto dei processi.

Le difficoltà e carenze sinora rilevate, infatti, non sembrano sminuire il ruolo del CPI rispetto alla capacità di ascolto, individuazione e emersione di un disagio legato allo svantaggio degli utenti.

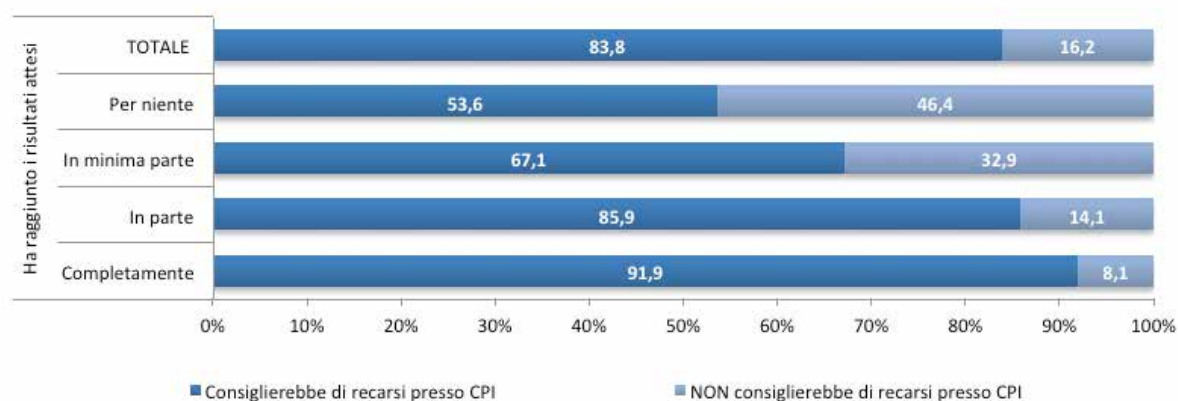
Gli utenti infatti che ritengono di aver raggiunto, in parte o completamente, il risultato atteso e dunque di aver trovato una risposta alle aspettative e motivazioni che li avevano condotti presso i CPI, si attestano sull'80,2%¹¹. La percentuale di chi l'ha raggiunto completamente supera addirittura la metà del complesso degli utenti.

Se la percezione del raggiungimento dei risultati è sostenuta dalla specificità delle misure richieste, agli stessi utenti è stato chiesto se consiglierebbero a una persona nella stessa condizione di recarsi presso un CPI. Anche in questo caso ben l'83,8% degli utenti intervistati risponde affermativamente (figura 6).

Nella disaggregazione del dato in base alla percentuale di persone che aveva dichiarato di aver raggiunto il risultato atteso, particolarmente dissonante ma molto importante ai fini dell'analisi è quel 53,6% di persone che, pur non avendo in alcun modo raggiunto l'obiettivo per cui si era rivolto al CPI, consiglierebbe comunque di recarsi presso lo stesso.

La dissonanza in questo caso è evidente e spinge a rintracciare la natura del giudizio in questioni che non afferiscono solo alla tipologia di servizio fruito e alle modalità di fruizione o ai risultati auspicati o percepiti, bensì proprio in quella funzione di presidio territoriale che anticipa la necessità di trasformarsi in un interlocutore per tutti coloro chi si muovono sul territorio.

Figura 6 - Utenti con 30 anni e più che consiglierebbero ad una persona nella stessa situazione di rivolgersi a un CPI, per raggiungimento dei risultati attesi. Anno 2016 (val.%)



Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI - Anpal 2017

11. Agli utenti è stata posta una domanda specifica in cui si chiedeva di indicare se, rispetto alle motivazioni che li avevano spinti ad effettuare la visita, ritenessero di aver raggiunto il risultato atteso completamente, in parte, in minima parte o per nulla.

Sia che si affronti la questione rispondendo a logiche di *capability approach*, sia che queste si combinino con le misure di *social investment*, è indubbio che la richiesta di partecipare attivamente al proprio processo di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, nei presupposti che hanno guidato le riforme, ha costituito un punto imprescindibile per ridisegnare l'intero sistema di accompagnamento e di *welfare*. È in questo senso che la valutazione degli utenti assume un rilievo importante. Considerando che, come in altri contesti, si conferma un *effetto San Matteo* secondo cui chi è più forte di risorse ed esperienze è anche più capace di accedere a *chance* migliori e anche di produrre una domanda maggiormente assata sui propri bisogni, i dati Istat sui canali di accesso al lavoro (nello stesso anno di riferimento 2016) mostrano la misura della distanza tra il ricorso alla intermediazione della rete pubblica e la rete informale di amici, familiari e conoscenti. Tuttavia, una osservazione più attenta sottolinea quanto tale rete, di amici e conoscenti, pur occupando uno spazio importante nei sistemi di accesso al lavoro non costituisce la via in assoluto preminente.

Tabella 9 - Persone che hanno trovato lavoro nel 2016, per canale di inserimento (val. %)

Canale di inserimento		Valori %
Iniziative del singolo		39,0
di cui:	Ha risposto ad annunci su giornali, interne, bacheche, ecc.	4,6
	Si è rivolto direttamente al datore di lavoro	17,1
	È stato contattato direttamente dal datore di lavoro	6,6
	Concorso pubblico	4,2
	Avvio di attività autonoma	6,5
Attivazione rete informale	Attraverso parenti, amici, conoscenti	38,1
Capitalizzazione esperienze pregresse	Precedenti esperienze (di <i>stage</i> /tirocinio, lavori di breve durata) nella stessa impresa dove lavora	11,8
Intermediazione		9,7
di cui:	Centro pubblico per l'impiego	2,3
	Struttura di intermediazione pubblica diversa da un CPI	0,5
	Agenzia interinale o altra agenzia privata di intermediazione	5,4
	Segnalazione di scuola, università, centri di formazione	1,5
Altro/Non so		1,4

Fonte: elaborazione Anpal su dati ISTAT RCFL, 2016

La tabella 9 mostra quanto nel reperimento effettivo, l'attivazione del singolo, pur nelle forme diversificate di strategie e comportamenti, esprima una dimensione più ampia di quella propria della rete di amici e conoscenti (39% contro il 38,1%). Se, dunque, si vuole intervenire in una logica di contenimento dello svantaggio, quando non anche sulla disuguaglianza dettata dalla forza delle reti entro cui si è inseriti (Franzini 2013), è proprio per coloro che non dispongono - o scarseggiano - di risorse proprie (*network* privato, precedenti esperienze, titoli spendibili, ecc.) che il ruolo del CPI conferma il suo ruolo per la rimozione degli ostacoli alla condizione di occupabilità così come riformulata all'interno della Strategia europea che dal 2003 (SEO - COM 6/2003) ha quale obiettivo la *capacità delle persone di essere occupate, e quindi di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo*.

Ma se la costruzione di un percorso per l'occupabilità presuppone la necessità di puntare alla attivazione del singolo rispetto al proprio posizionamento sul mercato attraverso la sottoscrizione del Patto di servizio e l'accettazione delle proposte di formazione e lavoro, è pur vero che i CPI si confrontano anche con una utenza che si trova a fronteggiare situazioni di deprivazione o a rischio di povertà, imponendo agli operatori di tenere conto non solo dell'esclusione dal mercato del lavoro, ma di una pluralità di esigenze legate alla dimensione abitativa, di privazione di reddito, di marginalità sociale.

È quanto emerge ad esempio guardando alle caratteristiche socio-anagrafiche degli utenti (tabella 10).

Tabella 10 - Utenti CPI: caratteristiche socio-anagrafiche per ripartizione territoriale (valori assoluti e val.%)

	Nord-Ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Italia
Genere						
Donne	53,4	54,1	51,9	45,5	34,1	48,4
Uomini	46,6	45,9	48,1	54,5	65,9	51,6
Cittadinanza						
Italiana	78,0	73,2	80,2	95,3	97,2	84,9
Straniera	22,0	26,8	19,8	4,7	2,8	15,1
Titolo di studio						
Al massimo licenza media	48,1	44,3	44,8	55,5	60,7	50,5
Qualifica professionale	6,2	7,7	5,2	3,2	2,6	5,0
Diploma scuola sec. superiore	33,1	34,9	37,4	31,9	29,3	33,4
Titolo universitario	12,5	13,2	12,6	9,4	7,4	11,1
Persone che NON sono in grado di sostenere spese impreviste						
150 euro	43,7	43,5	44,6	48,9	47,0	45,7
300 euro	60,1	62,4	62,7	66,8	66,4	63,7
800 euro	82,3	82,3	83,9	87,9	88,2	85,0
Utenti provenienti da famiglie con nessun reddito	36,7	37,9	38,2	42,0	45,0	39,8
Condizione abitativa-familiare.						
Vive:						
da solo	19,3	24,7	21,0	14,0	14,4	18,5
con partner, senza figli	19,8	21,1	20,1	17,5	21,3	19,7
con partner e figli	43,1	38,0	40,4	49,7	48,3	44,1
con figli, senza partner	8,9	8,0	8,8	6,2	5,2	7,5
con almeno un genitore	9,0	8,2	9,6	12,6	10,8	10,2
Utenti inseriti in NESSUNA RETE	25,0	22,5	24,1	23,4	23,7	23,7
Utenti iscritti a NESSUNA associazione/organizzazioni/ente	84,5	84,7	86,1	87,5	84,9	85,7
Totale (v.a.)	207.558	190.352	200.332	275.134	140.756	1.014.132

Fonte: Indagine sul profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI - Anpal 2017

Una utenza che si dimostra colpita da alcune debolezze sotto molti punti di vista, tra cui si riconoscono la scarsa spendibilità dei titoli di studio, le difficoltà economiche e di reddito, le difficoltà connaturate ad essere inseriti in reti di relazioni stabili di mutuo aiuto, l'estraneità a una dimensione di partecipazione e di adesione ad organizzazioni territoriali che potrebbero integrare la natura dei servizi (Chiozza, Mattei, Torchia 2017).

Si tratta dunque di assumere la competenza amministrativa propria del CPI non come *output* ma come *otucome* in direzione dell'accompagnamento al lavoro o alla risoluzione di problemi connessi alla creazione di reddito, alla cura familiare o alla integrazione sociale attraverso il lavoro o la formazione, ambito quest'ultimo ancora non del tutto valorizzato e per il quale sarebbe invece importante presiedere una dimensione di rete.

Da questo punto di vista il sistema di profilazione e la conseguente individuazione di interventi offrono garanzie inedite sul piano delle possibilità di successo per la conclusione del processo di accompagnamento dell'utente solo se si assume come imprescindibile la necessità di continuare a ragionare sulla transitorietà delle condizioni dell'utenza e di valorizzare quanto già svolto dai CPI per poter sciogliere, nel breve e lungo periodo, le questioni circa la capacità di sostenere l'equità di accesso. Una combinazione che produce una domanda tanto diversificata e capillare, la cui efficienza dovrebbe essere accompagnata e misurata con una pluralità di indicatori che tengano conto anche il dibattito in corso sul benessere e qualità della vita.

Leggere le storie dei territori e le biografie che sono dietro la non occupazione e la mancata o debole inclusione imporrebbe di procedere nelle analisi per più livelli per rendere la relazione CPI-utente-territorio una esperienza determinante all'interno delle pratiche di accompagnamento al lavoro, che dovrebbero assumere vissuti e atteggiamenti, esperienze e talenti come volano per una progettualità che sappia coniugare scopi individuali e della comunità.

Conclusioni

Il complesso delle analisi condotte consente di proporre una riflessione che interessa la natura della relazione fra domanda e offerta di servizi, e di ragionare sulle prospettive di sviluppo della rete dei CPI e sul loro possibile posizionamento nell'ambito dei servizi presenti sui territori.

Si tratta cioè di leggere contestualmente le indicazioni emerse per voce degli utenti e in esito alle attività di monitoraggio delle strutture, per circoscrivere gli ambiti e i percorsi di sviluppo e di implementazione nell'ambito dei processi di informazione, supporto e accompagnamento al lavoro.

Se, da un parte, appare evidente la necessità di lavorare sull'incremento delle risorse umane, professionali e tecnologiche necessarie alla crescita quali-quantitativa delle competenze agite dalle strutture; dall'altra, è opportuno guardare a una nuova definizione di politiche di accompagnamento al lavoro che, relazionandosi con la rete degli altri servizi del territorio, anche attraverso la condivisione delle risorse, possano fare dei Centri per l'impiego dei presidi territoriali, fulcro e nodo di rete per attuare strategie di inclusione e contrasto alla marginalità civile e sociale. Non si tratta di redistribuire in modo diverso la competenza necessaria a raggiungere obiettivi di occupabilità concordati anche a livello europeo; semmai la

problematica si è spostata sulla necessità di valutare con attenzione la capacità del singolo di sostenere il rischio (Salvatore, Barbieri 2015) e il livello di tollerabilità dei tempi di esposizione al rischio, per valutare quanto questo produca situazioni di esclusione e marginalità. La questione di fondo sarà modulare gli obiettivi definiti a livello nazionale con la qualità e la quantità di risorse (cognitive, relazionali, di reddito, ecc.) movimentate dai propri utenti puntando a coinvolgere prioritariamente chi quelle risorse non crede di averle o ne è privo.

È in questo quadro che i Centri per l'impiego costituiscono l'interfaccia operativa e territoriale delle istituzioni e delle misure per l'attuazione di quelle politiche destinate a chi il lavoro lo cerca, lo ha perso, vuole cambiarlo e che spesso non ha gli strumenti informativi ed esperienziali per incrementare o rendere spendibili le proprie risorse (emotive, cognitive, relazionali, economiche).

I CPI dunque, in quanto articolazione territoriale delle istituzioni chiamate a esprimere una visione politica che possa coniugarsi con i tempi lunghi di ciascuna biografia, sono chiamati a lavorare e mettere in campo le misure (e gli strumenti che la politica delinea per le loro competenze) funzionali a garantire la rimozione di quegli ostacoli che ad oggi contribuiscono a produrre disuguaglianza nelle opportunità di lavoro, consumo, progettualità.

Tale approccio sintetizza la riflessione secondo cui occorre ragionare sull'opportunità di riproporre sul terreno dell'azione territoriale, la stessa filosofia che caratterizza il sistema informativo unico (SIU). Dare luogo cioè a una dimensione di scambio informativo per cui l'accompagnamento dell'utente verso il lavoro, il suo inserimento/reinserimento in una condizione di partecipazione attiva alla vita sociale e di comunità, avviene non già a cura di singoli soggetti presenti sul territorio e spesso neanche in connessione fra loro, ma piuttosto da parte di una rete di servizi che sappia valorizzare al massimo le competenze - sociali, di ricerca, di cura, di orientamento, di *matching* - riducendo al minimo eventuali carenze logistiche, tecnologiche e professionali sui territori.

Bibliografia essenziale (*lavori citati nel testo*)

- Chiozza A., Mattei L., Torchia B., Toti E. (2018), *Grado di soddisfazione degli utenti dei CPI - Nota sui primi risultati relativi agli utenti over 30*, Nota Tecnica, ANPAL <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Nota-tecnica-indicatore-grado-di-soddisfazione-utenti-CPI.docx.pdf>
- Chiozza A., Mattei L., Torchia B., (2018), *La prospettiva degli utenti nella valutazione dei CPI*, Working paper, ANPAL Roma
- Chiozza A., Mattei L., Torchia B. (2017), *Profilo degli utenti e customer satisfaction dei CPI*, Nota sui primi risultati relativi agli utenti over 30, Nota tecnica Anpal, Roma <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Pagine/Indagine-campionaria-sul-profilo-degli-utenti-e-la-customer-satisfaction-dei-centri-pubblici-per-l-impiego.aspx>
- Di Nicola P., 2006, *Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità*, Milano: Franco Angeli
- D'Onofrio M., a cura di (2017), *Monitoraggio e valutazione dei Servizi dell'impiego e delle politiche*, Biblioteca ANPAL
- Franzini M. (2013), *Disuguaglianze inaccettabili*, Bari, Laterza
- Le Boterf G. (2001), *Ingénierie et évaluation des compétences*, Les éditions d'organisation
- Marini M., a cura di (2000), *Le risorse immateriali. I fattori culturali dello sviluppo economico*, Roma: Carocci editore
- Salvatore A., Barbieri A., Mangone E. (2015), *Il rischio tra fascinazione e precauzione*, Franco Angeli



Capitolo 7

La Garanzia Giovani: un bilancio dei primi quattro anni di attuazione del Programma



Capitolo 7

La Garanzia Giovani: un bilancio dei primi quattro anni di attuazione del Programma

Cristina Lion, Katia Santomieri
ANPAL

Nel presente capitolo si propone un bilancio dell'attuazione della Garanzia Giovani a quattro anni dall'avvio del Programma (1° maggio 2014- 30 aprile 2018). I dati di monitoraggio sullo stato di avanzamento del Programma restituiscono evidenze sulle caratteristiche dei giovani coinvolti e delle misure di politica attiva che sono state erogate, nonché sul ruolo giocato dai servizi per il lavoro. Si espongono infine alcuni risultati sugli inserimenti occupazionali dei giovani che hanno partecipato ad una misura finanziata dalla Garanzia Giovani. Alcune conclusioni di sintesi suggeriscono elementi di riflessione anche alla luce del recente rifinanziamento dell'iniziativa.

7.1 I Neet nel contesto europeo e nazionale

Il 1° maggio 2014 è ufficialmente stata avviata in Italia la Garanzia Giovani, un piano di intervento rivolto ai giovani Neet (*not in education, employment and training*) 15-29enni destinato a contrastare l'inattività e la disoccupazione attraverso l'offerta di percorsi individualizzati di politica attiva del lavoro.

L'acronimo Neet è entrato nel lessico comune già da qualche anno, anche se l'origine può essere fatta risalire alla fine degli anni Novanta nel Regno Unito, dove è stato utilizzato per indicare quei giovani tra i 16 e i 18 anni che, concluso l'obbligo scolastico, scelgono di non proseguire gli studi e non riescono ad inserirsi nel mercato del lavoro¹.

La condizione di Neet è dunque quella con cui si individuano quei giovani che al termine della scuola (conclusa o interrotta prematuramente) si allontanano sia dal mondo del lavoro che da quello della formazione e dell'istruzione, vivono periodi di disoccupazione, legati spesso a rapporti di lavoro temporanei, e di inattività. Si tratta di una platea eterogenea che comprende non solo i giovani disoccupati, ma anche gli inattivi, a cui appartengono sia coloro che sono impegnati nella ricerca di un lavoro, sia coloro che hanno smesso di cercarlo (i cosiddetti "scoraggiati"). Vi sono poi ulteriori elementi di svantaggio di natura socio-economica che rendono la categoria dei Neet molto articolata al suo interno, aumentandone i rischi di esclusione sociale².

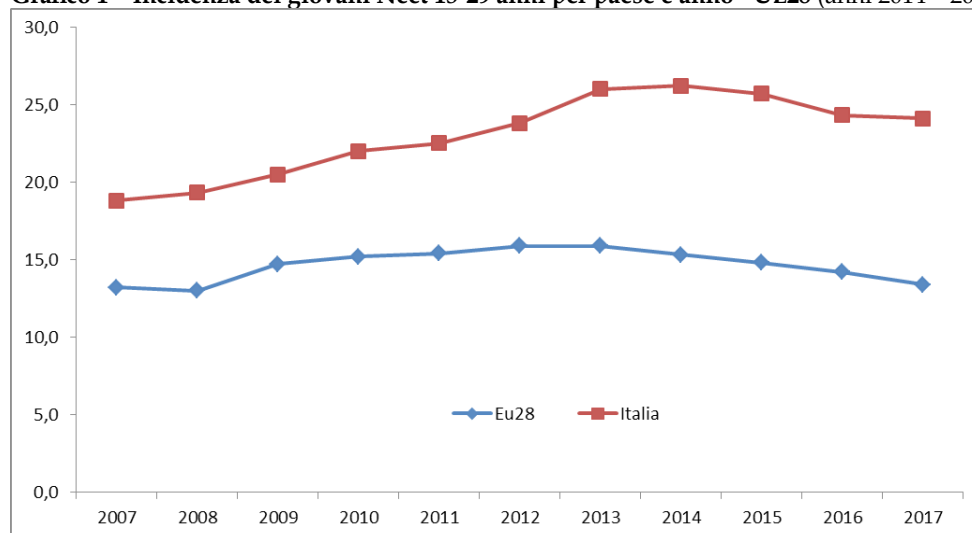
Per quantificare un fenomeno non più osservabile esclusivamente attraverso la categoria classica della disoccupazione/inattività giovanile, a partire dal 2005 è stato elaborato a livello europeo (OCSE, UE) un indicatore specifico sui giovani Neet tra i 15 e i 24 (29) anni, calcolato come incidenza del target sul totale dei giovani in quella fascia d'età. I dati più recenti dell'Eurostat mostrano come in Italia la dimensione del fenomeno Neet continui ad essere più elevata rispetto alla media europea, seppur con un andamento decrescente tra il 2014 e il 2017. In particolare il dato relativo all'ultima

1. Si veda il Rapporto elaborato a luglio 1999 nel Regno Unito dalla Social Exclusion Unit del Governo inglese *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 years old not in education, employment or training*.

2. Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016

annualità disponibile pone l'Italia all'ultimo posto tra i paesi UE 28, con una percentuale di Neet pari al 24,1%, rispetto ad una media europea del 13,4% (grafico 1).

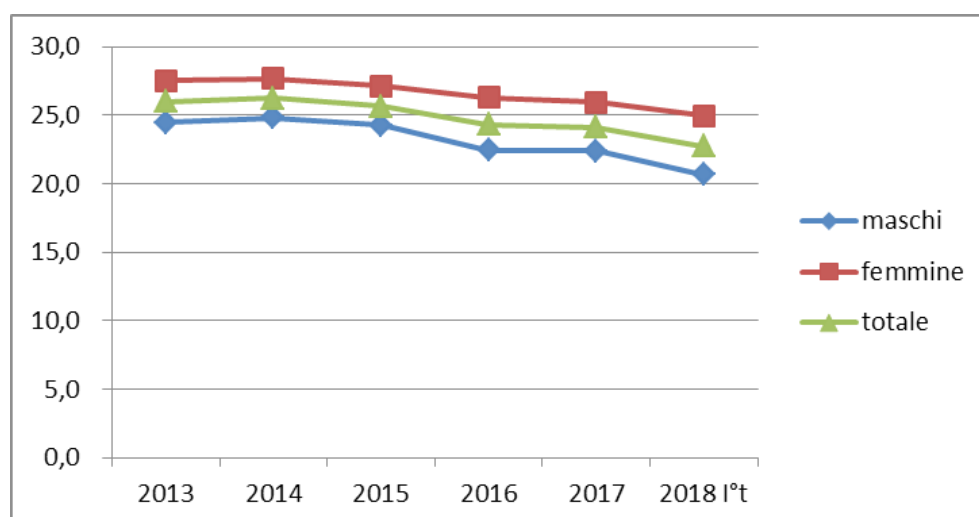
Grafico 1 - Incidenza dei giovani Neet 15-29 anni per paese e anno - UE28 (anni 2014 - 2017)



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat LFS.

Per l'Italia il dato mostra differenze di genere con 3,6 punti percentuali in più per gli uomini (grafico 2). Se si osservano i dati in serie storica si nota una diminuzione dell'incidenza dei Neet a partire dal 2015.

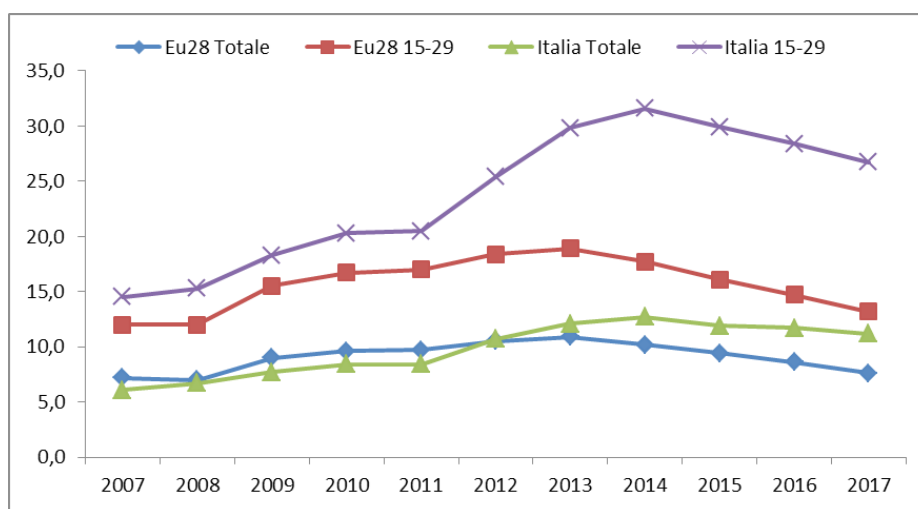
Grafico 2 - Incidenza dei giovani Neet 15-29 anni per anno e genere - Italia (anni 2013 - 1° trimestre 2018)



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat RCFL

La scelta di sostenere con programmi pubblici misure destinate ad un target specifico dell'aggregato "giovani" origina dall'osservazione degli effetti che la crisi economica ha avuto sulla disoccupazione in generale e su quella giovanile in particolare. Nel complesso, nell'ultimo decennio nell'Unione Europea il numero di disoccupati è aumentato in misura considerevole, ma ancor più severi sono stati gli effetti della crisi sulla disoccupazione dei giovani, poiché questa è più sensibile al ciclo economico e maggiore è la probabilità che i giovani siano impiegati in settori più esposti a rallentamenti economici (manifattura, commercio al dettaglio, ricettività, costruzioni) (grafico 3).

Grafico 3 - Tasso di disoccupazione totale e giovanile (15-29 anni), periodo 2007-2017 (media annua)



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat LFS.

Come evidenziato da diversi studi³, il peggioramento della condizione dei giovani Neet nel mercato del lavoro è determinata da una serie di fattori: l' "effetto scoraggiamento" nella ricerca di un impiego, che porta il giovane ad allontanarsi progressivamente dal mercato del lavoro; il peggioramento della qualità dell'occupazione, soprattutto in termini di "precarizzazione" dei rapporti di lavoro; la transizione scuola-lavoro più lunga e più complicata che produce un deterioramento delle competenze acquisite.

In tale contesto l'Unione Europea ha scelto di mettere in campo, all'interno di un approccio di tipo "garanzia", una serie di strumenti che agiscono su alcune delle cause della disoccupazione giovanile e che si ispirano alle prassi dimostrate più efficaci, ossia quelle basate sull'intervento tempestivo sul *target*; sulla profilazione e sulla personalizzazione degli interventi; sulla collaborazione tra attori istituzionali quali le parti sociali e le associazioni giovanili⁴. Evidentemente il successo di politiche di contrasto alla disoccupazione non possono prescindere dal contesto in cui si collocano e quindi dal quadro macroeconomico generale più o meno favorevole, nonché dal contestuale intervento sui sistemi del lavoro, dell'istruzione e della formazione.

3. Eurofound, Mapping youth transitions in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014

4. Carcillo S. et al., NEET Youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies, OECD Employment and migration working paper, No 164, OECD Pubs. Paris 2015

7.2 Dall'Europa all'Italia: la strategia per l'attivazione dei Neet

Nel corso del tempo la Commissione Europea ha promosso politiche sempre più mirate a sostenere l'occupazione giovanile, concentrandosi di volta in volta sulla riduzione dell'abbandono precoce degli studi, sull'ammodernamento dell'istruzione e della formazione (inclusa la formazione professionale), sull'agevolazione dell'accesso al mercato del lavoro, fino ad arrivare a occuparsi del migliore utilizzo dei fondi dell'Unione Europea per le attività volte a combattere la disoccupazione giovanile⁵.

Il nuovo approccio di *policy* al tema dell'occupazione giovanile trova espressione compiuta all'interno della Raccomandazione europea sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani proposta dalla Commissione nel dicembre 2012⁶ che stabilisce che tutti i giovani 15-24enni (15-29enni in Italia) ricevano, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. In particolare, si vuole offrire ai giovani interventi di politica attiva che si configurano come esperienze di lavoro e/o formazione finalizzate a rafforzare l'occupabilità dell'individuo che ne beneficia.

Parallelamente, a supporto della Garanzia per i Giovani, sono state varate altre iniziative con lo scopo di migliorare la qualità e l'offerta dell'apprendistato e del tirocinio⁷. La Garanzia per i giovani, così come definita a livello europeo, ha trovato attuazione in Italia attraverso due strumenti diversi ma complementari: il Piano italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani e il Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG)⁸. I due documenti si ispirano entrambi alla logica comunitaria della Garanzia in termini di *target* (giovani sotto i 29 anni) e di "tempestività" dell'intervento, ma, mentre il Piano si basa su un approccio preventivo e di riforma strutturale di lungo periodo dei servizi per il lavoro, il PON IOG intende fornire una risposta immediata all'emergenza della disoccupazione giovanile, e soprattutto dell'inattività, con il finanziamento di sole azioni rivolte agli individui, in particolare i Neet. Il Piano rappresenta il risultato del lavoro di concertazione tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati all'interno di una Struttura di missione opportunamente creata. La strategia unitaria definita nel Piano introduce un modello innovativo di governance nella gestione degli interventi, raccordata tra l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL prima Ministero del Lavoro), che svolge un ruolo di regia complessiva, e Regioni e Provincia Autonoma di Trento, che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle azioni di politica attiva sui territori.

A livello centrale è stata messa a punto la piattaforma tecnologica, è stato definito il

5. Nel 2010 viene varata Youth on the Move (COM 477 def. del 15 settembre 2010), iniziativa faro di Europa 2020, finalizzata a contrastare la disoccupazione giovanile attraverso il miglioramento dell'istruzione e della formazione, una maggiore integrazione nel mercato del lavoro e una maggiore mobilità; nel dicembre 2011 viene proposta l'iniziativa Opportunità per i giovani (COM 933 def. del 20 dicembre 2011), e nel gennaio 2012 la Commissione annuncia l'istituzione negli otto Stati membri più colpiti dalla disoccupazione giovanile di "gruppi di azione per i giovani" (Youth Action Team, YAT), per ottimizzare l'utilizzo dei finanziamenti dell'UE ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013

6. Adottata dal Consiglio dei ministri dell'UE nell'aprile 2013. Cfr. GU C 120 del 26 aprile 2013. Il Consiglio europeo l'ha avallata nel giugno 2013. Cfr. EUCO 104/2/13

7. Nel luglio 2013 la Commissione Europea, la Presidenza del Consiglio UE e le Parti sociali hanno varato una dichiarazione congiunta su l'Alleanza Europea per l'Apprendistato. Nel marzo 2014 il Consiglio europeo ha adottato la Raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)

8. Il Piano è stato inviato a Bruxelles nel dicembre 2013 e varato dalla Commissione nel gennaio 2014. Il PON è stato approvato con Decisione della Commissione Europea l'11 luglio 2014

modello di *profiling* dei giovani e realizzato il sistema di monitoraggio e valutazione; le Regioni hanno implementato le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma, definendo dei Piani di attuazione regionali. L'attuazione territoriale ha quindi comportato una declinazione regionale della strategia nazionale, che si è andata strutturando nel tempo all'interno di uno schema di azione unitario e condiviso, ed ha consentito flessibilità significative, tali da rispettare e valorizzare specificità e tempi regionali.

Sulla base di quanto previsto dalla Raccomandazione europea, la Garanzia Giovani finanzia un *set* di misure di politica attiva del lavoro a cui si aggiungono azioni di orientamento a carattere universale, nonché il servizio civile. Le misure proposte appaiono eterogenee, ma riconducibili a tre strategie principali:

- misure che agiscono sul lato della domanda;
- misure che agiscono sulla transizione;
- misure che agiscono sul lato dell'offerta.

Come evidenziato nella tavola 1, le misure possono essere riclassificate in una tassonomia che tiene conto delle diverse strategie⁹.

Tavola 1 - Tassonomia delle misure di politica attiva del lavoro

Lato della domanda: creare opportunità di lavoro	Agevolare la transizione scuola-lavoro e la mobilità professionale	Lato dell'offerta: favorire lo sviluppo di skills rilevanti per il mercato del lavoro
Sostegno all'avvio di impresa	Orientamento, informazioni sulle vacancies e placement	Work-based learning (tirocinio extracurricolare e servizio civile)
Formazione imprenditoriale e in business management	Accompagnamento al lavoro	Apprendistato
Incentivi all'occupazione	Programmi di mobilità transnazionale per giovani	Formazione per l'inserimento lavorativo e formazione second chance

Se dunque all'obiettivo generale è associato ad un esito di tipo "occupazione", la tassonomia a cui sono state ricondotte le misure suggerisce di tenere distinti almeno tre obiettivi specifici:

- un primo obiettivo specifico è quello di aumentare le opportunità di lavoro offrendo alle imprese un incentivo per l'assunzione del giovane o offrendo al giovane un incentivo per l'avvio di un lavoro autonomo;
- un secondo obiettivo specifico è quello di agevolare la transizione verso il mercato del lavoro e le scelte professionali attraverso strumenti che consentano un migliore *job skills match* o consentano al giovane Neet di effettuare un'esperienza di lavoro (anche all'estero). La logica sottostante è che occorre ridurre i tempi e i costi insiti nella ricerca di lavoro mettendo a disposizione dei servizi di sostegno alla transizione;
- un terzo obiettivo specifico è quello di migliorare l'occupabilità dei giovani Neet attraverso la formazione professionale o un'esperienza di lavoro con contenuto

9. Cfr. Independent Evaluation Group, World Bank and IFC support for Youth Employment programs, World Bank, Washington D.C. 2013

formativo, ossia attraverso un miglioramento/adequamento delle competenze, che porti ad una certificazione finale. L'assunto è che una maggiore dotazione di *skills* aderenti ai bisogni delle imprese rappresenta una condizione necessaria per entrare nel mercato del lavoro.

7.3 L'attuazione della Garanzia Giovani a quattro anni dall'avvio

7.3.1 I giovani

A partire dal primo maggio 2014 tutti i giovani sotto i 30 anni nella condizione di Neet hanno avuto la possibilità di partecipare alla Garanzia registrandosi al sito nazionale o ai siti regionali dedicati, oppure recandosi presso un servizio per il lavoro.

A quattro anni dall'avvio della Garanzia sono oltre 1 milione e 317 mila i giovani che si sono registrati¹⁰ al Programma. Il numero più alto di adesioni si rileva nelle Regioni Lombardia (12,5%), Sicilia (11,9%) e Campania (10,7%) (tabella 1).

Nel sistema della Garanzia lo step successivo alla registrazione è rappresentato dalla presa in carico del giovane: entro sessanta giorni dall'adesione, il servizio per il lavoro lo contatta per fissare un appuntamento e una volta preso in carico, dopo la fase di accoglienza a carattere universale (servizi di informazione, orientamento e supporto), si procede alla stipula del Patto di servizio. È questa la fase in cui viene definito il percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro in formazione/istruzione, in coerenza con le caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente definite attraverso il sistema di profiling. Entro quattro mesi dal momento della presa in carico il servizio competente offre al giovane servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, interventi di inserimento e reinserimento in percorsi di istruzione e formazione o un'esperienza di lavoro.

Rispetto al bacino dei registrati, i giovani presi in carico dai servizi competenti sono 1 milione e 26 mila, con una più elevata concentrazione nel Sud e Isole (43,9%). Il numero più alto di presi in carico si rileva nelle Regioni Sicilia (12,9%) e Campania (10%). L'indice di presa in carico, dato dal rapporto tra i giovani presi in carico e i giovani registrati, è pari al 77,9%. L'analisi per aree geografiche mette in evidenza forti differenze territoriali, con le Regioni del Nord-Est che presentano un valore dell'indice pari all'85%.

10. Si considerano le registrazioni al netto delle cancellazioni di ufficio. Si tratta di cancellazioni dell'adesione per annullamento della stessa a causa di: ripensamento del giovane, mancanza di requisiti del giovane, rifiuto della presa in carico da parte del giovane e mancata presentazione del giovane al colloquio

Tabella 1 - Giovani registrati e presi in carico per Regione di residenza e indice di presa in carico

Regione	Registrati (A)		Presi in carico (B)		Indice di presa in carico (B/A)
	v.a.	%	v.a.	%	%
Piemonte	102.092	7,7	72.938	7,1	71,4
Valle d'Aosta	2.817	0,2	2.443	0,2	86,7
Lombardia	164.075	12,5	95.777	9,3	58,4
Liguria	22.463	1,7	17.036	1,7	75,8
Nord-Ovest	291.447	22,1	188.194	18,3	64,6
P.A. di Trento	7.777	0,6	6.526	0,6	83,9
Veneto	71.420	5,4	66.504	6,5	93,1
Friuli Venezia Giulia	30.294	2,3	22.709	2,2	75,0
Emilia Romagna	101.997	7,7	83.921	8,2	82,3
Nord-Est	211.488	16,1	179.660	17,5	85,0
Toscana	83.885	6,4	75.493	7,4	90,0
Umbria	22.998	1,7	17.183	1,7	74,7
Marche	43.501	3,3	22.608	2,2	52,0
Lazio	105.104	8,0	92.156	9,0	87,7
Centro	255.488	19,4	207.440	20,2	81,2
Abruzzo	27.607	2,1	25.106	2,4	90,9
Molise	8.983	0,7	7.072	0,7	78,7
Campania	140.856	10,7	102.350	10,0	72,7
Puglia	98.496	7,5	86.155	8,4	87,5
Basilicata	18.616	1,4	16.526	1,6	88,8
Calabria	54.570	4,1	32.233	3,1	59,1
Sicilia	157.029	11,9	132.647	12,9	84,5
Sardegna	53.037	4,0	48.990	4,8	92,4
Sud e Isole	559.194	42,4	451.079	43,9	80,7
Totale	1.317.617	100,0	1.026.373	100,0	77,9

Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018).

La maggior parte dei giovani presi in carico proviene dalle Regioni del Mezzogiorno. La distribuzione dei giovani secondo il genere risulta piuttosto equilibrata, con una leggera prevalenza della componente maschile rispetto a quella femminile. Per quanto riguarda l'età, nel complesso il 55,1% appartiene alla fascia 19-24 anni, il 10% non ha ancora raggiunto la maggiore età e il restante 34,9% ha più di 25 anni; i dati per area geografica mostrano una maggiore presenza dei 15-18enni nelle Regioni settentrionali e dei 25-29enni nelle Regioni centrali e meridionali. La maggioranza dei giovani presi in carico ha conseguito un titolo di scuola secondaria superiore (57,5%), mentre il 23,6% è in possesso del titolo di scuola secondaria inferiore e il 19% ha un livello di istruzione terziaria (tabella 2).

Per approfondire ulteriormente le caratteristiche dei giovani presi in carico è utile far riferimento alla distribuzione per classe di *profiling*. La Garanzia Giovani ha introdotto per la prima volta un sistema che consente di misurare la "difficoltà" del giovane nel trovare un'occupazione o nell'essere inserito in un percorso di studio o di formazione, ovvero la "distanza" dal mercato del lavoro.

La finalità è quella di favorire una maggiore personalizzazione degli interventi, ossia consente all'operatore del servizio per il lavoro di mettere a punto un percorso di occupabilità il più possibile adeguato alle caratteristiche del giovane¹¹. Al momento della presa in carico, sulla base di alcune caratteristiche socio-anagrafiche del giovane (tra cui il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali) il sistema di profilazione attribuisce a ciascun giovane un indice che cresce al crescere delle difficoltà del giovane ad inserirsi nel mercato del lavoro. Nel complesso, la maggior parte dei giovani presi in carico appartiene alle classi di *profiling* alto (41,1%) e medio-alto (39,7%). La distanza dal mercato del lavoro aumenta soprattutto per i giovani provenienti dalle Regioni meridionali.

Tabella 2 - Giovani presi in carico per alcune caratteristiche del target e area geografica (v. %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale	■ Nord-Ovest ■ Nord-Est ■ Centro ■ Sud e Isole			
Totale	18,3	17,5	20,2	44,0	100,0	18,3	17,5	20,2	44,0
Maschi	54,9	50,8	51,1	51,3	51,8	19,4	17,2	19,9	43,5
Femmine	45,1	49,2	48,9	48,7	48,2	17,2	17,9	20,5	44,4
15-18 anni	13,1	15,7	8,3	7,3	10,0	24,0	27,5	16,7	31,8
19-24 anni	56,4	54,4	55,1	54,8	55,1	18,8	17,3	20,2	43,7
25-29 anni	30,5	29,9	36,6	38,0	34,9	16,0	15,0	21,2	47,8
Istruzione sec. inferiore	23,2	26,2	22,8	23,1	23,6	17,9	19,5	19,6	43,1
Istruzione sec. superiore	58,4	53,0	56,1	59,5	57,5	18,5	16,2	19,8	45,6
Istruzione terziaria	18,4	20,9	21,1	17,5	19,0	17,6	19,3	22,5	40,6
Profiling basso	18,7	17,3	14,0	6,8	12,3	27,5	24,8	23,2	24,6
Profiling medio-basso	10,7	15,8	8,2	1,1	6,9	27,9	40,4	24,3	7,4
Profiling medio-alto	50,2	47,9	49,4	27,7	39,7	22,8	21,2	25,2	30,8
Profiling alto	20,4	19,0	28,3	64,3	41,1	8,98,1	14,0	69,0	

Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018).

7.3.2 I servizi per il lavoro

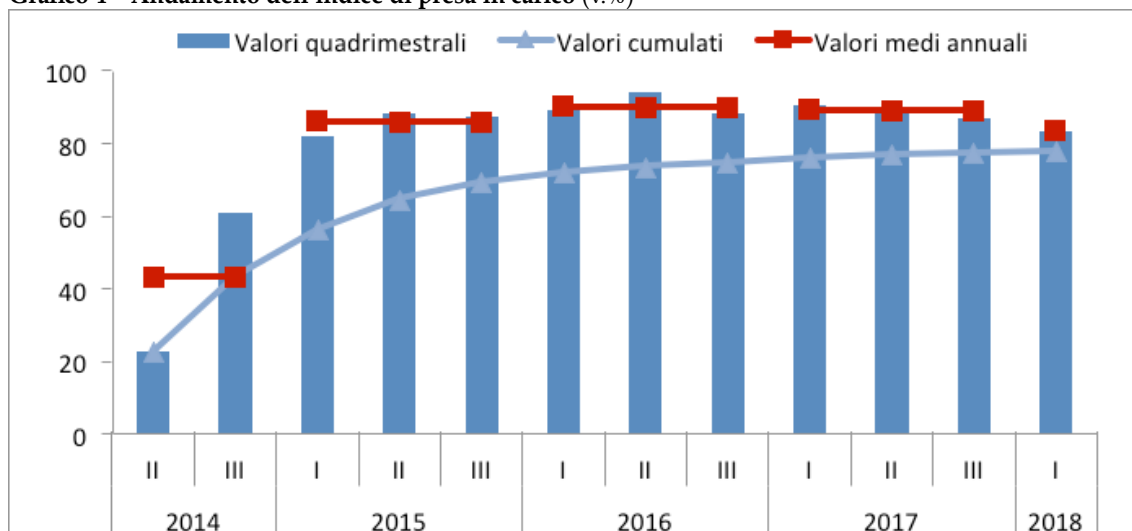
Nel disegno della Garanzia Giovani un ruolo centrale è svolto dai Centri per l'Impiego (cui si affiancano gli operatori accreditati ai servizi per il lavoro nei differenti sistemi regionali) a cui spetta il compito di "prendere in carico" il giovane, ossia definire con lui il percorso più appropriato in relazione alle caratteristiche socio-anagrafiche sintetizzate in un indice di *profiling* che, come detto, ne determina la "lontananza dal mercato del lavoro".

L'andamento dell'indice di presa in carico, dato dal rapporto tra il numero dei giovani presi in carico dai centri per l'impiego rispetto al numero dei registrati alla Garanzia,

11. Indirettamente, la profilazione consente di coinvolgere l'utenza più "debole" prevedendo una remunerazione maggiore al servizio di intermediazione

mostra una dinamica positiva nel tempo. Infatti, dopo una fase iniziale di assestamento, a partire dal 2015 l'indice di presa in carico supera l'80% in ogni quadrimestre, con punte massime nel 2016 attorno a valori del 90% (grafico 4), evidenziando la messa a regime del sistema.

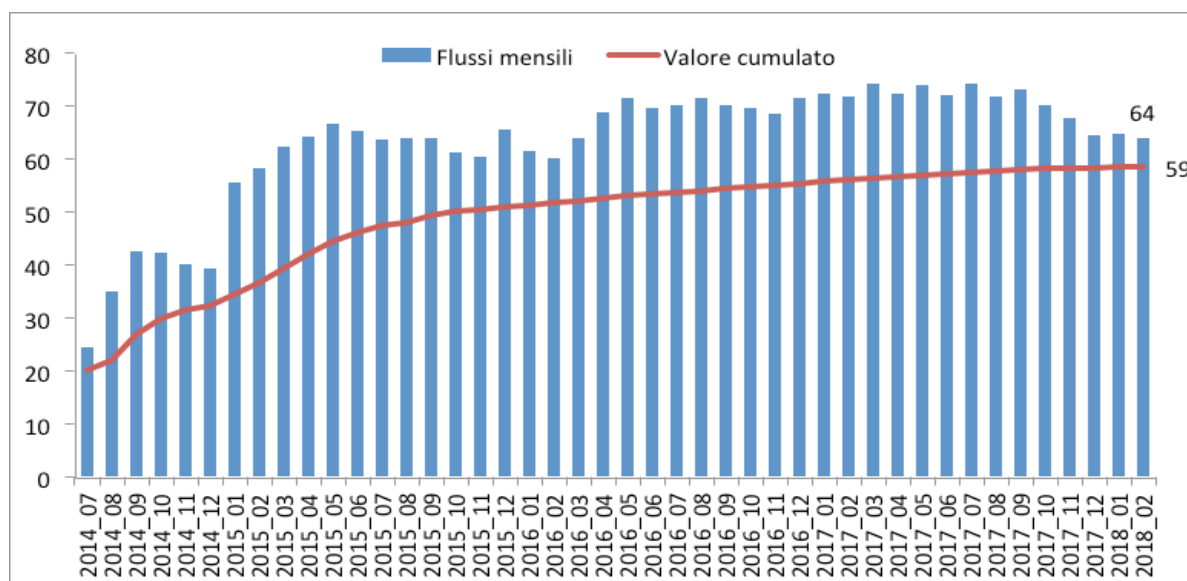
Grafico 4 - Andamento dell'indice di presa in carico (v.%)



Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

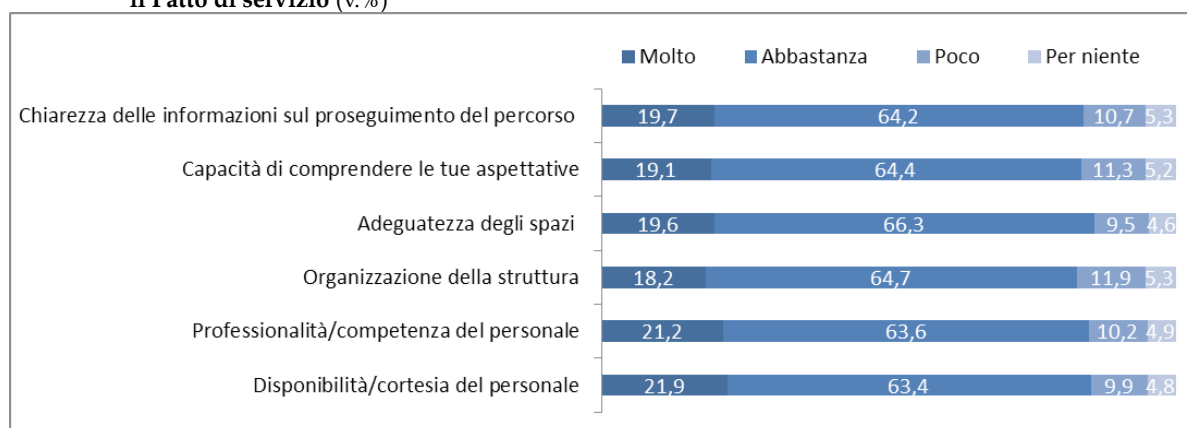
Mediamente un giovane attende settantotto giorni prima di essere preso in carico dal servizio per il lavoro, che diventano ottantanove se il giovane possiede un livello di istruzione universitario e sessantatré se ha solo la licenza media. Se il giovane si è rivolto ad un'agenzia per il lavoro privata i tempi si riducono di due giorni.

La quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione presenta un trend crescente, con una lieve flessione dovuta alla stagionalità in corrispondenza dei mesi di agosto e dicembre (linea continua nel grafico 5). Tale quota, se calcolata per singolo mese di registrazione, mostra che nel mese di febbraio 2018 su 100 registrati 64 sono stati presi in carico entro due mesi dalla registrazione.

Grafico 5 - Quota di giovani presi in carico entro due mesi dalla registrazione per mese di registrazione (v.%)


Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

Il giudizio espresso dai giovani sul servizio ricevuto dalla struttura presso la quale si sono rivolti per accedere alla Garanzia risulta essere sostanzialmente positivo, sia in merito alla disponibilità, competenza e professionalità del personale dei servizi per il lavoro, sia nei confronti dell'organizzazione delle strutture e dei contenuti informativi e orientativi ricevuti (grafico 6).

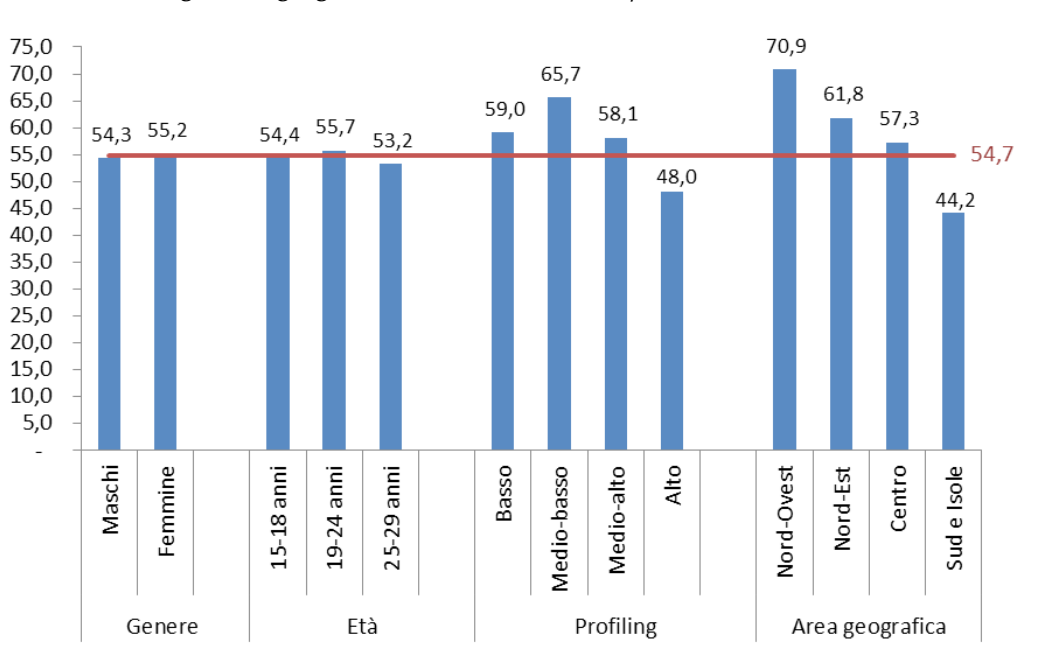
Grafico 6 - Grado di soddisfazione sul servizio ricevuto dalla struttura presso cui è stato sottoscritto il Patto di servizio (v.%)


Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017.

7.3.3 Le politiche

Per quanto riguarda l'implementazione delle misure di politica attiva programmate all'interno del Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, sono oltre 542 mila i giovani avviati agli interventi con un indice di copertura sui presi in carico¹² pari al 54,7%. L'analisi delle caratteristiche socio-anagrafiche dei giovani avviati non evidenziano particolari differenze per genere ed età, piuttosto le variabili in grado di discriminare sono il profiling e l'area geografica. Rispetto al valore medio nazionale, infatti, l'indice è più basso per i giovani nel Sud e Isole e per quelli con profiling alto, mentre è più elevato nelle Regioni settentrionali (in particolare nel Nord-Ovest) e per i giovani con profiling medio-basso e basso (grafico 7).

Grafico 7 - Indice di copertura dei giovani destinatari di una politica attiva su presi in carico per alcune caratteristiche del target, area geografica e valore medio (valori percentuali)



Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

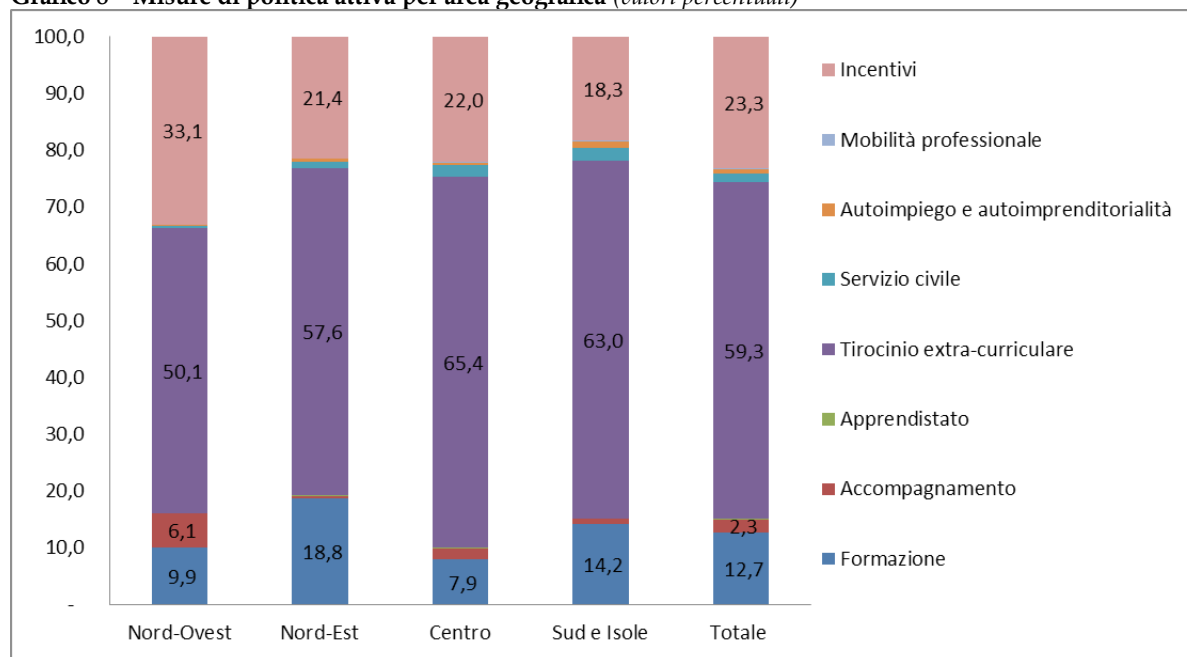
Le misure di politica attiva complessivamente avviate al 30 aprile 2018 risultano essere 662.342¹³. Il tirocinio extra-curricolare è la misura più diffusa, rappresentando il 59,3% del totale. La prevalenza di questa misura si va contraendo nel corso del tempo a favore di altri interventi, in particolare dell'incentivo occupazionale che con il 23,3% rappresenta la seconda misura più attivata (grafico 8). Quest'ultimo è gestito a livello nazionale e si compone di: Incentivo occupazione Giovani (10,5%), Bonus occupazionale (9,5%), Super bonus (1,7%) e, da gennaio 2018, Incentivo occupazione Neet (1,2%). Seguono la formazione (12,5%) e l'accompagnamento al lavoro con il 2,2%. Residui restano gli interventi di servizio civile, tanto nella componente nazionale gestita dal Dipartimento della gioventù e del servizio civile, che in quella regionale (1,5% del totale).

12. L'indice di copertura è calcolato su 992.439 giovani presi in carico al netto delle cancellazioni di ufficio intervenute dopo la presa in carico

13. Il numero dei giovani è inferiore al numero complessivo delle misure di politica attiva erogate perché lo stesso giovane può aver partecipato a più di una misura

L'analisi delle misure avviate per area geografica mette in evidenza alcune differenze nei modelli di intervento: nelle Regioni centrali e meridionali il tirocinio extra-curriculare assorbe più del 60% delle politiche attive avviate, questa percentuale diminuisce nelle Regioni settentrionali lasciando più spazio agli incentivi e all'accompagnamento al lavoro nel Nord-Ovest e alla formazione nel Nord-Est.

Grafico 8 – Misure di politica attiva per area geografica (valori percentuali)



Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

Focus: gli incentivi per il lavoro dipendente e per il lavoro autonomo

Nell'ambito della Garanzia Giovani sono state finanziate misure destinate alla creazione di posti di lavoro attraverso l'erogazione di incentivi alle imprese per l'assunzione di giovani e l'erogazione di prestiti per la creazione di impresa. Gli incentivi occupazionali in Garanzia Giovani sono finalizzati a promuovere l'ingresso e la stabilizzazione nel mercato del lavoro dei giovani attraverso agevolazioni per le imprese che assumono un giovane iscritto al Programma, sotto forma di diminuzioni del costo del lavoro per specifiche tipologie contrattuali. Gli importi dell'incentivo variano in funzione della tipologia di contratto, delle caratteristiche del giovane (profiling) e delle differenze territoriali. Tra il 2014 e il 2018, le risorse complessivamente messe a disposizione ammontano a 520,5 milioni di euro (tabella 1).

Tabella 1 - Annualità di riferimento e risorse programmate per incentivi finanziati all'interno del Programma Garanzia Giovani

Tipologia di incentivo	Annualità di riferimento	Risorse programmate (in milioni di euro)
Bonus occupazionale	2015-2016	170,5
Super bonus -trasformazione tirocini	2016	50,0
Incentivo occupazione Giovani	2017	200,0
Incentivo occupazione Neet	2018	100,0
Totale		520,5

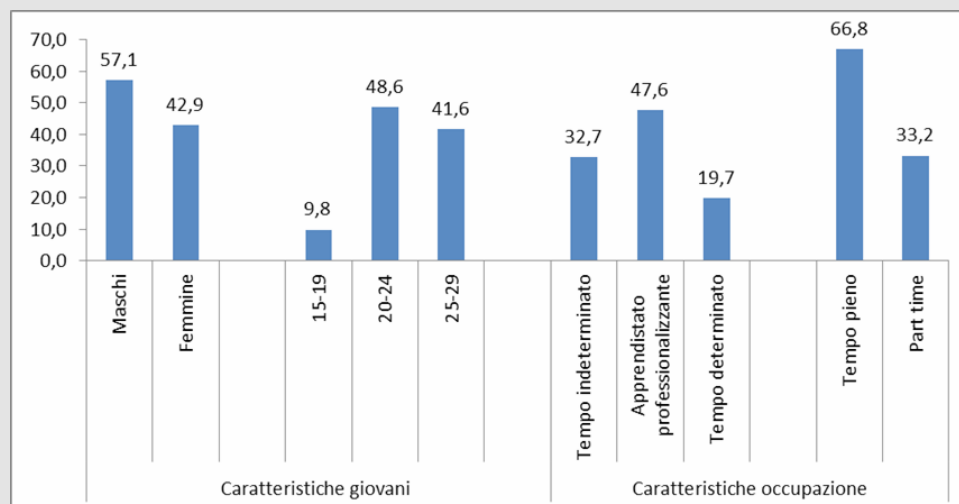
Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

Al 30 aprile 2018 le domande di incentivo presentate dalle imprese per l'assunzione di giovani e confermate dall'Inps risultano 152.555 per un ammontare complessivo di 476,3 milioni di euro (tabella 2). Le Regioni che presentano un maggior numero di domande sono Lombardia, Lazio, e Campania seguite da Veneto, Toscana, Sicilia ed Emilia Romagna. Rispetto alle domande di incentivo confermate, il 57,1% riguarda giovani di genere maschile e il 42,9% giovani donne. All'interno delle fasce d'età il 48,6% è riferito ai giovani 20-24enni e il 41,6% riguarda i giovani 25-29enni. Nel complesso l'80,3% delle assunzioni incentivate con gli incentivi occupazionale sono a tempo indeterminato, con un maggior ricorso all'apprendistato professionalizzante che riguarda il 47,6% delle domande. Le assunzioni a tempo determinato rappresentano il 19,7%. Con riferimento all'orario di lavoro, il 66,8% delle assunzioni è a tempo pieno (grafico 1)

Tabella 2-Risorse finanziarie e domande confermate per regione (dati finanziari in euro) (v. a.)

Regioni	Risorse confermate	Domande confermate
Regioni più sviluppate	315.633.320,60	111.370
Regioni In transizione	24.823.762,52	7.811
Regioni meno sviluppate	135.819.679,63	33.374
Totale	476.276.762,75	152.555

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

Grafico 1 - Domande confermate per genere, classi di età, tipologia di contratto e tipo di orario (v %)


Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018).

Gli incentivi per la creazione di impresa sono finanziati dal Fondo rotativo nazionale *Selfemployment*, operativo dal 1° marzo 2016, che prevede la concessione di finanziamenti agevolati per l'avvio di iniziative di autoimpiego e di autoimprenditorialità. Il Fondo, gestito da Invitalia, ha una dotazione complessiva pari a 103,3 milioni di euro.

In termini di attuazione, al 30 aprile 2018 sono state presentate 2.440 domande, di queste 803 risultano ammesse a finanziamento per un totale di 26,9 milioni di euro impegnati per l'avvio di attività autonoma, pari al 26,1% del totale del Fondo rotativo (tab. 3).

Tabella 3 - Risorse programmate e impegnate per Regione (dati finanziari in euro)

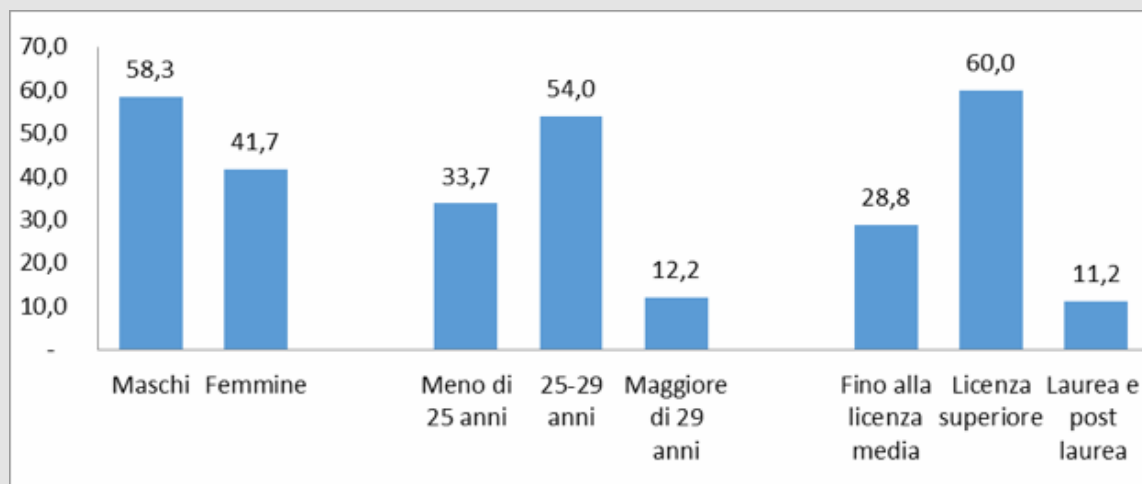
Regioni	Programmato (A)	Impegni (B)	Capacità utilizzo (B/A)%
Regioni più sviluppate	21.837.023,12	3.992.587,92	18,3
Regioni in transizione	3.879.043,53	1.943.182,23	50,1
Regioni meno sviluppate	77.578.038,67	20.989.622,88	27,1
Totale	103.294.105,32	26.925.393,03	26,1

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 aprile 2018)

Guardando alle caratteristiche dei giovani Neet che hanno presentato richiesta di finanziamento e sono stati ammessi al Fondo, il 58,3% delle domande riguarda giovani di genere maschile (grafico 2). La fascia di età in cui si concentrano le domande è quella dei 25-29enni (54%), seguita dai più giovani under 25 (33,7%). La maggior parte dei giovani (60%) possiede una licenza superiore.

14. Al Fondo concorrono le risorse del PON IOG, attraverso i conferimenti regionali, e del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0)

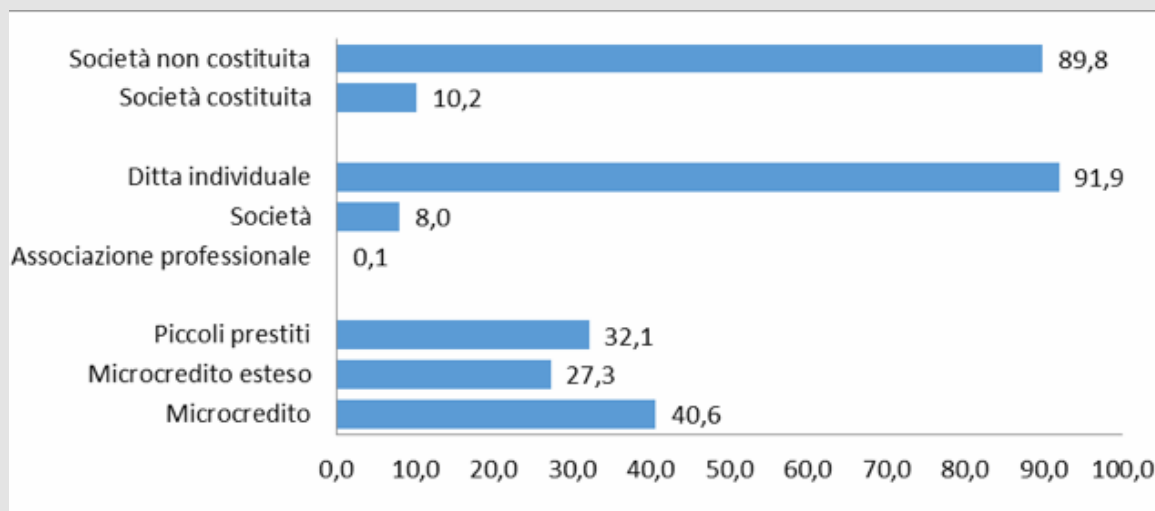
Grafico 2 - Domande ammesse a finanziamento per caratteristiche dei Neet (v %)



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 aprile 2018).

Per quanto riguarda la tipologia di attività imprenditoriale, la quasi totalità delle domande si riferisce a società non ancora costituite, nella forma giuridica della ditta individuale. Il 40,6 % delle domande di finanziamento ammesse riguarda il microcredito, seguito dai piccoli prestiti (graf. 3).

Grafico 3 - Domande ammesse a finanziamento per misura e tipologia di società (v.%)



7.3.4 Gli esiti: l'inserimento occupazionale dei giovani

Pur perseguendo obiettivi di occupabilità e di riattivazione, l'inserimento occupazionale rappresenta uno degli esiti più sfidanti della Garanzia Giovani, su cui è concentrata maggiormente l'attenzione dei *policy maker*, ma anche dell'opinione pubblica. Il tasso di inserimento occupazionale dei giovani che hanno concluso un percorso all'interno della Garanzia rappresenta dunque un indicatore indubbiamente significativo del "successo" del Programma, anche se non esclusivo. Tra gli esiti positivi vi sono anche l'occupazione autonoma o il rientro nel sistema della formazione e istruzione. Più in generale il tema della riattivazione dei Neet rinvia ad un'osservazione più attenta dei comportamenti e delle attitudini dei giovani nei confronti del lavoro e dei servizi.

I dati di monitoraggio mostrano che al 30 aprile 2018 il 51% dei giovani che hanno concluso una misura di politica nell'ambito della Garanzia Giovani risulta occupato. Osservando le caratteristiche dei giovani occupati la differenza tra gli uomini e le donne si attesta intorno ai due punti percentuali, mentre il tasso di inserimento aumenta al crescere del titolo di studio. Considerando l'indice di *profiling* si rilevano maggiori *chance* occupazionali per i giovani con minori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, ossia quelli con *profiling* basso.

Dal punto di vista territoriale i tassi di occupazione registrano valori più elevati al Nord, in particolare nelle Regioni del Nord-Ovest, rispetto a quelle del Centro e del Sud e Isole (tabella. 3)

Nel 33,6% dei casi il giovane è stato assunto grazie ad uno degli incentivi occupazionali messi a disposizione dalla Garanzia Giovani (vedi Box a pag. 141).

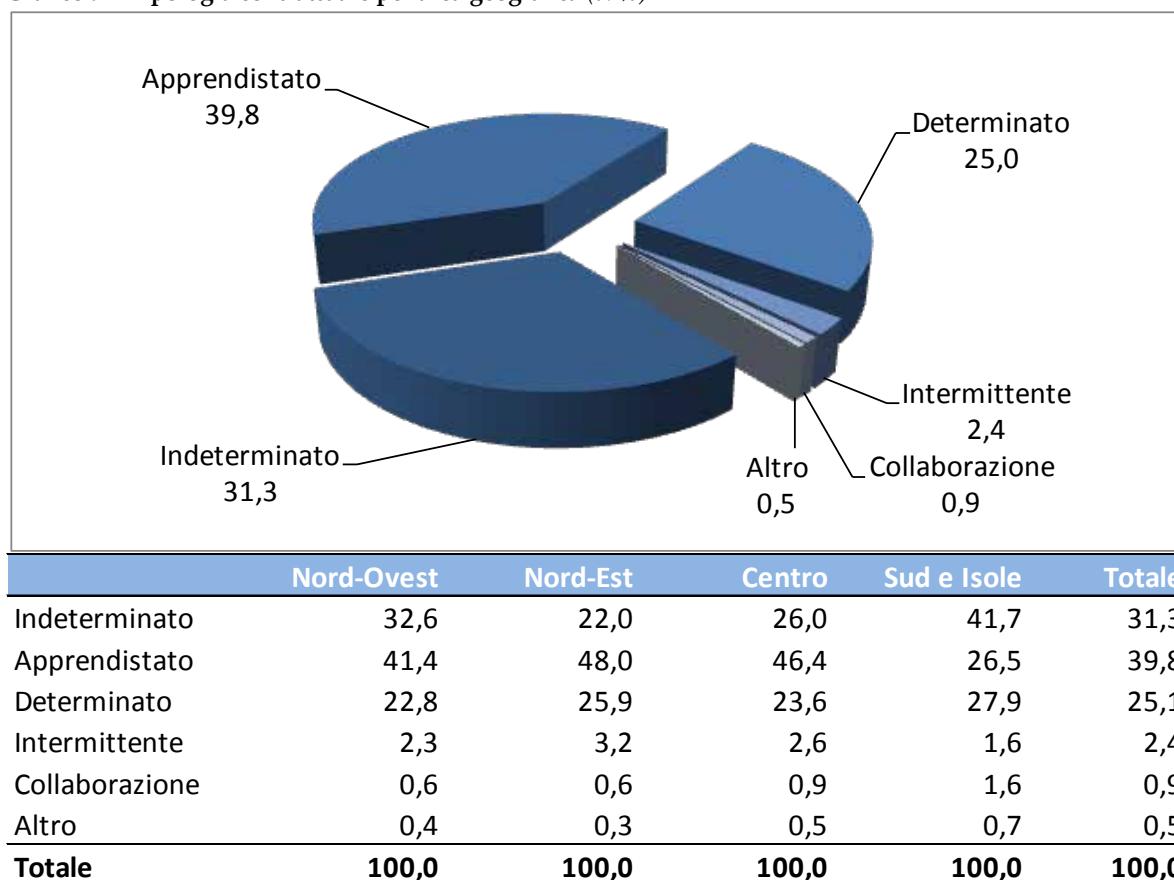
Una misura della dinamicità del giovane all'interno del mercato del lavoro può essere data dalla percentuale dei giovani che hanno avuto degli "episodi" di occupazione al termine del percorso in Garanzia Giovani. Nel corso del periodo di osservazione il 71,6% dei giovani che hanno concluso una misura di politica attiva ha avuto una o più esperienze di lavoro che poi si sono, in alcuni casi, interrotte.

Tabella 3 - Tassi di inserimento occupazionale per alcune caratteristiche del target e area geografica giovani che hanno concluso una politica (v.a. e %)

	Conclusi (A)	Almeno 1 occupazione (B)	Occupati (C)	(B/A)%	(C/A)%
Totale	512.990	367.096	261.643	71,6	51,0
Maschi	264.637	191.750	137.468	72,5	52,0
Femmine	248.353	175.346	124.175	70,6	50,0
15-18anni	51.815	33.426	23.195	64,5	44,8
19-24anni	286.765	208.796	148.715	72,8	51,9
25-29anni	174.410	124.874	89.733	71,6	51,5
Licenza media	107.161	71.158	45.383	66,4	42,4
Diploma superiore	298.478	217.128	155.068	72,8	52,0
Istruzione terziaria	105.143	76.724	59.480	73,0	56,6
Profiling basso	67.929	55.888	43.238	82,3	63,7
Profiling medio-basso	41.523	32.513	26.070	78,3	62,8
Profiling medio-alto	213.498	159.035	116.159	74,5	54,4
Profiling alto	184.621	114.541	72.861	62,0	39,5
Nord-Ovest	129.070	100.511	78.784	77,9	61,0
Nord-Est	94.781	75.658	58.987	79,8	62,2
Centro	106.101	75.253	52.472	70,9	49,5
Sud e Isole	183.038	115.674	71.400	63,2	39,0

Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

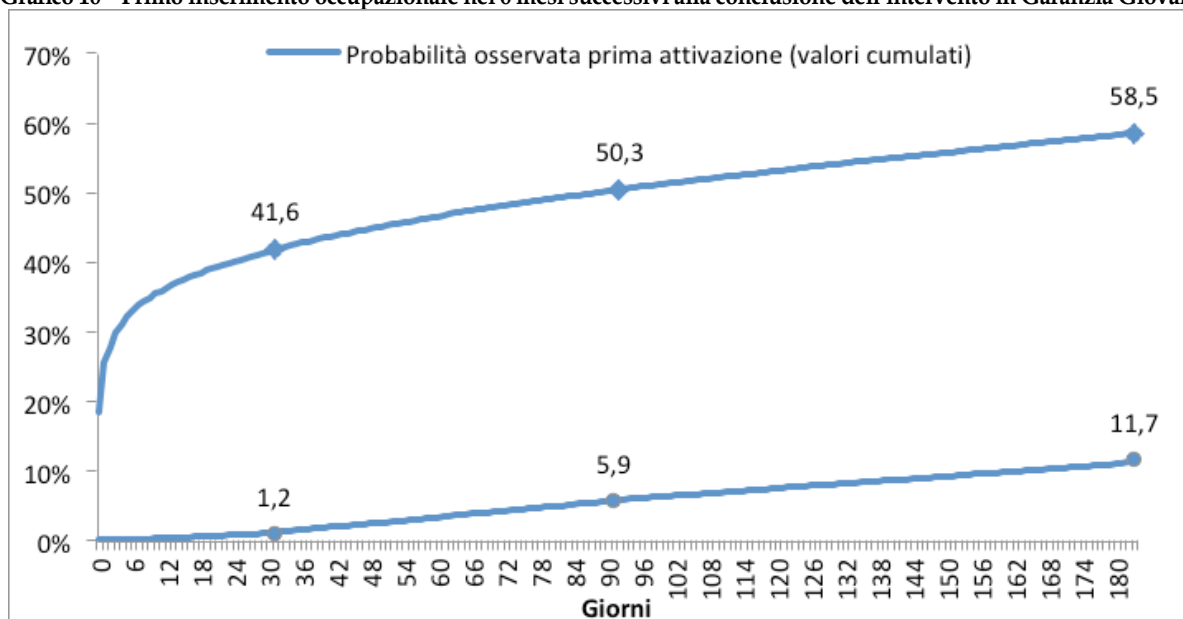
Guardando alle caratteristiche del lavoro, il 71,1% dei giovani che risulta occupato ha un lavoro stabile dal punto di vista contrattuale: in particolare il 39,8% dei giovani è occupato con un contratto di apprendistato, seguito dal 31,3% di giovani occupati con un contratto a tempo indeterminato. Quest'ultima tipologia contrattuale prevale nelle Regioni del Sud e Isole (grafico 9).

Grafico 9 – Tipologia contrattuale per area geografica (v. %)


Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

Rispetto al primo ingresso nel mercato del lavoro successivo alla conclusione del percorso in Garanzia, il 41,6% dei giovani risulta aver trovato un'occupazione entro il mese successivo, percentuale che sale al 58,5% se si guarda ad un lasso temporale più lungo, ossia entro i sei mesi dalla conclusione. L'11,7% dei giovani termina il primo rapporto di lavoro nei sei mesi successivi alla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani (grafico 10).

Grafico 10 - Primo inserimento occupazionale nei 6 mesi successivi alla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani



Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018).

Il tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre momenti diversi (a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani) passa dal 41,4% nel primo mese al 50,3% nei primi 6 mesi (tab. 4)

Tabella 4 - Tassi di inserimento occupazionale alla conclusione degli interventi (a tre mesi dalla conclusione)

	Tasso di occupazione		
	A 1 mese	A 3 mesi	A 6 mesi
Totale	42,2	47,5	50,8
Maschi	45,1	50,1	53,2
Femmine	39,1	44,8	48,3
15-18 anni	31,7	36,4	40,0
19-24 anni	43,6	48,9	52,3
25-29 anni	42,8	48,2	51,5
Licenza media	35,9	39,8	42,4
Diploma superiore	43,8	49,3	52,8
Istruzione terziaria	43,9	50,0	53,9
Profiling basso	61,5	66,5	69,8
Profiling medio-basso	52,8	58,9	62,7
Profiling medio-alto	45,2	50,8	54,3
Profiling alto	29,5	34,4	37,6
Nord-Ovest	55,4	60,3	63,9
Nord-Est	50,9	56,7	60,6
Centro	42,2	47,8	50,9
Sud e Isole	28,9	34,2	37,3

Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

7.4 Considerazioni di sintesi e implicazioni di policy

L'implementazione della Garanzia Giovani ha rappresentato per l'Italia un importante fattore di discontinuità sia sotto il profilo del disegno e della governance delle politiche attive del lavoro destinate ai giovani Neet, sia sotto quello del sistema dei servizi per il lavoro. Il modello italiano ha puntato a ridefinire il rapporto tra i vari livelli di governo, tenuto conto di un quadro normativo caratterizzato da "poteri concorrenti", attraverso la definizione di un quadro di riferimento condiviso degli interventi. Le principali sfide che il Paese si è trovato a dover affrontare riguardano soprattutto le problematiche organizzative e gestionali delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro, l'integrazione dei sistemi informativi, la necessità di utilizzare al meglio le risorse disponibili.

L'osservazione dell'andamento del Programma Garanzia Giovani nei primi quattro anni di attuazione restituisce l'immagine di un percorso di progressiva strutturazione della Garanzia, durante il quale dopo l'iniziale fase di avvio e messa a punto del modello di intervento e delle azioni, il programma è stato implementato ed è entrato a regime. In questa prospettiva i dati di attuazione segnalano, da una parte il graduale avvicinamento verso gli obiettivi di attivazione e occupabilità dei giovani perseguiti dalla Garanzia, dall'altra la presenza di elementi di criticità non ancora del tutto superati. In ogni caso, il bilancio di questi quattro anni, in termini di attuazione, non può che essere formulato nella duplice prospettiva dei due attori principali intorno ai quali ruota il programma: i servizi per il lavoro e i giovani.

Per i centri per l'impiego si è trattato di un cambio di passo importante, poiché sono stati chiamati a svolgere un ruolo non più meramente burocratico, a fronte di un cronico sottodimensionamento delle risorse finanziarie e umane (soprattutto nel confronto con altri paesi europei), di scarsa efficienza nel favorire il *matching* tra domanda e offerta di lavoro e di limitata diffusione di forme di cooperazione tra servizi pubblici e privati. Tutto ciò in un contesto che presenta forti elementi di disomogeneità tra i territori. La capacità di prendere in carico i giovani e i tempi di risposta testimoniano un percorso di progressivo consolidamento e strutturazione dell'attività dei centri per l'impiego.

Sul fronte dei giovani, il dato sulle registrazioni fornisce una prima misura di quanto la Garanzia abbia innescato un cambiamento nell'attitudine nei confronti della ricerca di lavoro e nell'accesso ai servizi: la scelta di iscriversi e, successivamente, di recarsi presso un servizio per il lavoro implica l'attivazione del giovane, passaggio imprescindibile per avviare un percorso verso l'occupabilità. Criticità si sono riscontrate sul targeting del programma: la sfida principale della Garanzia è quella di intercettare e attivare i Neet più lontani dal mercato del lavoro. Il sistema di profiling doveva funzionare come correttivo di una dinamica spontanea che vede soprattutto il coinvolgimento dei giovani più forti. Si è osservato invece un limitato accesso al programma da parte di una quota consistente di giovani più lontani dal mercato del lavoro: i giovani più "deboli", soprattutto in termini di titoli di studio, mostrano una minore propensione a partecipare ed ad iscriversi al Programma. La Garanzia Giovani ha rappresentato quindi per molti lo sbocco immediato successivo al completamento del percorso di istruzione secondaria superiore e terziaria.

15. ANPAL, Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017, Biblioteca ANPAL 2017

16. Cfr. ANPAL, L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Rapporto trimestrale 4/2017, ANPAL 2018

Un altro aspetto da considerare riguarda la tipologia di azioni che sono state finanziate: rispetto al *set* di misure messe in campo, sia in fase di emanazione dei bandi che in quella attuativa (nonché di riprogrammazione), l'analisi ha evidenziato una concentrazione delle risorse su alcune delle misure finanziabili, *in primis* sul tirocinio extracurricolare, seguito dagli incentivi assunzionali. In particolare, il rilievo conferito al tirocinio in fase di programmazione attuativa è di gran lunga maggiore rispetto a quanto atteso in sede di programmazione.

Il recente rifinanziamento della Garanzia Giovani da parte dell'Unione Europea dimostra come sia ancora alto il livello di attenzione nei confronti dei Neet. In Italia è stata avviata una riflessione sulla nuova fase del Programma che ha portato ad ampliare la platea dei giovani e a ritrarre parzialmente la strategia di intervento con riferimento all'attuazione delle misure di politica attiva¹⁶. Nel complesso l'esperienza della Garanzia Giovani ha rappresentato per il nostro Paese un modello innovativo di governance delle politiche attive per il lavoro, che si sta gradualmente estendendo all'intera platea degli utenti dei servizi per il lavoro.

Bibliografia

S. Carcillo, et al., *NEET Youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies*, OECD Employment and migration working paper, No 164, OECD Publs. Paris 2015

ILO, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, Employment policy brief, 2014
Eurofound, *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012

Eurofound, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications office of the European Union, Luxembourg 2014

Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016

IEG, *World Bank and IFC support for Youth Employment programs*, World Bank, Washington D.C. 2013

ISFOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, ISFOL, Roma 2016

ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Biblioteca ANPAL, Roma 2017

S. Alfieri, E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina. NEET risorsa per il paese*, Quaderni Rapporto giovani, Vita e Pensiero, Milano 2017



Capitolo 8

Due modelli di politiche attive del lavoro a confronto: l'esperienza della Toscana e della Lombardia



Capitolo 8

Due modelli di politiche attive del lavoro a confronto: l'esperienza della Toscana e della Lombardia

Elena Cappellini, Francesco Giubileo, Simonetta Guzzo, Giampaolo Montaletti
POLIS Lombardia

Silvia Duranti, Nicola Sciclone
IRPET Toscana

Introduzione

Negli ultimi venti anni il sistema dei servizi per l'impiego ha intrapreso un processo di revisione che è ancora in divenire e che si sviluppa attorno a due grandi direttrici: l'attuazione della sussidiarietà verticale (rapporto Stato e Regione) e l'attuazione della sussidiarietà orizzontale (rapporto pubblico e privato).

Recentemente, vari provvedimenti normativi sono intervenuti a riaffermare la centralità delle politiche attive, imponendo nuovi e vigorosi impulsi alla riorganizzazione dei servizi per l'impiego. Tra questi si distingue l'attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, introdotti per la prima volta in questo ambito a Gennaio 2018, ed il trasferimento delle competenze provinciali in capo alle Regioni, a cui le amministrazioni stanno in questi mesi rispondendo attraverso strategie differenziate.

La rete dei servizi per il lavoro si presenta oggi come un sistema articolato in una molteplicità di modelli regionali, tutti accomunati dalla priorità assegnata alle politiche attive, ma variamente collocati su un *continuum* ideale che modula tre dimensioni: i) il modello di *governance* tra Province e Regione; ii) il grado di apertura al privato e la regolazione di tale rapporto, iii) la finalità del servizio, che può essere più orientato all'occupabilità¹ o alla valutazione dell'efficacia dell'azione di accompagnamento al lavoro. La comparazione di due modelli regionali tra loro "distanti" in questo piano ideale può rendere conto dell'eterogeneità di soluzioni disponibili in ambito nazionale. L'esperienza della Toscana e quella della Lombardia possono rappresentare, in questo senso, l'ambito adeguato di riferimento per l'analisi.

La Toscana, pur muovendo verso un modello regionale, eredita un consolidato schema di decentramento territoriale dei Centri per l'impiego (Cpi) ed ha negli anni sviluppato una solida relazione di integrazione del mercato privato nell'ambito della gestione pubblica, con uno specifico orientamento dei servizi verso l'innalzamento dell'occupabilità dell'utenza; tale orientamento trova la sua massima espressione nella riorganizzazione del sistema della formazione professionale, che oggi costituisce un ramo indipendente dai servizi per il lavoro, ma egualmente connesso ai fabbisogni occupazionali e finalizzato alla collocazione dei formati nel mercato del lavoro.

1. L'occupabilità è la capacità delle persone di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo. Essa può essere potenziata attraverso percorsi di formazione professionale e di riqualificazione, ma anche attraverso azioni di informazione, orientamento e consulenza.

La Lombardia, invece, attraverso l'affermazione di un modello di quasi-mercato basato sul cosiddetto "sistema dotale", ha sviluppato un sistema del tutto originale nel palcoscenico nazionale, puntando sul concetto di "libertà di scelta" del destinatario delle politiche attive del lavoro. Quest'ultimo è libero di poter rivolgersi a qualsiasi operatore (pertanto il sistema equipara l'attore privato a quello pubblico) che risulti accreditato ai servizi al lavoro e/o di formazione professionale presso Regione Lombardia. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di peculiarità del modello lombardo, in parte ripreso dall'Assegno di ricollocazione, ovvero un orientamento della misura al principio del collocamento: le risorse messe a disposizione degli enti accreditati sono vincolate al numero di avviamenti attivati.

Il Programma Garanzia Giovani, promosso dalla Commissione Europea ma attuato concretamente dalle Regioni, rappresenta un caso di studio interessante per evidenziare le diversità nei modelli di *governance* delle politiche attive del lavoro di Toscana e Lombardia.

1. Due modelli di *governance* alternativi

Nati entrambi nei primi anni Duemila ed in continuità con la gestione delle politiche dell'istruzione e della formazione, i modelli di *governance* delle politiche attive attuati in Toscana ed in Lombardia si ispirano a principi alternativi riguardo la collaborazione con il mercato e la relazione con il territorio e il sistema della formazione professionale. La Toscana muove verso la regionalizzazione di un modello multi-provinciale, fortemente orientato alla gestione pubblica e alla valorizzazione delle esperienze territoriali, mentre la Lombardia si affida ad un collaudato schema regionale, quello della Dote, che individua i suoi interlocutori privilegiati nei principali *player* dei servizi per il lavoro (Agenzia private del lavoro, Enti formativi o Agenzie pubbliche).

La Toscana

In Toscana, il sistema di *governance* delle politiche attive per il lavoro fonda le sue radici nella solida relazione di complementarità tra la rete dei centri per l'impiego ed il sistema della formazione professionale, nonché nella gestione pubblica dei processi di organizzazione ed erogazione sei servizi.

Nell'interpretazione del *policy maker* i servizi di politica attiva costituiscono un insieme di servizi a supporto dell'occupabilità di tutti i residenti alla ricerca di un impiego, a partire da coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro e che mostrano difficoltà complesse e meritevoli di tutela. In questo senso, quindi, i servizi per l'impiego devono occuparsi di informare, orientare, supportare i disoccupati alla costruzione di una vita lavorativa soddisfacente ed autonoma. Questa prospettiva inclusiva e generalista non ha escluso negli anni il supporto dei Cpi nella gestione di importanti programmi targettizzati su specifiche categorie di utenza, come nel caso del programma Giovanisì e più recentemente Garanzia Giovani.

Le origini di questo modello risalgono all'avvio del ciclo di programmazione 2000-2006, quando l'amministrazione regionale accolse le indicazioni europee per il rafforzamento delle politiche attive volgendo la propria attenzione alle risorse del territorio. La spinta al decentramento della Toscana, d'altronde, ben si conciliava con l'indirizzo nazionale verso la provincializzazione del servizio di collocamento e in quegli anni, in Toscana, si sono consolidate a livello provinciale una serie di professionalità specifiche

che si sono poi strutturate in società e cooperative specializzate nell'erogazione dei servizi per il lavoro (prevalentemente orientamento e formazione). A fianco di queste esperienze, e sempre in ambito provinciale, si è sviluppato il sistema delle agenzie formative, che ancora oggi integrano e perfezionano la strategia regionale di attivazione al lavoro. Fin dall'inizio, il ramo dedicato ai servizi per l'impiego e quello deputato alla formazione sono stati dotati di propri meccanismi di accreditamento e ciascun ambito si è sviluppato secondo proprie direttrici: i servizi per l'impiego sono stati coinvolti in un processo di progressiva integrazione con l'offerta pubblica, mentre per le agenzie formative si è aperta la strada per la costruzione di un quasi mercato.

Le attività di formazione professionale sono infatti erogate da agenzie che, dopo aver ottenuto l'accreditamento, si contendono le risorse pubbliche messe a bando dall'amministrazione regionale e gli utenti beneficiari di *voucher* formativi.

Diversamente, i servizi per l'impiego di supporto ai Cpi sono stati integrati nel servizio pubblico (previo accreditamento) nel senso che gli operatori delle agenzie accreditate sono stati affiancati a quelli pubblici per rafforzarne gli organici. La cifra fortemente provinciale del modello toscano non consente, tuttavia, generalizzazioni definitive circa le soluzioni organizzative adottate, sia riguardo all'intensità del ricorso al mercato che rispetto alle modalità di collaborazione (ad esempio nella provincia di Prato si è optato per la costituzione di una società *in house*, a Siena si è usufruito dei servizi offerti dalle agenzie esterne e, ancora, a Pistoia si è fatto un ricorso molto limitato al mercato privato preferendo l'ampliamento del personale pubblico).

Attualmente, le politiche attive per il lavoro sono gestite in Toscana secondo un modello di governance pubblica "rafforzato" dalla cooperazione con gli operatori privati, il cui contributo è regolato da una gara unica regionale e sottostà alla Carta dei Servizi. La gara unica regionale e l'introduzione della Carta dei servizi, assieme all'istituzione dell'Agenzia Regionale per il Lavoro - ARTI, costituiscono i principali strumenti di cui Regione Toscana si è dotata per affrontare il delicato passaggio dalla gestione multi-provinciale ad una regionale in continuità con la *governance* pubblica che la distingue.

La Lombardia

A partire dalle prime sperimentazioni del 2007 (il progetto LaborLab) le politiche attive del lavoro di Regione Lombardia sono state prevalentemente orientate a offrire percorsi di inserimento lavorativo, con l'obiettivo di superare la logica dei micro interventi "parcellizzati" su diversi *target* o bisogni, offrendo una risposta personalizzata a tutti i cittadini, a seconda del loro stato occupazionale e sulla base delle loro esigenze specifiche.

Dall'adozione della legge di riforma del mercato del lavoro (L.R. 22/2006 e s.m.i.), l'intervento regionale nel mercato del lavoro si caratterizza per un approccio basato su un sistema di offerta aperto, dove operatori pubblici e privati accreditati operano in un quasi mercato² per offrire servizi personalizzati ai destinatari delle Doti.

Nata nell'ambito dell'istruzione e della formazione, la dote si è estesa alle politiche del lavoro dopo alcuni anni di sperimentazione. Questo sistema di intervento è stato perfezionato nel corso degli anni, per far fronte ad alcuni dei rischi riscontrati nella sua implementazione, quali: i rischi di segmentazione del mercato, di *scrematura* dei

2. L'accreditamento costituisce l'unica via per accedere al quasi-mercato dei servizi al lavoro. L'ente pubblico assume le funzioni di regolatore del quasi-mercato, senza svolgere più quelle gestionali.

destinatari, di autoreferenzialità e barriere all'entrata di nuovi operatori, di riduzione dell'effettiva libera scelta dei destinatari delle doti per la carenza di informazione.

In particolare, a partire da ottobre 2013 è stata introdotta la Dote Unica Lavoro (DUL). Il termine "Unico" dello strumento sta a indicare che all'interno di un solo pacchetto integrato possono essere erogati servizi personalizzati per destinatari con caratteristiche professionali e occupazionali completamente diverse. In dettaglio, la Dote Unica Lavoro riprende i principi cardine dell'intervento nel mercato del lavoro in Lombardia definiti dalla legge regionale 22/06:

- *Centralità della persona*, Regione Lombardia riconosce un *voucher* nominale (la dote) ai propri cittadini disoccupati o inoccupati che desiderano attivarsi per rientrare nel mercato del lavoro, i quali sono liberi di scegliere l'operatore che ritengono più capace di rispondere al loro bisogno;
- *Orientamento al risultato*, la remunerazione dell'operatore è prevalentemente basata sul risultato raggiunto, che per i disoccupati consiste nell'inserimento lavorativo (*placement*);
- *Accreditamento e soglia massima di spesa per operatore*: al fine di garantire la qualità dei servizi ed evitare forme di "oligopolio" da parte di pochi grandi operatori è previsto un sistema di accreditamento aperto e viene assegnato una soglia massima di spesa per ogni operatore.

La Dote Unica Lavoro³ è diventata quindi il principale strumento di Regione Lombardia per l'accompagnamento al lavoro delle persone in cerca di lavoro e per la formazione dei lavoratori.

2. La regolazione del rapporto tra pubblico e privato

L'accREDITAMENTO costituisce il primario strumento deputato alla selezione dei soggetti che intendono accedere alle risorse pubbliche ed entrambe le regioni ne sono provviste, sebbene con regolazioni differenti come conseguenza dei diversi approcci al mercato.

In Toscana l'accREDITAMENTO opera soltanto nei confronti degli operatori privati, con due differenti modalità per il ramo dei servizi all'impiego e quello delle agenzie formative: i primi sono attualmente selezionati attraverso una gara unica regionale⁴, mentre le Agenzie formative sono sottoposte a procedura di accREDITAMENTO come previsto dal Regolamento di esecuzione della legge regionale 32/2002.

3. Nella gestione della fase transitoria verso l'attuazione del modello di politiche attive delineato dal d.lgs. 150/2015 la Lombardia ha deciso di conservare la titolarità all'erogazione di tutti i servizi anche in capo agli operatori privati. In questo contesto si inquadra l'attuazione della L.R. n. 30/2015 "Qualità, innovazione e internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia".

4. La gara unica regionale non sostituisce l'albo nazionale dei soggetti accREDITATI istituito da ANPAL per l'erogazione dell'assegno di ricollocazione. In questo caso, l'accREDITAMENTO comporta che i lavoratori potranno avere come interlocutori operatori accREDITATI in relazione a misure di politiche attive come nel caso in cui sceglieranno di spendere presso un soggetto accREDITATO l'assegno di ricollocazione.

Diversamente, in Lombardia il sistema dell'accreditamento riguarda tutti gli operatori⁵, pubblici e privati, dei servizi per il lavoro e dei programmi educativi e formativi, ciascuno con i propri Albi e le relative condizioni di accesso. All'interno di Dote Unica del lavoro, l'entità del finanziamento contendibile per ciascuna istituzione accreditata, fin dall'inizio, dipende dai risultati occupazionali (soglie di spesa).

La Toscana

In Toscana la rete dei Cpi è composta essenzialmente da uffici e sportelli territoriali pubblici, che non sono sottoposti alle procedure di accreditamento in quanto sotto il diretto controllo dell'amministrazione regionale e sono finanziate. L'accREDITAMENTO costituisce, invece, il requisito minimo indispensabile per tutti gli operatori privati che si offrono per supportare le attività dei Cpi o per erogare la formazione professionale finanziata dalla Regione.

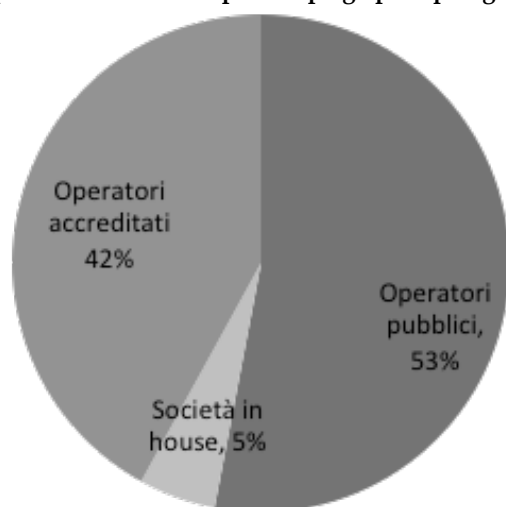
Il sistema regionale di accreditamento degli organismi formativi è stato recentemente riformato⁶ con delibera n. 1407/2016, con l'obiettivo di rendere maggiormente selettive le procedure di accesso e mantenimento dell'accREDITAMENTO, attraverso l'introduzione di meccanismi stringenti di valutazione degli esiti occupazionali della formazione realizzata. Il nuovo accREDITAMENTO prevede anche l'introduzione di un sistema di "rating" che consente di ordinare gli organismi in graduatorie sulla base dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività svolta, fornendo così all'utenza un strumento di orientamento e alle agenzie un incentivo al miglioramento; in prospettiva il "rating" può essere utilizzato anche per l'individuazione di meccanismi di finanziamento premiale per le agenzie che mostrano i più elevati tassi di collocamento dei formati nel mercato del lavoro.

Sul fronte dei servizi per il lavoro, oggi in Toscana gli operatori privati a supporto della rete dei Cpi, selezionati attraverso una gara unica regionale, sono circa 300 (il 40% del totale) distribuiti sul territorio regionale. A vincere la prima gara unica regionale è stato un consorzio di Agenzie per il lavoro già operative sul territorio, che dopo anni di collaborazione con le rispettive amministrazioni provinciali hanno deciso di unire le energie in vista della regionalizzazione del servizio.

L'istantanea della dotazione organica attuale dei Cpi restituisce l'immagine di una prevalenza di operatori pubblici (incluso anche il personale *in house*, sono 419 le unità di lavoro pubbliche), che si interfacciano con un corposo organico di operatori accREDITATI attraverso la gara unica regionale. Il personale delle agenzie offre un contributo importante al ringiovanimento di un comparto mediamente non più giovane, accrescendo anche la disponibilità di figure professionali specialistiche. Il segno della relazione che lega, in ciascun Cpi, il numero delle unità di lavoro accREDITATE al volume degli operatori pubblici in possesso della laurea indica una funzione di compensazione del personale esterno nell'offerta di professionalità specialistiche.

5. Va segnalato, che tale condizione è stata modificata dalla legge regionale 9/2018, per maggiori informazioni si rimanda alla norma.

6. Il nuovo sistema di accREDITAMENTO si colloca all'interno di una più ampia riorganizzazione del settore della formazione professionale, avviata nel 2014 con la riappropriazione delle competenze in materia da parte della Regione. L'obiettivo della riorganizzazione era quello di innalzare la qualità complessiva del sistema formativo regionale attraverso una governance più forte sia sul fronte della programmazione dell'offerta formativa che su quella della regolamentazione degli operatori della formazione.

Figura 1. Il personale dei Centri per l'impiego per tipologia (unità di lavoro *standard*)

Tabella 1. Il personale dei Centri per l'impiego per caratteristiche

	Operatori pubblici	Operatori accreditati
Età mediana	54	44
Quota con laurea	43%	81%
Quota con tempo indeterminato	76%	67%
Correlazione Ula accreditate e Ula con laurea	-0.4551 *	

* Statisticamente significativo (95%)

Fonte: elaborazioni Irpet dati Regione Toscana e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Rispetto alla sola popolazione attiva residente, quale *proxy* della domanda potenziale, la distribuzione provinciale del personale rivela una certa di disomogeneità nei carichi di lavoro: a Firenze e a Prato si conta un operatore ogni 4 mila utenti potenziali, mentre ad esempio a Massa Carrara il rapporto è poco più di uno ogni 2 mila. Un'analisi dei carichi di lavoro dovrebbe, tuttavia, prendere in considerazione altri fattori di pressione che influenzano il lavoro dei Cpi, come l'incidenza della disoccupazione e dei percettori di ammortizzatori sociali, della povertà, della stagionalità delle posizioni di lavoro, di alcune misure specifiche come i tirocini per citarne alcune. Anche perché la distribuzione del personale in Toscana è ancora influenzata dai modelli provinciali di origine, che determinano una evidente disomogeneità nel ricorso al personale privato accreditato.

Tabella 2. Distribuzione provinciale del personale dei Centri per l'impiego

	Unità standard per 10 mila residenti 15-64	Residenti 15-64 per unità standard	Unità standard accreditate su totale
Massa Carrara	4.4	2,251	58%
Lucca	3.3	3,027	66%
Pistoia	3.0	3,283	2%
Firenze	2.3	4,291	24%
Livorno	4.0	2,510	51%
Pisa	3.0	3,341	63%
Arezzo	3.6	2,815	53%
Siena	3.2	3,089	43%
Grosseto	4.0	2,503	49%
Prato	2.4	4,121	0%*
Totale	3.1	3,221	42%

* A Prato i servizi per l'impiego sono quasi esclusivamente affidati ad una società in house (FIL)

Fonte: elaborazioni Irpet dati Regione Toscana

La Lombardia

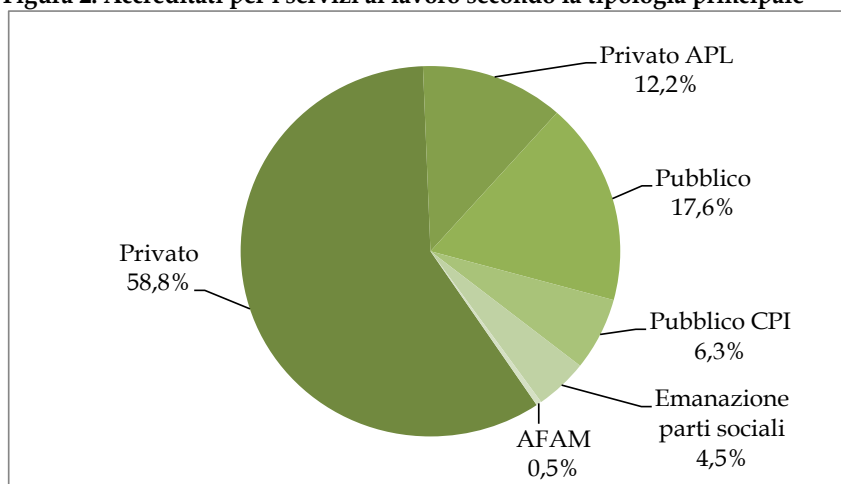
L'assetto attuale della rete degli operatori regionali alla formazione e al lavoro prevede che l'accreditamento, sia per i soggetti pubblici che privati, si attui con l'iscrizione agli appositi Albi regionali per poter accedere ai finanziamenti pubblici. Nel Sistema Dote l'accreditamento circoscrive l'insieme degli operatori presso i quali è possibile fruire di servizi di politica attiva.

Gli atti normativi attraverso i quali la Regione ha provveduto ad istituire i due Albi degli operatori pubblici e privati accreditati per l'erogazione dei servizi di politica attiva del lavoro e dei servizi educativi e formativi sono le leggi regionali n. 22/2006 e n. 19/2007 (rispettivamente, art. 13 e artt. 25-26).

A giugno 2017 risultano accreditati ad erogare servizi al lavoro 221 operatori (dei quali 8 in forma provvisoria) con 912 unità organizzative dislocate sul territorio.

Dall'analisi della principale tipologia di appartenenza degli operatori emerge che la rete è costituita prevalentemente da soggetti privati, che rappresentano, infatti, poco più del 70% degli operatori. Tra gli operatori privati si contano quasi una trentina di Agenzie per il Lavoro (ai sensi della L. 276/2003), mentre tra gli operatori pubblici, sono ben rappresentati i Centri per l'Impiego alcuni dei quali sono espressione delle AFOL (Agenzie Formazione Orientamento e Lavoro)⁷ e altri figurano come U.O. accreditate direttamente come espressione delle Province.

7. Si tratta di agenzie speciali, espressione di Province e/o aggregazioni di comuni che hanno unito i servizi pubblici alla formazione professionale e al lavoro per dare vita a soggetti nuovi, capaci di soddisfare le richieste delle persone e di interfacciarsi con il sistema delle imprese per moltiplicare le opportunità di *stage*, tirocinio, inserimento lavorativo.

Figura 2. Accreditati per i servizi al lavoro secondo la tipologia principale


Fonte: Sistema informativo DG-IFL e Polis (aprile-giugno 2017)

Nel quadriennio 2013-2017 la rete degli operatori iscritti all'Albo degli accreditati al lavoro si è sviluppata soprattutto in riferimento alle sedi presenti sul territorio: il numero complessivo dei soggetti è aumentato del 17,6% passando dalle 182 unità del 2013 alle 214 del 2016. Dal punto di vista della distribuzione territoriale molti operatori accreditati al lavoro sono presenti in diverse Province lombarde.

Rapportando però il numero delle Unità Organizzative accreditate per i servizi al lavoro alla popolazione residente in età attiva (cioè la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni), quale indicatore "di copertura" rispetto al potenziale bisogno presente sul territorio, si osserva che le province "più servite" sono, nell'ordine, Mantova, Cremona e Brescia. Mentre quelle "meno servite" sono Pavia e Como.

Tabella 5. Operatori iscritti all'Albo degli accreditati per i servizi al lavoro

	U.O. per 10.000 residenti 15-64 anni	Residenti 15-64 anni per U.O.
Mantova	2,0	4.930
Cremona	1,9	5.190
Brescia	1,8	5.620
Lodi	1,7	5.970
Varese	1,6	6.270
Bergamo	1,6	6.430
Monza e Brianza	1,5	6.780
Lecco	1,3	7.430
Sondrio	1,3	7.780
Milano	1,2	8.390
Como	1,1	8.940
Pavia	0,9	11.610
Totale	1,4	7.030

Fonte: Elaborazione su dati Sistema informativo DG-IFL (giugno 2017) e Istat

3. I servizi e i *target* delle politiche

La legge 150/2015 ribadisce il ruolo del Ministero e della Conferenza Stato-Regioni nella definizione delle linee di indirizzo delle politiche attive e nella specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Spetta però alle regioni il compito di definire l'offerta dei servizi ed i criteri per l'erogazione, ciascuna secondo la propria filosofia d'intervento. Dalla fine del 2017 ANPAL ha infine predisposto un dizionario nazionale delle azioni, che rappresenta il metodo di rendicontazione delle attività sul sistema informativo del lavoro.

Pur nella condivisione degli obiettivi e delle misure disponibili, la Toscana e la Lombardia aderiscono a due diverse letture del ruolo pubblico nell'offerta di politiche attive, da cui discende una diversa programmazione delle azioni.

In Toscana, la prospettiva "compensatrice" delle opportunità occupazionali fa sì che il *target* prioritario delle misure sia composto dagli individui che necessitano di un supporto intensivo per elevare la propria occupabilità agli *standard* di mercato, con un'offerta di servizi specializzati nell'orientamento e la consulenza e senza l'apposizione di vincoli stringenti circa l'effettiva ricollocazione degli utenti.

La filosofia dell'intervento pubblico in Lombardia, invece, si distingue per il dichiarato orientamento al collocamento del disoccupato, attraverso la fornitura di programmi personalizzati da fruire sul mercato dei servizi accreditati. Maggiore interesse è, dunque, dedicato alle attività di inserimento lavorativo, mentre un consolidato meccanismo di profilazione e fasce d'aiuto rafforza l'attrattiva dei soggetti più deboli sotto il profilo dell'occupabilità.

La Toscana

Nella strategia toscana l'intervento pubblico è fondamentalmente orientato a promuovere le persone più distanti dal mercato al fine di correggere la "naturale" imparzialità nella distribuzione delle opportunità occupazionali. La priorità assegnata alle fasce deboli d'utenza non esclude, ovviamente, la presa in carico dei soggetti più facili da inserire, che possono beneficiare più direttamente dei rapporti con le imprese. Accanto ai servizi alle persone, infatti, la gamma delle attività dei Cpi comprende anche l'area delle relazioni con le imprese, che rappresentano, tuttavia, il ramo storicamente meno sviluppato della rete dei servizi toscani.

Dalle fine del 2016, la Toscana si è dotata di una Carta dei servizi, che stabilisce i principi e le condizioni di erogazione delle politiche attive sul territorio ed impegna formalmente l'amministrazione all'osservanza dei requisiti dichiarati (DGR n. 1395 del 27 Dicembre 2016). L'obiettivo è quello di elevare la qualità delle prestazioni attraverso la progressiva armonizzazione del servizio sulle pratiche territoriali di maggior successo, lasciando però all'autonomia degli operatori la scelta dei percorsi personalizzati più adatti all'utenza.

La targetizzazione delle misure sui soggetti più lontani dal mercato si desume anche dal dettaglio riservato alle azioni di informazione, orientamento e consulenza all'interno della Carta, che sono declinate in più livelli (di base e specialistiche) con servizi specifici riservati ai giovanissimi e agli stranieri. Le attività di accompagnamento al lavoro si sostanziano, invece, nella promozione e tutoraggio dei tirocini e nella selezione e candidatura *on-line* alle offerte inserite dai centri per l'impiego sul sito dedicato. Una attività peculiare dei Cpi consiste, infine, nell'informare ed orientare l'utenza verso le opportunità di formazione professionale disponibili nella regione, che compren-

dono i corsi *on line* offerti direttamente dai Cpi attraverso la piattaforma telematica TRIO e quelli offerti dalle agenzie formative accreditate e disponibili sul Catalogo dell'offerta formativa. In riferimento alla formazione finanziata, il modello toscano comprende tre linee di intervento: l'offerta formativa individuale, territoriale e strategica. La prima consiste nell'erogazione di *voucher* formativi individuali che l'utente può utilizzare per accedere a corsi non direttamente finanziati con risorse pubbliche; l'offerta formativa territoriale, finanziata dalla Regione Toscana attraverso i propri bandi ed erogata dalle agenzie accreditate, riflette e recepisce le necessità e i fabbisogni occupazionali dei sistemi produttivi locali. La formazione strategica, infine, è il cuore dell'offerta formativa toscana; essa nasce da una lettura dall'alto dei processi di sviluppo territoriale, che permette di rispondere alla domanda formativa attuale del mondo produttivo, ma anche di anticipare, sulla base delle traiettorie di sviluppo dei territori, la domanda latente e potenziale⁸.

La Lombardia

La DUL prevede percorsi di sostegno al reimpiego personalizzati attraverso fasce di diversa intensità di aiuto. Gli operatori accreditati al servizio, verificati i requisiti delle persone che prendono in carico, inseriscono nel sistema informativo informazioni sulle caratteristiche del destinatario (stato occupazionale/distanza dal mercato del lavoro, titolo di studio, genere, età). Sulla base di questi "profili" il sistema definisce in automatico l'appartenenza ad una delle previste fasce di intensità d'aiuto descritte nella tabella 3.

Tabella 3 - Fasce di intensità di aiuto

Fascia 1	Intensità di aiuto bassa	persone che possono trovare lavoro in autonomia o richiedono un supporto minimo per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro
Fascia 2	Intensità di aiuto media	persone che necessitano di servizi intensivi per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro;
Fascia 3	Intensità di aiuto alta	persone che necessitano di servizi per un periodo medio/lungo e di forte sostegno individuale per la collocazione o ricollocazione nel mercato del Lavoro
Fascia 3 Plus (da gennaio 2016)	Intensità di aiuto alta - svantaggio	Inserita da gennaio 2016 per tenere conto di persone particolarmente svantaggiate, cioè con problematiche occupazionali, economiche e sociali, che necessitano di un forte sostegno individuale e di un supporto economico.
Fascia 4	Altro aiuto	persone che necessitano di servizi per il mantenimento dell'occupazione (occupati).

Fonte: elaborazioni Polis Lombardia su Avviso Dote Unica Lavoro

8. Per la metodologia alla base della programmazione dell'offerta strategica, v. Irpet (2015), Il modello di *governance* della formazione professionale.

Le fasce sono state introdotte per evitare che gli operatori prendano in carico solo persone con buone probabilità di ricollocazione (effetti di scrematura o *creaming dei destinatari*) per massimizzare le percentuali di ricollocazione, dalle quali dipendono sia la quota dei loro rimborsi che la possibilità di far crescere nel tempo le loro quote di finanziamento pubblico.

Il passaggio successivo alla “profilazione” degli utenti è la definizione del Piano di Intervento Personalizzato (PIP) dei servizi di formazione e lavoro. Il PIP prevede la definizione del percorso che il destinatario deve seguire, ovvero la selezione dell’offerta formativa e dei servizi che l’operatore, insieme alla persona, ritiene siano utili a perseguire gli obiettivi di inserimento occupazionale o di accrescimento delle proprie competenze⁹.

La persona, durante il percorso previsto dalla Dote, può modificare o integrare il PIP con l’aiuto dell’operatore che l’ha presa in carico, nel rispetto delle risorse a disposizione per fascia e per area, secondo le modalità stabilite nel Manuale Unico¹⁰. La durata massima della DUL è di tre mesi per i destinatari in Fascia 1 e di sei mesi per i destinatari in Fascia 2 e 3. Entro questa durata l’operatore accreditato deve accompagnare il destinatario nel raggiungimento del risultato.

Il percorso DUL per i destinatari delle Fasce di intensità di aiuto 1, 2, 3, 3 plus si conclude positivamente quando la persona raggiunge le seguenti condizioni: i) inserimento lavorativo, (avvio di rapporti di lavoro subordinato o missioni di somministrazione della durata complessiva non inferiore a 180 giorni, incluse eventuali interruzioni e proroghe di contratti più brevi), ii) auto-imprenditorialità (iscrizione dell’impresa alla CCIAA e/o apertura di una partita IVA coerente con un *business plan*).

Qualora non raggiunga il risultato entro la scadenza della Dote, la persona può attivare una nuova domanda di dote, entro un mese dal termine della prima Dote o di un eventuale contratto di lavoro in corso. Si può accedere al massimo a 3 doti, ad eccezione dei lavoratori in Fascia 4 che hanno l’opportunità di attivarne una sola. Se la nuova Dote è attivata con lo stesso operatore, la persona potrà fruire del solo servizio di inserimento lavorativo al valore della fascia di partenza.

Dal 2016 è stata introdotta una nuova fascia d’intensità di aiuto, la “Fascia 3 Plus”, dedicata ai soggetti con particolari forme di svantaggio destinatari del Progetto di inserimento lavorativo (PIL)¹¹, che prevede una indennità di partecipazione di 300 euro al mese, per un periodo massimo di 6 mesi, accompagnato (in base al principio di condizionalità) da attività di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro previste dalla DUL per favorire l’inserimento e/o il re-inserimento lavorativo.

9. La richiesta di accesso alla Dote e il PIP sono sottoscritti dal destinatario della Dote e dall’operatore accreditato, il tutto viene registrato nel sistema informativo Gefo.

10. Qualora la persona intenda cambiare l’operatore che l’ha presa in carico può rinunciare alla dote prima della sua scadenza naturale; la persona può attivare, successivamente, una nuova dote ripartendo dalla fascia d’aiuto corrispondente alle caratteristiche del momento. La nuova Dote può includere solo i servizi ripetibili o che non sono stati fruiti in passato fermo restando il rispetto dei massimali per area e per fascia, al netto del valore dei servizi già fruiti nella dote rinunciata.

11. La Fascia 3 Plus è destinata a disoccupati da oltre di 36 mesi; non percettori di ammortizzatori sociali; in possesso di un ISEE uguale o inferiore a €18.000,00 (nella prima fase di attuazione) / € 20.000 (nella seconda fase di attuazione). I destinatari della Fascia 3 Plus possono usufruire anche del Progetto d’Inserimento Lavorativo (PIL), cioè di un contributo economico proporzionale al valore dei servizi a processo effettivamente fruiti e resi liquidabili fino a 300€ al mese per un massimo di 6 mesi (ossia con un massimale di € 1.800,00 in 6 mesi).

4. L'utenza e gli esiti occupazionali

Per la Toscana e la Lombardia, si può osservare come dal differente approccio all'intervento pubblico discendano modelli di governance delle politiche attive del tutto alternativi, con ricadute apprezzabili sulla composizione dell'utenza e sui risultati occupazionali. Alla prova dei dati, il sistema toscano incentrato sui servizi alle fasce deboli accoglie una quota decisamente più rilevante di utenti giovani e privi di ogni tipo di esperienza professionale rispetto al modello lombardo¹². Viceversa, il modello lombardo sembra garantire migliori esiti occupazionali, sebbene questo confronto sia svolto su dati solo parzialmente sovrapponibili.

La Toscana

In Toscana, la programmazione del sistema lavoro si avvale di analisi di monitoraggio e, annualmente, commissiona due indagini sulla soddisfazione degli utenti e delle imprese che hanno fruito di qualche servizio. Questo bagaglio informativo non partecipa direttamente alla distribuzione delle risorse pubbliche, rappresentando per lo più una base conoscitiva a disposizione del decisore pubblico ed un investimento nella trasparenza del sistema.

La Toscana, come la Lombardia, valorizza dal punto di vista statistico le informazioni registrate nel sistema informativo lavoro, dalle quali è possibile estrarre le informazioni sugli iscritti alla disoccupazione per caratteristiche. In Toscana nel 2017 si sono iscritti alla disoccupazione quasi 133 mila individui, composti per il 55% da donne, spesso giovani (il 46% ha meno di 35 anni) e quasi sempre di nazionalità italiana (76%). L'incidenza degli utenti stranieri è, comunque, significativamente superiore alla relativa incidenza demografica, che nella regione si attesta all'11%. Lo stato occupazionale degli iscritti indica che oltre un utente su cinque non ha avuto precedenti esperienze di lavoro, mentre per chi si rivolge ai servizi al termine di un rapporto l'iscrizione costituisce un requisito di accesso agli ammortizzatori sociali.

12. Il modello lombardo nel 2015 prevedeva un'assegnazione automatica dei soggetti Under 29' destinatari di politiche attive del lavoro nel programma Garanzia Giovani. Tale condizione ha generato un incremento dell'età media dei destinatari del programma Dote Unica del lavoro.

Tabella 4 - Caratteristiche socio-anagrafiche ed occupazionali degli iscritti alla disoccupazione (ex L. 150/2015)

	Valori assoluti	%
Genere		
Uomini	59,629	55%
Donne	73,063	45%
Età		
1) fino a 24 anni	27,040	20%
2) 25-29 anni	19,198	14%
3) 30-34 anni	15,198	11%
4) 35-44 anni	29,840	22%
5) 45-54 anni	26,077	20%
6) 55 anni e più	15,339	12%
Cittadinanza		
Italiani	100,263	76%
Paesi EU	11,232	8%
Paesi Extra EU	21,197	16%
Status occupazionale		
Inoccupati	28,183	21%
Disoccupati	104,509	79%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

Entro sei mesi dall'iscrizione ai servizi, circa la metà degli iscritti del 2017 trova un lavoro alle dipendenze, mentre il 14% di loro viene rioccupato in un lasso di tempo superiore e il 35% è ancora alla ricerca di un impiego¹³. Concentrando l'attenzione sugli esiti a 6 mesi, quale condizione omogenea per tutti gli iscritti del 2017, si rileva che soltanto il 5% di loro va incontro ad una assunzione a tempo indeterminato, percentuale che sale al 9% se consideriamo anche i contratti a termine con durata prevista superiore all'anno. Le due categorie relativamente più probabili per l'uscita dalla disoccupazione sono, infatti, i contratti a termine di durata compresa tra sei mesi ed un anno oppure i contratti brevissimi, che cessano entro un mese dall'apertura.

13. Attraverso il sistema informativo del lavoro, è possibile monitorare tutti gli accadimenti che distinguono la vita lavorativa dei dipendenti di imprese con sede in Toscana. Per costruzione, quindi, gli esiti considerati costituiscono una stima per difetto delle uscite dalla disoccupazione: chi trova lavoro fuori regione oppure con forme d'impresa autonome è considerato disoccupato. L'analisi degli esiti può essere effettuata fino al 30/06/2018, prevedendo quindi un lasso di tempo minimo di 6 mesi e massimo di 18 mesi per la rioccupazione. Infine, si precisa che in questo caso l'universo di analisi è composto da tutti gli utenti dal momento della loro registrazione, a prescindere dall'attivazione di un percorso di politica attiva.

Tabella 5 - Esiti occupazionali degli iscritti per classe di durata del nuovo contratto

Durata del nuovo rapporto	Hanno trovato in 6 mesi	Hanno trovato in più di 6 mesi	Hanno trovato lavoro: totale
Meno di 1 mese	10%	3%	13%
1-3 mesi	8%	3%	11%
3-6 mesi	8%	4%	12%
6 mesi-1 anno	16%	2%	18%
1- 2 anni	2%	0%	2%
2-5 anni	2%	0%	2%
No termine	5%	2%	7%
Totale	51%	14%	65%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

Guardando ai potenziali fattori di svantaggio occupazionale, si conferma che l'inserimento breve è particolarmente difficoltoso per gli stranieri e per coloro che sono alla prima esperienza nel mondo del lavoro. In particolare, l'inesperienza pesa gravemente sulle probabilità di assunzione dei più giovani.

Tabella 6 - Esiti occupazionali a sei mesi per caratteristiche degli iscritti

	Iscritti assunti entro 6 mesi
Donne	50%
Under 30	55%
Stranieri	37%
Senza esperienze	40%
Totale	51%

	Assunti entro 6 mesi	Assunti senza esperienze	Assunti con esperienze
15-24	55%	49%	62%
25-29	56%	42%	60%
30-34	52%	30%	57%
35-44	53%	21%	56%
45-54	49%	22%	52%
55 e più	34%	14%	36%
Totale	51%	40%	54%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

La Lombardia

Il sistema dotale prevede altresì un monitoraggio costante dell'andamento della DUL che ha portato ad aggiornare, modificare ed ottimizzare il dispositivo in risposta ai bisogni rilevati dai destinatari e dagli operatori, oltre che a rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse economiche e ad evitare effetti di scrematura dei destinatari.

Al 1° maggio 2017, a valere sul nuovo avviso DUL (2016), i dati di monitoraggio di Regione Lombardia mostrano che le doti prenotate sono complessivamente 61.127 per un totale di risorse prenotate pari a circa 99 milioni di euro, di cui il 59,1% per servizi a risultato¹⁴ e la restante quota per servizi a processo¹⁵. Il 29% circa delle doti prenotate rientra nella fascia ad alta intensità di aiuto e il 10% nella fascia ad alta intensità di aiuto per persone svantaggiate.

In complesso, le fasce di intensità di aiuto 1-2-3 e 3 *plus*, che comprendono percorsi di inserimento lavorativo o di auto-imprenditorialità, rappresentano il 90,6% circa del totale delle doti assegnate, con un valore medio di 1.686 euro per dote; la fascia 4, che riguarda invece percorsi di formazione, equivale a poco più del 9% del totale delle doti assegnate, con un valore medio di 969 euro per dote.

I destinatari della nuova DUL sono in prevalenza uomini (il 54%) e adulti tra i 35 e i 54 anni (il 65,5%). Il ridotto numero di giovani fino a 29 anni (pari al 7,6% del totale), è dovuto all'operare del programma Garanzia Giovani (si veda il successivo paragrafo 5 sulla Garanzia Giovani).

I destinatari delle DUL sono quasi tutti (il 90,7% del totale dei destinatari delle DUL prenotate) disoccupati, di cui la maggior parte sono in cerca di lavoro da almeno 12 mesi e il 20,8% è disoccupata da oltre 36 mesi.

14. Servizi di inserimento lavorativo ed autoimprenditorialità.

15. Servizi di base, Accoglienza e orientamento, Consolidamento delle competenze.

Tabella 7 - Caratteristiche socio-anagrafiche ed occupazionali dei destinatari

Nomi variabili:	v.a.	%
Sesso		
Uomini	61531	54,5
Donne	51415	45,5
Età		
Fino a 24 anni	21094	19
Da 25 a 34 anni	26874	24
Da 35 a 44 anni	30044	27
Da 45 a 54 anni	26338	23
55 anni ed oltre	8414	7
Titolo di studio		
Fino alla scuola media inferiore	39097	34,6
Secondaria superiore ed oltre	69774	61,8
n.d.	4003	3,5
Fascia di aiuto		
1	32214	28,6
2	29980	26,6
3	33705	29,9
3plus	9262	8,2
4	7603	6,7
Condizione occupazionale		
Disoccupati	105510	94
Occupato	7254	6
Totale	112764	100,0

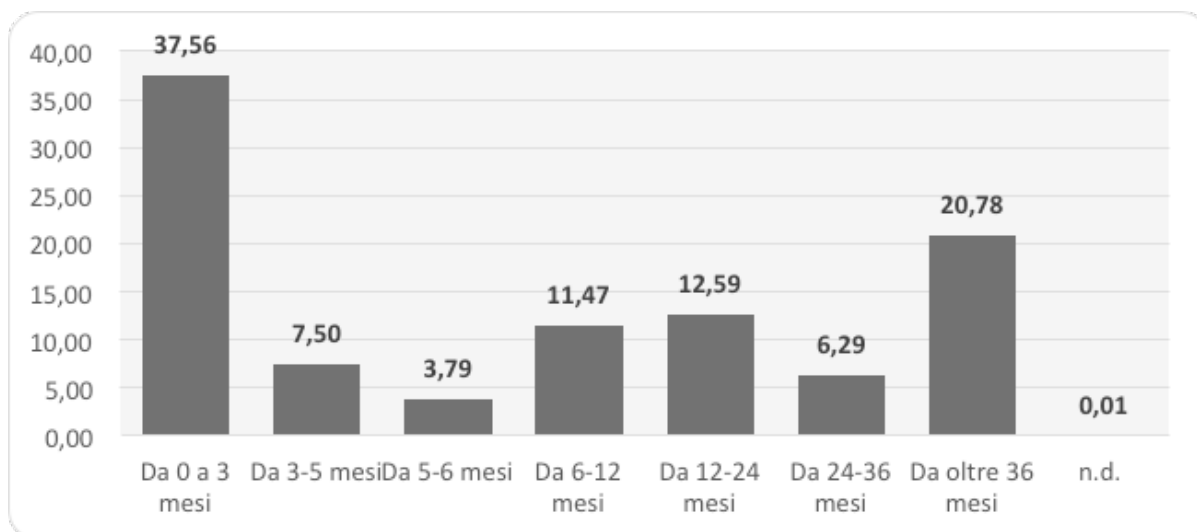
Fonte: elaborazioni Polis Lombardia su dati di monitoraggio DUL 2016 di Regione Lombardia (11/12/2017).

La DUL ha permesso di inserire nel mercato del lavoro il 58% dei destinatari di doti con servizi di inserimento lavorativo (che rientrano nelle fasce di aiuto 1, 2, 3 e 3 plus) prenotate al 1° maggio 2017 (28.074 individui). Per gli altri 20.301 (il 42%) non è invece ancora stato attivato alcun contratto.

Oltre alla buona incidenza degli avviamenti al lavoro, un indicatore importante della performance della DUL riguarda la tipologia contrattuale e la durata dei contratti attivati: un buon 46,6% dei contratti attivati è di durata superiore ai sei mesi. Si tratta soprattutto di contratti a tempo determinato, anche se il 13,8% è rappresentato da contratti a tempo indeterminato e il 4% da contratti di apprendistato.

Rispetto al passato, se da un lato si registra un calo delle doti con servizi di inserimento lavorativo sul totale delle doti e anche una riduzione del tasso di avviamento al lavoro dei destinatari delle fasce 1, 2, 3 e 3 plus, aumenta d'altro canto la quota di contratti di durata superiore ai 6 mesi e in particolare la percentuale di avviamenti con contratti a tempo indeterminato, a discapito degli avviamenti in apprendistato e delle attivazioni di tirocini.

Figura 3 - Distanza dal mercato del lavoro dei destinatari in cerca di occupazione



Fonte: elaborazioni Polis Lombardia su dati di monitoraggio DUL 2016 di Regione Lombardia (01/05/2017).

Tabella 8 - Destinatari di dote di fascia 1, 2 e 3 avviati per tipologia di contratto

	v.a.	%
Persone con contratti attivati di durata pari o superiore a 6 mesi	28484	32,6
Con contratto a tempo indeterminato	5580	6,4
Con contratto a tempo determinato	17457	19,9
Con contratto di apprendistato	5308	6,0
Con altra tipologia contrattuale	139	0,1
Persone con contratti attivati di durata attualmente inferiore a 6 mesi	39679	45,4
Persone che hanno attivato tirocini	6792	7,8
Totale avviamenti (persone con contratti attivati o un tirocinio attivato)	74955	85,9
Persone che attualmente non hanno attivato nessun contratto	12372	14,1
Doti fascia di aiuto 1,2,3 (Primo Avviso DUL) e Fascia 1, 2, 3 e 3 Plus (DUL 2016) con servizio di Inserimento Lavorativo	87327	100,0

Fonte: elaborazioni Polis Lombardia su dati di monitoraggio DUL 2016 di Regione Lombardia (30/06/2015 - 11/12/2017).

5. La Garanzia Giovani: la gestione regionale di un programma europeo

La Garanzia Giovani in breve

Negli ultimi anni le istituzioni europee hanno sollecitato i governi centrali e regionali ad investire sull'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. In particolare, l'attribuzione di una priorità d'investimento sulle giovani generazioni trae origine dalla raccomandazione di istituzione della Garanzia Giovani (G.U.U.E. n. 120 26/04/2013), che crea una cornice comune europea per attenuare la disoccupazione giovanile e ridurre la quota di NEET.

In Italia il Programma, entrato in vigore nel maggio 2014, si rivolge ai soggetti in età compresa fra 15 anni e 29 anni, non occupati e non frequentanti corsi di istruzione, formazione o tirocinio. L'obiettivo è offrire ai NEET una opportunità di formazione o inserimento al lavoro entro quattro mesi dalla stipula del Patto di servizio.

La concreta attuazione del Programma è in capo alle Regioni, cui compete sia il coordinamento della "rete" dei Servizi pubblici e privati per l'impiego accreditati, sia l'erogazione delle misure. Esiste quindi una certa eterogeneità territoriale sia nelle modalità di gestione dei primi *step* del percorso dell'utente, a carico della rete dei Servizi per l'impiego, sia nella composizione del paniere di misure disponibili ai partecipanti.

Due modelli regionali di gestione della Garanzia Giovani

La Garanzia Giovani Toscana si inserisce nell'ambito della strategia regionale per l'occupazione e per la formazione dei giovani, avviata nel 2011 con il progetto Giovanisì¹⁶, che ha introdotto un modello di *governance* integrato e trasversale per le politiche giovanili. Coerentemente con il modello di *governance* dei servizi per il lavoro, i primi *step* del percorso di attivazione di Garanzia Giovani (accoglienza, presa in carico, orientamento) sono gestiti in Toscana dalla rete dei Centri per l'impiego pubblici, mentre le singole misure, come la formazione professionale o l'accompagnamento al lavoro, possono essere fruite anche presso gli operatori accreditati.

In Lombardia la Garanzia Giovani si inserisce all'interno del modello di quasi - mercato creato per il sistema dotale e prevede quindi che i giovani possano rivolgersi a qualsiasi operatore dei servizi per il lavoro, sia pubblico che privato, fin dai primi *step* del percorso.

Lo spettro di misure attivate nelle due regioni è stato molto ampio, da quelle più orientate al lavoro, come il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, l'accompagnamento al lavoro, l'apprendistato e il tirocinio, a quelle volte ad accrescere l'occupabilità, come i corsi di formazione professionale e il servizio civile. A queste misure si aggiunge l'Incentivo Occupazione, che permette al datore di lavoro che assume giovani iscritti al Programma di usufruire di uno sconto sui contributi INPS nella misura del 50% o del 100% a seconda che il contratto di lavoro sia a termine o a tempo indeterminato.

L'influenza dei differenti modelli regionali si riflette anche nella diversa allocazione delle risorse tra le misure di attivazione. La Lombardia ha scelto infatti di allocare la maggior parte delle risorse sulle misure più direttamente legate all'inserimento oc-

16. Per una descrizione del programma Giovanisì e una valutazione delle sue misure, si veda Irpet (2017), Effetto Giovanisì. Analisi e valutazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani. http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2017/03/irpet_giovanisi-22-marzo.pdf.

cupazionale, nello specifico sulla misura di Accompagnamento al lavoro (sulla quale ha investito 31,5 milioni, recentemente incrementati fino a 51 milioni¹⁷) e sul Bonus occupazionale (sulla quale ha investito 52 milioni). In Toscana, invece, la misura che ha assorbito più risorse è quella della formazione per i giovani in età 15-18 senza titolo superiore all'obbligo scolastico (42%); la misura che ha raggiunto il maggior numero di partecipanti è invece il tirocinio extra-curricolare (11mila giovani coinvolti, pari al 41% dei beneficiari di politiche attive), intervento chiave del preesistente programma Giovanisì

Gli step di partecipazione

Il Programma richiede che l'adesione avvenga tramite registrazione *on line* del giovane presso il Portale nazionale o uno dei Portali regionali; una volta effettuata l'adesione, i giovani devono recarsi presso un operatore dei servizi per il lavoro per effettuare un colloquio di orientamento e stipulare eventualmente il Patto di servizio, preliminare all'accesso alle misure di politica attiva. Entrambe le regioni attraggono una elevata percentuale di giovani da altri territori (il 20% delle adesioni in Lombardia e il 16% in Toscana sono di giovani non residenti)¹⁸; la Lombardia, in particolare, si contraddistingue per essere la regione che, in termini assoluti, ha ricevuto il maggior numero di adesioni da parte di giovani residenti in altre regioni italiane, soprattutto del Sud, *in primis* Sicilia, Campania, Puglia e Calabria.

Successivamente all'adesione *on line*, in Lombardia l'84,5% dei giovani ha proseguito il percorso scegliendo un operatore, il 73% ha svolto un colloquio di orientamento e il 67% ha stipulato il Patto di servizio. In Toscana il colloquio è stata effettuato all'81% dei giovani che si sono registrati *on line* e il 79% è stato preso in carico. I tempi per la presa in carico dei giovani interessati al programma sono molto rapidi e entro un mese siglano il patto di servizio il 94% dei partecipanti lombardi e l'80% dei toscani.

Tabella 9 - Adesioni, colloqui e prese in carico nel programma Garanzia Giovani

	Lombardia		Toscana	
Adesioni on line	151.909		92.086	
Di cui:				
Colloquio Effettuato	110.481	73%	75.027	81%
Presi in Carico	101.903	67%	72.338	79%
Tempo medio per la presa in carico				
Entro 1 mese	95.896	94%	57.870	80%
Oltre 1 mese	6.007	6%	14.468	20%

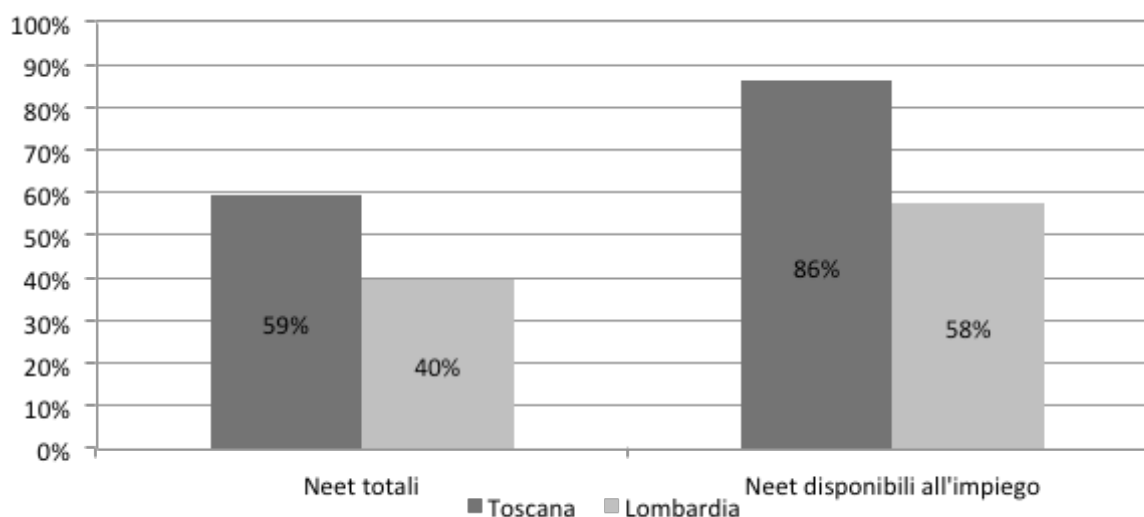
Nota: elaborazioni su presi in carico fino al 28/04/2017 in Lombardia e fino al 31/10/2017 in Toscana

17. Deliberazione della Giunta regionale n. 6547 del 04/05/2017.

18. Dati del monitoraggio ANPAL: <http://www.garanzীগiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

La Garanzia Giovani ha raggiunto la popolazione *target*? I dati mettono in evidenza una parziale capacità del Programma di intercettare i NEET sia in Lombardia che in Toscana. Considerando come platea di riferimento i giovani NEET rilevati nel 2013, anno precedente l'introduzione del Programma, la copertura è stata del 59% in Toscana e del 40% in Lombardia; selezionando come eleggibili alla misura solo i giovani NEET disponibili all'impiego, i tassi di copertura si elevano rispettivamente all'86% e al 58%. Il profilo tipico di un partecipante alla Garanzia Giovani nelle regioni analizzate è quello di un giovane che ha superato la maggiore età, diplomato o laureato; molto spesso si tratta di ex studenti, mentre si rileva un minor grado di copertura degli stranieri e degli inattivi, più difficilmente raggiungibili dal Programma. Guardando alle classi di profilazione, che identificano quattro gruppi di partecipanti sulla base della loro difficoltà di riattivazione, emerge una minore percentuale di giovani in fascia medio-alta in Toscana (75%) e in Lombardia (66%) rispetto alla media nazionale (90%)¹⁹.

Grafico 4 - Tasso di copertura dei NEET



Nota: presi in carico fino al 28/04/2017 su Neet rilevati dall'indagine Istat-FDL 2013.

La Garanzia Giovani ha offerto un'opportunità di uscita dalla condizione di NEET ai partecipanti? L'analisi degli esiti del programma mostra che in Toscana il 52% dei giovani presi in carico è uscito dalla condizione di NEET entro i quattro mesi previsti dal Programma; nella maggior parte dei casi, l'uscita coincide con un ingresso nel mercato del lavoro mentre la formazione e il servizio civile rappresentano rispettivamente il 7% e l'1% delle uscite totali.

Anche in Lombardia l'occupazione risulta essere la destinazione principale dei giovani partecipanti al programma: i giovani presi in carico per i quali si rileva almeno un avviamento di lavoro dipendente sono l'80% in Toscana e l'89% in Lombardia. Anche se la modalità prevalente di ingresso nel mercato del lavoro è il tirocinio, gli inserimenti con contratti più stabili (tempo indeterminato e apprendistato) riguardano una

19. Dati Isfol (2016), L'attuazione della GARANZIA GIOVANI in Italia, Report bimestrale, Numero Novembre/2016.

quota consistente di partecipanti sia in Lombardia (27%) che in Toscana (24%). Tra i tempi determinati, che rappresentano il 31% degli ingressi nel mercato del lavoro per i partecipanti toscani e il 26% per i lombardi, prevalgono i contratti di durata inferiore ai quattro mesi, anche se una quota non trascurabile in entrambe le regioni supera i sei mesi di durata.

Un'analisi per la Toscana ha mostrato che la Garanzia Giovani ha un effettivo ruolo nel migliorare le prospettive occupazionali dei giovani NEET: i partecipanti in cerca di primo impiego vedono aumentare di 17 punti percentuali la probabilità di trovare un lavoro entro un anno e di 11 punti percentuali la probabilità di essere assunti a tempo indeterminato rispetto ai giovani che non prendono parte al Programma²⁰.

Tabella 10 - Giovani in Garanzia Giovani attivati nel mercato del lavoro per tipologia di contratto: distribuzione %

	Toscana	Lombardia
Tempo indeterminato	6%	12,9%
Apprendistato	18%	13,9%
Tempo determinato	31%	27,1%
Tirocinio	45%	46,1%

Nota: elaborazioni su presi in carico fino al 01/07/2017 in Lombardia e fino al 31/10/2017 in Toscana

Tabella 11 - Durata dei contratti dei giovani in Garanzia Giovani avviati con contratto a tempo determinato: distribuzione %

	Toscana	Lombardia
<60	37%	33,6%
60-120	23%	17,4%
121-180	11%	8,2%
>180	30%	40,7%

Nota: elaborazioni su presi in carico fino al 01/07/2017 in Lombardia e fino al 31/10/2017 in Toscana

20. Per un approfondimento si veda: IRPET (2018) La Garanzia Giovani, Toscana Notizie-Flash Lavoro, Supplemento al Numero 35/2018.



Capitolo 9

Alternanza Scuola Lavoro Aspetti istituzionali



Capitolo 9

Alternanza Scuola Lavoro - Aspetti istituzionali

Francesco Luccisano

www.allavoro.eu

Un prima fase di chiude

Due eventi hanno segnato simbolicamente l'evoluzione dell'istituto dell'alternanza scuola lavoro nel 2018.

Il primo avveniva in tutto il territorio nazionale lo scorso mese di luglio: si presentava a sostenere l'esame di maturità la prima coorte di studenti che aveva concluso il triennio di alternanza obbligatoria prevista dalla legge 107 del 2015, cosiddetta "La Buona Scuola".

Il secondo fatto avviene in Parlamento nel mese di ottobre: la bozza di Legge di Bilancio 2019 consegnata dal Governo alle Camere propone di ridurre considerevolmente il ruolo dei percorsi di alternanza nei curricoli della scuola italiana.

Tre sono le modifiche chiave, che di fatto segnano una netta marcia indietro sull'alternanza: un drastico taglio delle ore (nei professionali da 400 ore nel triennio a non meno di 180; negli istituti tecnici da 400 ore nel triennio a non meno di 150; nei licei, da 200 ore nel triennio a non meno di 90); un netto taglio del finanziamento annuale (da 100 milioni a 47,5 milioni di euro all'anno, secondo quanto stimato dalla relazione tecnica della Legge di Bilancio) e, dato fortemente simbolico, il cambio del nome: non più la menzione del termine "lavoro", ma un più articolato «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento».

Si chiude dunque con una brusca frenata il primo triennio di alternanza. Il percorso di questa innovazione didattica, che non è stata inventata nel 2015, ma ha assunto negli ultimi anni una centralità inedita, è interessante per molti motivi: perché ha rappresentato la prima *policy* "a tappeto" di dialogo tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro nella scuola italiana, con l'ambizione di toccare ogni singolo studente, indipendentemente dal percorso scelto. Perché ha mobilitato energie costruttive enormi all'interno delle scuole e delle imprese e nel contempo ha fatto emergere grandi difficoltà organizzative interne e esterne. E perché, infine, ha diviso l'opinione pubblica lungo un'asse che accompagna il dibattito sulla scuola italiana dai tempi della riforma Gentile: quello della dialettica non ancora risolta tra sapere e saper fare, tra conoscenze e competenze, tra mondo della scuola e mondo del lavoro.

Durante gli ultimi tre anni di attuazione molti sono stati i dibattiti intorno all'alternanza. Numerose le misure di accompagnamento e di rafforzamento dei percorsi, intervenute spesso a correggere o a ovviare agli inconvenienti che si manifestavano durante l'attuazione. Non sono mancate nemmeno i passi indietro e alcuni tra questi precedono la retromarcia della legge di bilancio 2019.

Per tutti questi motivi appare oggi utile un bilancio che aiuti a comprendere le ragioni e le finalità dello strumento alternanza, pesarne i primi impatti e suggerire modalità di miglioramento.

Alternanza scuola lavoro: i riferimenti normativi

Le origini

Come già detto, l'Alternanza non nasce con la legge 107 del 2015 approvata durante il Governo Renzi, ma affonda le sue radici nel lavoro di un Governo di tutt'altro segno. Fu infatti la legge 53 del 28 marzo 2003 (la cosiddetta Riforma Moratti), regolamentata dal successivo decreto legislativo 77 del 2005, a introdurre nel sistema di istruzione italiano il termine "alternanza scuola lavoro".

L'obiettivo era quello di assicurare ai giovani tra i 15 e i 18 anni l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato di lavoro. Gli elementi chiave evidenziati erano il raccordo della scuola con il tessuto socio-produttivo, la valorizzazione di modalità innovative di apprendimento che rispondessero ai bisogni individuali dello studente, l'interscambio tra scuola e impresa.

La principale differenza con le previsioni normative successive risiedeva nel fatto che spettava ai singoli studenti presentare la richiesta di svolgere, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, il percorso formativo in alternanza, nel rispetto del profilo educativo del corso di studi ordinario.

Come per "La Buona Scuola", il giovane mantiene lo *status* di studente e l'alternanza è presentata come una metodologia didattica. Ma l'alternanza rimane una scelta del singolo studente, e non è inquadrata in maniera cogente all'interno del curriculum di istruzione.

Il ruolo dell'Alternanza è stato confermato anche nei Regolamenti emanati con i Decreti del Presidente della Repubblica 87, 88 e 89 del 2010 nell'ambito della cosiddetta Riforma Gelmini, che rivedeva gli ordinamenti degli istituti professionali, degli istituti tecnici e dei licei. Per gli istituti tecnici, in particolare, il d.P.R. 88 del 15 marzo 2010, definiva l'alternanza scuola lavoro come uno degli strumenti didattici per la realizzazione dei percorsi di studio.

Nel percorso verso il consolidamento dell'alternanza, un ruolo importante è rivestito anche dal D.L. 12 settembre 2013, n. 104, convertito dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, il cui obiettivo è quello di rafforzare la cooperazione tra scuola e mondo del lavoro seguendo tre direttrici principali: lo sviluppo dell'orientamento, che va armonizzato con il programma europeo "Garanzia Giovani" e prevede giornate di formazione in azienda; la definizione dei diritti e dei doveri degli studenti della scuola secondaria di secondo grado impegnati in percorsi di Alternanza, *stage*, tirocinio e didattica in laboratorio - tema questo che sarà ripreso anche dalla legge 107 del 2015, su forte pressione delle rappresentanze studentesche; l'introduzione di misure per la formazione dei docenti, finalizzate all'acquisizione di competenze specifiche per la creazione di percorsi di Alternanza scuola lavoro.

L'Alternanza nella "Buona Scuola"

È nel 2014-2015, nel corso del Governo Renzi, che si registra un vero e proprio salto di qualità nell'utilizzo in Italia della modalità dell'alternanza, che è posta al centro della proposta di riforma avanzata dal Ministro Stefania Giannini attraverso un libro bianco sottoposto a consultazione pubblica tra i mesi di settembre e dicembre 2014. A seguito della consultazione il Governo presenta un disegno di legge, che viene discusso e approvato il 13 luglio 2015.

Nei commi dal 33 al 43 dell'articolo 1 della legge il ruolo dell'alternanza all'interno del

sistema scolastico si ribalta: da percorso da attivare su richiesta del singolo studente, i periodi di istruzione fuori dalla classe diventano obbligatori per tutti, innestandosi strutturalmente nel curriculum scolastico degli ultimi tre anni del secondo ciclo, «al fine di incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti». L'alternanza diventa una *policy* educativa “a tappeto”.

400 ore in tre anni per gli istituti tecnici e professionali, 200 nei licei (quota oraria che la Legge di Bilancio in discussione in questi giorni propone di tagliare drasticamente), sostenute con un finanziamento *ad hoc* di 100 milioni di Euro all'anno ripartito ad ogni scuola. Anche qui una novità: diventando l'alternanza strutturale, i fondi non sono più assegnati tramite bandi su progetti (modalità già in uso, ad esempio, con i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo), ma sono allocati *ex ante* a ogni singola scuola sulla base di criteri omogenei definiti dagli Uffici Scolastici Regionali.

La legge definisce da subito un altro aspetto fondamentale: quello dei *partner* esterni con cui le scuole possono stipulare convenzioni per l'alternanza: non solo imprese, ma anche pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, musei, ordini professionali, enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale o enti di promozione sportiva. Si tratta di un aspetto chiave, se si considera, come si vedrà più avanti, che una delle caratteristiche essenziali dell'alternanza è la valorizzazione della proiezione di ogni scuola verso il territorio.

Nell'ambito del riordino sistematico dell'alternanza si definiscono anche tempi e luoghi (con la possibilità di realizzare le attività di alternanza durante la sospensione delle attività didattiche e all'estero), i diritti (con l'emanazione da parte del MIUR di una Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza), la valutazione (sia da parte degli studenti che da parte dei dirigenti scolastici).

La legge, infine, si occupa di due aspetti rilevanti: la sicurezza sul lavoro, affidando alle scuole il compito di organizzare corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro in cui si svolge l'alternanza; e l'incontro tra domanda e offerta di percorsi, che ha costituito nei primi tre anni un punto dolente dell'attuazione dell'alternanza: si istituisce a questo fine un Registro nazionale per l'Alternanza scuola-lavoro presso le Camere di Commercio. Uno strumento, affinato negli anni successivi, volto a rendere trasparente la lista delle aziende disponibili ad accogliere gli studenti.

Perché l'alternanza: le ragioni di una *policy* educativa

Cinque numeri riassumono con efficacia il senso di urgenza che spinse il Governo, nel corso del 2014, a decidere di potenziare l'alternanza e, soprattutto, a decidere di renderla un elemento strutturale e obbligatorio di tutti i curricula del triennio finale della scuola dell'obbligo.

Il primo dato è quello della disoccupazione giovanile, che nel 2014 era stimata dall'I-STAT al 40,3%. Un dato elevatissimo, nonostante i momenti più acuti della crisi economica fossero ormai alle spalle. Un numero la cui urgenza e gravità era accentuata dal secondo dato, questa volta frutto di una elaborazione di McKinsey Italia¹: il 40% della disoccupazione giovanile non risultava legata alla congiuntura economica, ma

1. McKinsey & Company, “Studio ergo Lavoro. Come facilitare la transizione scuola-lavoro per ridurre in modo strutturale la disoccupazione giovanile in Italia”, Gennaio 2014

a ragioni strutturali tra cui, in particolare, il disallineamento tra sistema produttivo e sistema educativo.

Il terzo e il quarto dato sono anch'essi in qualche modo collegati: ISTAT calcolava, nel 2014, 2,2 milioni di giovani catalogabili nella categoria NEET (*“Not engaged in Education, Employment or Training”*). Nel contempo il ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca stimava al 17,2% la dispersione scolastica (Fonte: EUROSTAT, 2013). Un dato in sensibile e costante riduzione rispetto agli anni precedenti, ma comunque molto alto rispetto alla media europea (che si attestava al 12,8%), presente con picchi elevatissimi per la popolazione maschile urbana del Meridione.

Alta percentuale di NEET e alta dispersione sono due facce della stessa medaglia: quella di un sistema educativo, sociale ed economico incapace di gestire le transizioni tra le fasi della vita di un giovane, con il risultato di “perdersi i pezzi” durante il periodo della formazione iniziale e di creare enormi sacche di inattività durante la transizione istruzione-lavoro. Sacche tra le più difficili da recuperare, come confermato anche dai risultati non del tutto soddisfacenti del programma “Garanzia Giovani”. Ultimo dato essenziale agli occhi dei *policy maker* dell'epoca era quello sullo *skill mismatch* dei lavoratori italiani nell'indagine OCSE PIAAC. Indagine da cui emerge che sia per *literacy* che per *numeracy* i cittadini adulti italiani sono i maggiormente *underskilled*².

La gravità della situazione era ben nota sia in Italia che presso i partner Europei. Ne sono testimonianza le Raccomandazione del Consiglio UE sul Programma Nazionale Italiano di Riforme 2014, che, per il sistema nazionale di istruzione e formazione, definiva due grandi linee prioritarie: il miglioramento della qualità dell'insegnamento – filone su cui il Governo agì rafforzando il Sistema Nazionale di Valutazione – e «assicurare una più agevole transizione dalla scuola al lavoro, attraverso il rafforzamento e l'ampliamento della formazione pratica e la diffusione dell'apprendimento basato sul lavoro, in particolare nel ciclo di istruzione secondaria superiore e terziaria».

Il fatto che la soluzione ai problemi identificati risiedesse nell'ampliamento dell'interfaccia tra mondo della formazione e mondo del lavoro era confermato anche dalle analisi dell'OCSE, che nello studio *«Society at a glance»* indicava come l'alternanza di percorsi scolastici ed esperienze lavorative si rivelasse particolarmente efficace in molte situazioni per diminuire l'abbandono scolastico; sviluppare competenze ed abilità utili nel mondo del lavoro; aiutare nell'orientamento e nella scelta di una carriera una volta finito il proprio percorso scolastico.

L'identificazione dello strumento dell'alternanza presentava dunque, nel 2014, motivazioni politiche evidenti ed impellenti – il disastroso rapporto tra giovani italiani e mercato del lavoro – e si configurava come una scelta di *policy* rigorosa e coerente con le migliori pratiche europee.

E non è un caso che, a seguito dell'approvazione della legge 107/2015 e del lancio dei primi percorsi obbligatori di alternanza, il Consiglio dell'UE abbia deciso, con un gesto simbolico molto forte, di non rinnovare le sue raccomandazioni all'Italia nel campo dell'istruzione.

2. Fonte: elaborazione ISFOL su dati OCSE PIAAC 2014

La visione dietro all'alternanza: innovazione, territorio, riforma educativa

Ma la "via italiana all'alternanza" presenta delle novità che la rendono per molti aspetti differente e innovativa rispetto a esperienze simili di altri Paesi, a partire dal pluricitato sistema duale tedesco (limitato agli istituti professionali e costruito intorno a un vero rapporto di lavoro, il contratto di apprendistato).

Non si voleva solo potenziare il dialogo della scuola con il mondo del lavoro, ponendo un argine alla disoccupazione giovanile, alla dispersione scolastica e al drammatico disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. L'alternanza della legge 107 del 2015 è stata disegnata con l'ambizione di essere anche una politica dell'innovazione, una politica territoriale e, pur non toccando gli ordinamenti, una profonda riforma educativa.

Una politica dell'innovazione

L'alternanza è una politica dell'innovazione per due ragioni, una interna e una esterna alla scuola. Interna, perché a fronte di una evoluzione esponenziale delle competenze richieste ai cittadini e ai lavoratori, in larga parte causata dallo sviluppo tecnologico, è parso opportuno al legislatore non di innovare gli ordinamenti didattici con l'introduzione di nuovi insegnamenti o nuove indicazioni nazionali, ma di creare le condizioni per una apertura permanente del mondo della scuola rispetto al mondo esterno: nuove tecnologie, nuovi modi di produrre e condividere informazioni, ma anche nuove forme di organizzazione del lavoro. Spostando una parte del tempo scuola fuori dalla classe, la scuola diventa più capace di innovare il modo in cui racconta e spiega la realtà ai giovani. Si può definire poi l'alternanza una politica di innovazione esterna alla scuola perché l'auspicio del legislatore, che ha iniziato a realizzarsi nei casi più virtuosi di alternanza degli ultimi anni, è stato quello di potenziare la produttività e la capacità innovativa delle imprese italiane, favorendo il loro contatto con una generazione, quella dei *millennials*, che presenta un altissimo potenziale innovativo inespreso e certamente sottoutilizzato. Le nuove tecnologie e le nuove modalità di creazione – il *coding*, la stampa 3D, ma anche più semplicemente l'utilizzo del *web* per reperire e organizzare dati e informazioni, o la produzione di contenuti multimediali – mettono anche un giovane nelle condizioni di proporsi in maniera credibile come innovatore in ambienti aziendali. I percorsi di alternanza, se gestiti in maniera coraggiosa, facilitano il protagonismo dei giovani dentro le imprese, aumentando la capacità innovativa del nostro sistema produttivo.

Una politica territoriale

L'alternanza è poi una politica territoriale perché punta a cambiare il modo in cui la scuola interpreta il suo ruolo nel territorio, rivendicando il senso dell'autonomia scolastica e il ruolo di ogni istituto come ente fortemente territoriale. L'idea che ogni istituto scolastico sia uguale è da rigettare non solo perché irrealizzabile, ma perché non desiderabile. Ogni scuola vive le caratteristiche del suo territorio: il suo livello socio economico, le sue vocazioni produttive, il suo rapporto con le tradizioni e la cultura. Da questo interscambio derivano le sfide e gli obiettivi che ciascuna istituzione scolastica si pone. Per una scuola del centro città la priorità può essere lo sviluppo delle lingue straniere, o un adeguato orientamento nelle scelte universitarie. La scuola di periferia avrà come priorità l'integrazione degli studenti stranieri, o la lotta alla dispersione scolastica, e via dicendo.

L'alternanza scuola lavoro, pur essendo una *policy* dedicata agli studenti, ha l'effetto collaterale di obbligare la scuola e il suo corpo docente a uscire dalle aule e progettare in maniera nuova e condivisa con il mondo esterno. La fitta rete di contatti con le aziende e con gli enti locali per costruire i percorsi di alternanza costituiscono, nel lungo periodo, una garanzia contro l'autoreferenzialità.

Nel 2016-2017 il MIUR ha calcolato che siano state impegnate come strutture ospitanti di percorsi di alternanza 132.873 imprese, 17.066 liberi professionisti, 2.643 enti locali, circa 6000 enti no profit: numeri forse non ancora sufficienti per una quota di studenti che sfiora il milione e mezzo, ma certamente un patrimonio di progettualità e cooperazione immenso, che sta già contribuendo in positivo alla coesione territoriale.

Si può pensare a questi numeri come a un abbozzo di radici che ciascuna scuola sta mettendo nel suo territorio di appartenenza: reciderle sul nascere rischia di essere una conseguenza imprevista del taglio del finanziamento all'alternanza.

Una riforma educativa

Infine, l'introduzione dell'alternanza come elemento strutturale rappresenta un tentativo più avanzato di portare a termine il lungo e mai compiuto superamento della matrice gentiliana della scuola italiana: quella che prevedeva la rigida divisione tra conoscenze umanistiche per formare la classe dirigente nei licei, e competenze tecniche per formare la nascente classe operaia nei tecnici e professionali.

Una matrice rigida per tempi rigidi, che pur risalendo al 1923, permane con forza, grazie alla lentezza del ricambio del corpo docente (tra i più anziani d'Europa, con il 57,2% di ultracinquantenni, a fronte di una media europea del 36%, dati EUROSTAT aggiornati al 2015) e dalle periodiche levate di scudi di alcuni intellettuali, insegnanti, osservatori. L'introduzione dell'alternanza si propone di introdurre una parte di insegnamento "*competence based*", basato sulle "competenze per la vita", senza snaturare l'impianto della scuola italiana, orgogliosamente basato sulle conoscenze.

La scelta è quella di utilizzare il luogo di lavoro non come avviamento professionale, ma come "continuazione dell'insegnamento con altri mezzi", volto non tanto a formare competenze specifiche di una professione, quanto a far acquisire, tramite l'insegnamento pratico, attitudini e competenze generali richieste dal contesto di lavoro. Un contesto che, benché descritto dai critici come una situazione di sfruttamento, rappresenta nei fatti (e, a ben vedere, anche nell'articolo 1 della Costituzione repubblicana), la condizione di base della cittadinanza nel nostro Paese.

Per questi motivi si è arrivato a consolidare un concetto di alternanza differente da quello utilizzato in altri Paesi europei: non basato su un rapporto di lavoro (come il sistema duale tedesco), ma sulla prosecuzione dell'insegnamento fuori dalla classe. Non limitato agli studenti da inserire immediatamente nelle imprese, ma esteso a tutti, e dunque finalizzato a trasmettere competenze trasversali e a orientare le scelte, anche universitarie.

Evoluzione nei primi tre anni di obbligatorietà

Uno strumento ambizioso come l'alternanza ha richiesto – e continuerà a richiedere – miglioramenti, aggiustamenti, *policy* collaterali a supporto. Negli ultimi tre anni gli interventi sono stati numerosi e hanno riguardato gli spazi per l'alternanza, la sicurezza dei percorsi, l'incontro tra domanda e offerta, la qualità dei percorsi.

Spazi

Una delle prime questioni emerse come critiche fu la scarsa disponibilità di spazi adeguati a percorsi di alternanza all'interno delle aziende, per via della ridotta dimensione media del tessuto imprenditoriale italiano. La prima risposta, contenuta all'interno della legge 107, è arrivata con la creazione e il finanziamento di laboratori territoriali per l'occupabilità: spazi aperti e ibridi, da co-progettare tra scuole, enti locali e imprese, adattandone le caratteristiche tecniche alla vocazione produttiva e culturale di ogni singolo territorio. L'iniziativa è stata finanziata con 45 milioni di Euro ripartiti su base regionale, con un contributo massimo di 750 mila per ciascun laboratorio. In risposta al bando sono giunte 529 candidature da tutta Italia. Dopo una procedura di selezione il MIUR, nel giugno del 2016, ha individuato i 58 progetti vincitori sul territorio nazionale.

Sicurezza

Un'altra questione emersa è quella della sicurezza degli studenti nei luoghi di lavoro. la risposta è arrivata dall'INAIL, che ha chiarito che gli studenti in alternanza ricevono la copertura assicurativa per i rischi legati ad attività svolta in ambienti di lavoro, e che gli studenti sono tutelati anche per gli eventuali infortuni occorsi durante il tragitto tra la scuola e il soggetto ospitante.

Un apposito accordo tra MIUR e INAIL ha inoltre dato vita a moduli formativi sulla sicurezza sul lavoro da somministrare agli studenti in alternanza.

Incontro tra domanda e offerta

Tra le principali criticità dell'avvio dei percorsi di alternanza vi è stato certamente l'incontro difficoltoso tra domanda e offerta di percorsi. Da un lato il problema nasce da questioni oggettive (la diversa densità di imprese nei vari territori), dall'altro una maggior trasparenza nella disponibilità delle imprese si è rivelata un elemento fondamentale.

Un passaggio essenziale in questo senso è stata la creazione della piattaforma di Unioncamere prevista dalla legge 107, e della sottoscrizione da parte del MIUR di oltre 60 protocolli a livello nazionale, a cui si sono uniti 70 protocolli siglati a livello regionale per dare cornici omogenee agli impegni di aziende e enti nell'accoglienza dei giovani.

Azioni importanti, ma non sufficienti, perché l'incontro tra domanda e offerta richiede una "cucitura" territoriale molto più fine. A questa necessità - e al bisogno di alzare la qualità dei percorsi - ha risposto l'istituzione da parte dell'Agenzia per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) di una squadra di 220 "tutor dell'alternanza", con il compito di fare "brokeraggio territoriale" e di sostenere le scuole nel *design* e nell'esecuzione dei percorsi di alternanza. Secondo dati ANPAL, allo scorso 31 agosto 954 scuole avevano ottenuto assistenza dai *tutor*.

Un ruolo importante nell'incontro tra domanda e offerta è stato svolto, ma deve essere svolto con ancora più intensità, dalle parti sociali. Le associazioni d'impresa hanno giocato un ruolo importante nella promozione di percorsi di qualità e nella disseminazione tra i loro associati delle informazioni sulle opportunità fornite dall'alternanza. Anche le associazioni sindacali, che sull'alternanza scuola lavoro hanno assunto posizioni generalmente favorevoli, anche in controtendenza rispetto al giudizio generale sulla "Buona Scuola", hanno un ruolo importante da giocare nel promuovere l'aper-

tura all'alternanza tra i lavoratori, che in ultima analisi possono divenire veri e propri formatori delle generazioni più giovani.

Qualità dei percorsi

Un'altra criticità nell'attuazione dell'alternanza, probabilmente la più rilevante, è quella della qualità dei percorsi. Per garantirla si è agito, e si dovrebbe continuare ad agire in maniera permanente, su più livelli: premiando i migliori, correggendo gli abusi, rendendo cogenti i percorsi.

Per premiare i percorsi migliori il MIUR, come autorità di gestione dei fondi PON, ha provveduto nel 2016 a disegnare una linea di finanziamento da 100 milioni per percorsi di alternanza innovativi. Risorse assegnate non *ex ante* a tutte le scuole, ma solo alle scuole meritevoli sulla base di un bando. Questo "pairing" di risorse a pioggia e di finanziamenti premiali è certamente un meccanismo da rafforzare, soprattutto per far emergere i casi più interessanti e renderli replicabili.

La repressione degli abusi è stata al centro del dibattito sull'alternanza per tutti i tre anni di vita dell'alternanza obbligatoria, per via delle segnalazioni di esperienze negative o incidenti avvenuti nel corso delle ore di alternanza, che hanno avuto una rilevanza forse eccessiva se paragonata al numero totale di studenti che ogni giorno si trovavano inseriti in percorsi di alternanza.

Per far fronte alla questione, il Ministro Fedeli ha istituito nel corso del 2017 un iconico "bottone rosso" che ogni studente o istituzione scolastica possono pigiare su un apposito sito *on line* per denunciare casi di abuso. La pressione del bottone digitale innesca immediatamente una indagine da parte delle autorità ministeriali. A quanto risulta, pur non essendo a disposizione dati ufficiali, il numero di segnalazioni è stato finora men che esiguo.

Un passo decisivo per garantire la qualità dell'alternanza consiste poi nel garantirne la coerenza, e con essa l'integrazione piena nel percorso formativo dello studente. La soluzione più semplice individuata dal legislatore è stata quella di rendere l'alternanza un requisito essenziale e un contenuto importante dell'esame di maturità.

In questo senso va registrato un primo indebolimento. Con la conversione in legge del decreto cosiddetto milleproroghe 2018 e con una successiva circolare del MIUR, si sono infatti riviste le regole per la prossima maturità: per quest'anno non saranno necessari, per accedere alle prove, la partecipazione ai *test* Invalsi e lo svolgimento delle ore obbligatorie di alternanza. Il decreto ha infatti differito al 1° settembre 2019 l'entrata in vigore di questi due requisiti.

Conclusioni: la regola del bosco

Con tutti i limiti che ne hanno contraddistinto i primi anni di attuazione, l'alternanza rappresenta una delle politiche di incontro tra istruzione e lavoro più massicce e ambiziose mai dispiegate in Italia.

Lo è per numero di studenti impegnati (quasi un milione e mezzo a pieno regime: gli Istituti Tecnici Superiori, altra importante innovazione nel campo del rapporto tra istruzione e lavoro, interessano ad oggi solo alcune migliaia di studenti); lo è, come abbiamo già visto, per numero di imprese coinvolte; lo è per numero di ore effettuate e per numero di insegnanti coinvolti.

È ancora difficile misurarne l'impatto a livello di sistema, perché le analisi sugli esiti

a lungo termine e sulle competenze acquisite richiedono tempistiche più lunghe: nessuno tra gli studenti che hanno usufruito dell'alternanza obbligatoria ha, per ora, maturato l'età per l'ingresso nel mercato del lavoro, ed è dunque difficile trarre conclusioni sull'efficacia dei percorsi nella trasmissione di competenze trasversali, nell'orientamento delle scelte *post-istruzione*, nella possibilità di *placement*.

Come tutte le politiche dell'istruzione, l'alternanza scuola lavoro dovrebbe essere valutata secondo la "regola del bosco": si pianta per anni, e si raccoglie per decenni. Non sempre sono questi, tuttavia, i tempi che la politica riesce a offrire al Paese nell'affrontare tematiche divisive come quelle del rapporto tra sapere e saper fare, e tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro.



Capitolo 10

L'evoluzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia



Capitolo 10

L'evoluzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia

Michele Raitano

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

1. Introduzione

Dopo una serie di frequenti modifiche che avevano esteso i requisiti d'accesso ad alcune categorie di lavoratori e avevano reso relativamente più generose alcune tipologie di trasferimento, senza che venissero però alterate le caratteristiche strutturali dei vari schemi, il sistema di ammortizzatori sociali in Italia è stato oggetto di due profonde modifiche, introdotte, dapprima, con la "riforma Fornero" del 2012 (L. 92/2012) e, successivamente, con il Jobs Act (Legge delega 183/2014, con i successivi decreti attuativi D.Lgs. 22/2015, relativo alle indennità di disoccupazione, e D.Lgs. 148/2015, relativo alle prestazioni in costanza di rapporto di lavoro).

Prima del processo di riforma avviato nel 2012, il sistema italiano di ammortizzatori sociali – un unicum in Europa, dal momento che si basa su strumenti di tutela contro la disoccupazione e su prestazioni che intervengono, invece, in costanza di rapporto di lavoro (le varie forme di Cassa Integrazione Guadagni – CIG) – presentava alcune evidenti criticità.

In primo luogo, risultava caratterizzato da una forte frammentarietà – sia fra le forme di indennità di disoccupazione che all'interno della CIG – che dava luogo a una molteplicità di strumenti di natura e generosità diversa che a volte si sovrapponevano e tutelavano – con una ratio talvolta non del tutto trasparente a causa delle continue deroghe alle regole generali – principalmente gli occupati delle imprese di maggiore dimensione e della manifattura.¹ L'indennità di mobilità, l'unica forma di sussidio di disoccupazione di generosità e durata simili a quelle attive nella gran parte dei paesi europei, era infatti concessa, in assenza di deroghe, unicamente ai lavoratori occupati nell'industria in imprese con almeno 15 addetti e nel commercio in imprese con almeno 50 addetti. Allo stesso tempo, i lavoratori delle imprese di maggior dimensione erano favoriti anche relativamente alle possibilità di accesso alle varie forme di CIG, in particolare a quella straordinaria (CIGS), e alla durata di tali forme. In aggiunta, con l'obiettivo di tutelare maggiormente chi aveva minori opportunità di rioccupazione, le durate di alcuni trasferimenti si differenziavano in base all'età dei beneficiari (favorendo i più anziani) e, per quanto riguarda l'indennità di mobilità, anche alla macro-area geografica di lavoro (favorendo gli occupati nel Mezzogiorno).²

1. Fino al 2012 esistevano due forme di indennità di disoccupazione rivolte alla generalità di lavoratori dipendenti (quella ordinaria e a requisiti ridotti), quattro tipologie di indennità di mobilità (ordinaria, anticipata, allungata e "cristallizzata"), regimi speciali per il settore agricolo e quello edile e, a partire dagli anni della crisi, forme specifiche di sussidio (molto poco generose) a tutela di alcune categorie escluse da tali schemi (apprendisti, lavoratori in somministrazione, parasubordinati). Per quanto riguarda la CIG, a quella ordinaria (CIGO), si affiancavano la straordinaria (CIGS), quella per gli addetti in agricoltura e edilizia, le varie forme di CIG in deroga e i contratti di solidarietà (CDS) difensivi ed espansivi, oltre alle misure integrative o sostitutive organizzate dagli enti bilaterali. Su questi temi, si veda UPB (2018).

2. Per i disoccupati del Centro-Nord l'indennità di mobilità durava 12, 24 o 36 mesi a seconda che il lavoratore avesse, rispettivamente, al massimo 39 anni, avesse età compresa fra i 40 e i 49 anni, o avesse raggiunto i 50 anni d'età. Questi limiti crescevano di 12 mesi per i disoccupati del Sud.

In secondo luogo, il sistema non offriva alcuna copertura a chi era fuori dal perimetro del lavoro dipendente (in via peraltro di restrizione, soprattutto in seguito alla crescita della quota di lavoratori parasubordinati; Raitano, 2018)³ e, anche all'interno del lavoro dipendente, offriva copertura molto limitata (se non nulla) a chi aveva carriere molto frammentate e/o era entrato da poco in attività. L'indennità di disoccupazione con requisiti ordinari (di seguito IRO), l'unica forma di sussidio che era concessa a tutti i dipendenti (salvo apprendisti e "somministrati") indipendentemente da settore e dimensione d'impresa, richiedeva, infatti, due requisiti di accesso – 52 settimane di contribuzione negli ultimi 2 anni e almeno una settimana di contribuzione prima del biennio precedente il momento della disoccupazione – che escludevano le coorti di neo-entrate in attività e i lavoratori con frequenti interruzioni della carriera, e la stessa indennità a requisiti ridotti (di seguito IRR), pensata per i lavoratori con carriere molto frammentate, non era concessa a chi non aveva versato almeno una settimana di contribuzione prima del biennio precedente il momento della disoccupazione.

Il processo di riforma ha cercato di affrontare queste criticità, muovendosi verso un'armonizzazione delle varie misure di trasferimento in costanza di rapporto di lavoro e di indennità di disoccupazione, e verso una copertura universale di queste ultime (perlomeno all'interno del lavoro dipendente), con requisiti d'accesso che non discriminassero i lavoratori più giovani e regole di importo e durata uniforme fra le diverse categorie di dipendenti.

In questo capitolo ripercorreremo velocemente le tappe del processo di riforma, soffermandoci dapprima sui trasferimenti in costanza di rapporto di lavoro (paragrafo 2) e, successivamente, sulle indennità di disoccupazione (paragrafo 3). Queste ultime saranno infine oggetto di un ulteriore approfondimento nel paragrafo 4, in cui confronteremo come sono variata copertura, durata e importo dell'indennità di disoccupazione in seguito all'introduzione della Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) a partire dal 2015.

2. I trasferimenti in costanza di rapporto di lavoro

La CIGO è uno strumento pensato per sostenere le imprese di alcuni settori dell'industria di fronte a cali temporanei dell'attività. Ad essa, a partire dagli anni '60 del XX secolo si è affiancata la CIGS, a cui potevano avere accesso le imprese (non necessariamente dell'industria) con almeno 15 o in alcuni casi almeno 50 dipendenti, con l'obiettivo di gestire quattro tipi di eventi negativi: crisi aziendali di particolare rilevanza sociale, riorganizzazioni e ristrutturazioni delle attività, riconversioni e coinvolgimento in procedure concorsuali. Prima della riforma del 2015, la durata massima della CIGS variava a seconda della causale di concessione: 12 mesi per crisi aziendale, 18 in caso di avvio di procedure concorsuali, 24 mesi per ristrutturazione e riorganizzazione, fino a 48 mesi in caso di riconversione.

3. Il DL 185/2008 aveva introdotto in via sperimentale (confermata, con alcune modifiche, sino a tutto il 2012) un'indennità di disoccupazione a tutela dei collaboratori parasubordinati in mono-committenza con un reddito da lavoro nell'anno precedente compreso fra i 5.000 e i 20.000 euro. Prima della sua abolizione, tale misura garantiva un tasso di sostituzione del 30% fino a un'erogazione complessiva massima di 4.000 euro. Altre misure "una tantum" introdotte a partire dalla crisi, e relativamente poco generose per importo e durata, hanno tutelato, fino a metà 2012, i lavoratori in somministrazione e gli apprendisti, che non rientravano nella platea dei beneficiari delle indennità di disoccupazione a tutela dei dipendenti.

I Contratti di Solidarietà (CDS), introdotti nel 1984, si basano invece su accordi tra il datore di lavoro e i sindacati affinché, tramite una riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione applicata a tutti i dipendenti, si possa, a seconda dei casi, effettuare nuove assunzioni e accrescere l'organico (CDS espansivi) oppure evitare di licenziare (CDS difensivi, distinti a loro volta in "tipo-a" e "tipo-b", a seconda che l'impresa abbia o meno accesso alla CIGS).⁴

Dopo anni in cui, soprattutto durante la crisi, questi strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro si sono sovrapposti senza una logica sempre chiara, anche a causa della continua concessione di deroghe, nel 2015 il Jobs Act è intervenuto per razionalizzare e differenziarne l'uso, eliminando gli strumenti in deroga e i regimi speciali per l'agricoltura e l'edilizia (alcune modifiche relative alle causali dell'uso della CIGS erano peraltro già state introdotte dalla riforma del 2012, in particolare impedendone la concessione in caso di cessazione dell'attività da parte dell'impresa). Per quanto riguarda la CIGO, si sono esplicitate le causali tassative di attivazione, che possono riguardare solo eventi negativi transitori non imputabili alla volontà o alla scelta del datore o del lavoratore. Al contributo ordinario per il finanziamento della Cassa (variabile fra l'1,7 e il 4,7% a seconda delle caratteristiche dell'impresa) si è inoltre affiancato un contributo addizionale di importo variabile fra il 9 e il 15% a seconda della durata del ricorso a tale strumento da parte dell'impresa.

Con riferimento alla CIGS sono state ridefinite le causali tassative di attivazione, che possono ora riguardare tre tipologie di eventi: i) riorganizzazione aziendale; ii) crisi aziendale; iii) ricorso ai CDS difensivi "di tipo a" (che sono stati, dunque, ricondotti all'interno degli schemi di CIG). Condizione inderogabile è che sia ragionevole prevedere che, decorsa la durata dei trattamenti integrativi, l'impresa riacquisti autonomia e solida capacità produttiva e reddituale. Anche per la CIGS, accanto al contributo di finanziamento ordinario (pari allo 0,9%) si è introdotta un'aliquota di finanziamento addizionale di importo variabile fra il 9 e il 15% a seconda della durata dell'uso di tale strumento da parte dell'impresa.

Come descritto in dettaglio in UPB (2018), un'ulteriore importante novità è consistita nella definizione di una durata massima complessiva per la concessione di CIGO, CIGS e CDS: ciascuna impresa non può ora avvalersene per più di 24 mesi in un quinquennio (il limite è di 30 mesi solo nel settore edile, lapideo e dell'escavazione). Ulteriori limiti specifici riguardano la CIGO, che può ora essere concessa al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili, di trimestre in trimestre, sino a un massimo di 52, e la CIGS che, in linea generale, non può superare i 24 mesi di durata.

3. Gli strumenti di tutela dalla disoccupazione

Fino al 2012 in Italia esistevano due tipologie di sussidi di disoccupazione che, con alcune eccezioni (apprendisti e somministrati), si rivolgevano alla totalità dei lavoratori dipendenti, più una serie di strumenti categoriali a favore degli addetti delle imprese medie e grandi (l'indennità di mobilità) o di specifici settori (agricoltura e edilizia). Le attività parasubordinate (oltre che quelle autonome), non essendo previste apposite forme di contribuzione, risultavano inoltre del tutto escluse da qualsiasi forma di copertura. I due strumenti di natura "universale", l'indennità di disoccupazione a requisiti

4. Per una descrizione dettagliata dei CDS si veda UPB (2018).

ordinari (IRO) e a requisiti ridotti (IRR), non coprivano, però, la totalità dei dipendenti dal momento che, come già ricordato in introduzione, escludevano chi aveva iniziato a versare contributi a tutela contro la disoccupazione da non più di 2 anni (non tutelando, così, chi era entrato da meno tempo nel lavoro dipendente privato). L'IRO era inoltre concessa solo a chi aveva lavorato almeno 52 delle ultime 104 settimane, escludendo così chi aveva carriere particolarmente frammentate, mentre l'IRR, che richiedeva almeno 78 giorni di contribuzione nell'anno precedente la disoccupazione (e veniva pagata a seconda delle giornate di disoccupazione, fino a un massimo di 180), era uno strumento ben poco generoso dato che, nonostante qualche incremento, copriva il 35% del salario precedente (40% dal quarto al sesto mese di corresponsione) e non poteva, del resto, essere considerata effettivamente un ammortizzatore sociale (piuttosto che una mera integrazione salariale), dal momento che veniva erogata in un'unica soluzione l'anno successivo alla richiesta, indipendentemente dalla nuova condizione professionale del richiedente.⁵ La stessa IRO non spiccava poi per generosità, dato che, nonostante frequenti aumenti introdotti dai primi anni 2000, il suo tasso di sostituzione non superava il 60% (il 50% dopo 6 mesi di erogazione e il 40% dal nono mese in poi) e la durata era di 8 mesi per gli *under 50* e di 12 per chi aveva compiuto i 50 anni d'età. Ben più generose, per durata e importo, erano, come detto, le diverse forme di indennità di mobilità, a cui avevano però diritto unicamente i lavoratori delle imprese di alcuni settori e di maggiore dimensione⁶.

La riforma del 2012 introdusse una prima riforma organica del sistema, eliminando IRO, IRR e indennità di mobilità e sostituendole con due nuovi strumenti, l'Aspi (Assicurazione Sociale per l'Impiego) e la Mini-Aspi, che si differenziavano dai precedenti per requisiti d'accesso, importo e durata (Aspi e Mini-Aspi includevano anche apprendisti e lavoratori in somministrazione).

Nello specifico, all'Aspi si continuavano ad applicare i 2 requisiti d'accesso dell'IRO (almeno 2 anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione e almeno 52 settimane nelle precedenti 104), ma la durata era prevista crescere gradualmente fino a 12 e 18 mesi per gli *under* e *over-55*, rispettivamente. Anche l'importo dell'Aspi cresceva rispetto a quello dell'IRO, dato che il tasso di sostituzione diventava del 75% (ridotto del 15% dopo i primi 6 mesi di erogazione e di un altro 15% dopo il dodicesimo mese), fino a un massimale di importo. Per i periodi coperti da Aspi veniva inoltre offerta contribuzione figurativa piena a fini pensionistici. Va, tuttavia, ricordato che, contestualmente alla meritoria ridefinizione dell'indennità di disoccupazione "universale", fu cancellata l'indennità di mobilità, che offriva, alle categorie di addetti che potevano farvi ricorso, tutele ben più generose della Aspi sia rispetto all'importo che alla durata del beneficio.

A parere di chi scrive, il principale pregio della riforma del 2012 è consistito nell'introduzione della cosiddetta Mini-Aspi che modificò l'impianto della precedente indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (IRR), condizionandola alla presenza e permanenza dello stato di disoccupazione. Oltre alle criticità già ricordate, l'IRR era fonte di forti inefficienze poiché induceva lavoratori stagionali e imprese a dichiarare

5. In conseguenza di tali requisiti si stima (Raitano 2012) che, prima della crisi, circa il 15% dei dipendenti a tempo indeterminato e il 50% di quelli a tempo determinato non avrebbe avuto diritto a ricevere l'indennità ordinaria qualora fosse stato licenziato, e la quota di non coperti cresceva proprio fra i lavoratori a maggior rischio (donne, a bassa qualifica, con contratto part-time, occupati nelle imprese di minore dimensione).

6. Per un maggior dettaglio, si veda UPB (2018).

soltanto il numero di giornate lavorative (comprese fra le 78 e le 180) che sarebbero poi state sussidiate. L'accesso all'IRR era inoltre concesso solo a chi aveva un'anzianità contributiva di almeno due anni. Con la riforma del 2012, l'accesso alla Mini-Aspi divenne invece possibile in presenza di almeno 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno, anche in mancanza del requisito di anzianità assicurativa biennale: l'indennità, pagata nel momento dell'occorrenza del periodo di disoccupazione e non l'anno successivo, prevedeva gli stessi importi dell'Aspi, ma aveva durata massima di soli sei mesi (pari alla metà delle settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi; dalla durata si escludevano eventuali settimane di precedente erogazione del sussidio). Di fatto, la Mini-Aspi contribuì ad ampliare in misura rilevante la platea di quanti avevano accesso effettivo alle indennità di disoccupazione, in particolare fra i nuovi entrati nel mercato del lavoro e fra i dipendenti con contratto a termine. Anche per i periodi coperti da Mini-Aspi veniva offerta contribuzione figurativa piena a fini pensionistici.

Da ultimo, con il decreto legislativo n.22 del 4 marzo 2015, a partire da maggio 2015 è stata introdotta la Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), in sostituzione di Aspi e Mini-Aspi e, in aggiunta, sono stati introdotti due nuovi strumenti, la DIS-COLL, a tutela dei collaboratori parasubordinati, l'ASDI (assegno di disoccupazione), strumento soggetto a *test* dei mezzi, a tutela dei disoccupati di lungo periodo. Come misura di collegamento fra politiche passive e attive per il mercato del lavoro, è stato inoltre introdotto l'Assegno di Ricollocazione (ADR), spendibile da parte dei disoccupati presso i centri per l'impiego.

La Naspi prevede requisiti d'accesso diversi, e ben meno stringenti, di quelli precedentemente in vigore. Per poter ricevere la Naspi sono infatti richieste almeno trenta giornate di lavoro dipendente nell'anno precedente l'inizio della disoccupazione e almeno 13 settimane di contribuzione da dipendente nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione. A differenza dell'Aspi, la cui durata massima variava a seconda dell'età del lavoratore, e della Mini-Aspi, che poteva essere erogata per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione presenti nei dodici mesi precedenti la disoccupazione, la Naspi è corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, con un massimo di 24 mesi (escludendo dal computo della durata del sussidio eventuali settimane in cui si sia già ricevuta la Naspi). Con la Naspi si è dunque introdotto il criterio generale in base al quale la durata dell'indennità di disoccupazione non si differenzia più in base all'età del beneficiario (in ragione di una minore rioccupabilità dei più anziani), ma in base alla durata dell'attività lavorativa da dipendente nel periodo precedente la disoccupazione.

In modo sostanzialmente analogo a quanto previsto con il precedente regime, l'ammontare della prestazione è pari al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni (ultimi due anni nell'Aspi e Mini-ASPI), se questa è pari o inferiore a un importo stabilito dalla legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie (per il 2018 pari a 1.208,15 euro). Qualora la retribuzione media mensile imponibile sia superiore a tale importo, l'ammontare della prestazione sarà pari al 75% di 1.208,15 euro sommato al 25% della differenza tra la retribuzione media mensile imponibile e 1.208,15 euro. Diversamente che da Aspi e Mini-Aspi, la Naspi si riduce del 3% per ciascun mese, a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione. L'importo massimo

della Naspi nel 2018 non può in ogni caso superare i 1.314,30 euro mensili, valore rivalutato annualmente sulla base dell'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie (l'importo massimo della Naspi risulta leggermente più alto di quello previsto per Aspi e Mini-Aspi).⁷ Va altresì notato che i percettori di Naspi beneficiano di contribuzione figurativa a fini pensionistici entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile dell'indennità.⁸

Come precedentemente accennato, la legge delega n.183 del 10 dicembre 2014 ha esteso per la prima volta in via sistematica ai collaboratori parasubordinati un'indennità di disoccupazione, disciplinata dal decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015 con l'introduzione della Dis-Coll. L'indennità è riconosciuta ai lavoratori che possano far valere almeno tre mesi di contribuzione alla Gestione Separata nell'anno precedente la perdita del lavoro. L'indennità copre i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata INPS, non già pensionati e privi di partita IVA (o con partita IVA silente). Da metà 2017 tra i beneficiari rientrano i dottorandi e gli assegnisti di ricerca (estensione stabilita dal cosiddetto "Jobs Act per il lavoro autonomo"), mentre sono esclusi gli amministratori e i sindaci di società. A decorrere dal 1° luglio 2017, i lavoratori assicurati alla Dis-Coll versano un'apposita aliquota di contribuzione dello 0,51% (Raitano 2018).

La struttura della Dis-Coll ricalca quella della Naspi, anche se nei periodi di fruizione della DIS-COLL non danno diritto a contribuzione figurativa a fini pensionistici. La regola di calcolo è la stessa della Naspi, così come la durata è commisurata alla contribuzione precedente (per la Dis-Coll alla metà delle settimane di contribuzione nel periodo compreso tra il 1° gennaio dell'anno civile precedente l'evento di cessazione del rapporto di collaborazione e l'evento stesso). Così come per la Naspi, ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione della prestazione. In ogni caso, la Dis-Coll può essere corrisposta per una durata massima di sei mesi. Sempre in analogia con la Naspi, la fruizione della Dis-Coll è strettamente condizionata alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale definiti dai Centri per l'impiego attraverso la sottoscrizione di un patto di servizio personalizzato.

Il decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015 ha introdotto anche l'Asdi, una misura riconosciuta a coloro che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione Naspi per la sua durata massima, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di disagio economico; la concessione dell'Asdi si basa, quindi, sulla prova dei mezzi da parte del potenziale beneficiario. Prevista inizialmente in via sperimentale per il solo 2015, l'ASDI è stata estesa anche agli anni successivi dal decreto legislativo 148 del 2015, ma è poi stata abrogata nel 2018 con l'introduzione del REI (Reddito di Inclusione). Nel dettaglio, per accedere all'Asdi era necessario avere un valore dell'ISEE non superiore a 5.000 euro e non aver fruito della prestazione per più di 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine della Naspi (e comunque per non più di 24 mesi nel quinquennio precedente lo stesso termine). L'importo della prestazione era pari al 75% dell'ultima indennità Naspi percepita, con un massimale pari all'importo

7. Su questi aspetti, si veda anche Cataldi (2017).

8. La fruizione della Naspi, così come quella dell'Aspi e della Mini-Aspi, è condizionata a specifici obblighi di partecipazione da parte del lavoratore a misure di politica attiva. Nel dettaglio, la normativa prevede che il lavoratore disoccupato debba sottoscrivere un patto di servizio personalizzato presso un centro per l'impiego e che si debba attenere ai comportamenti ivi previsti.

dell'assegno sociale (pari a 507 euro al mese nel 2018), accrescibile in presenza di figli a carico. La prestazione veniva erogata per una durata massima di sei mesi. Infine, il Jobs Act con il decreto legislativo n.150 del 14 settembre 2015 ha introdotto anche l'Assegno di Ricollocazione (ADR), a favore dei disoccupati percettori della Naspi che siano in disoccupazione da più di quattro mesi e che ne facciano richiesta al centro dell'impiego. L'ADR non concorre a formare reddito e non è soggetto a contribuzione previdenziale e assistenziale. Con l'assegno il lavoratore disoccupato può accedere ai servizi di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o i soggetti privati accreditati. Il servizio di assistenza ha una durata di sei mesi, prorogabile per altri sei qualora non sia stato speso l'intero importo dell'assegno e sostituisce, per la sua durata, il patto di servizio personalizzato stipulato dal lavoratore con i centri per l'impiego. Come dettagliato in UPB (2018), l'ammontare dell'ADR dipende dal profilo di rischio del beneficiario e, soprattutto, dall'esito finale dei servizi di riqualificazione e ricerca di nuova occupazione. Il valore dell'assegno varia da 250 a 5.000 euro, con il valore massimo che corrisponde a ricollocazioni di soggetti particolarmente deboli e in aree svantaggiate. L'ADR si configura pertanto, anziché come un ulteriore sussidio di disoccupazione, come un collegamento tra politiche passive e attive del lavoro, aggiuntivo rispetto ai vincoli di attivazione che deve rispettare il beneficiario della Naspi.

4. Le variazioni delle tutele in seguito all'introduzione della Naspi

In questo paragrafo, facendo uso del campione longitudinale LoSai dei lavoratori dipendenti del settore privato estratto a partire dagli archivi amministrativi dell'INPS⁹, e prendendo a riferimento gli occupati al 31 dicembre 2014, abbiamo analizzato come è variata la copertura potenziale a cui i lavoratori dipendenti del settore privato (inclusi gli apprendisti) avrebbero diritto in caso di licenziamento, in base allo scenario normativo pre e post Jobs Act (ovvero confrontando le tutele previste da Aspi e Mini-Aspi con quelle garantite dalla Naspi). In altri termini, ci siamo chiesti quanti e come degli occupati in un dato punto del tempo sarebbero stati tutelati dalla Naspi laddove fossero caduti in disoccupazione.

Le domande che ci siamo posti con le simulazioni qui presentate sono, dunque, le seguenti: il nuovo regime è effettivamente tale da assicurare una tutela universale contro la disoccupazione; quali sono gli effetti sulla durata della prestazione e sul reddito e sulla condizione previdenziale dei lavoratori interessati?¹⁰

A tal fine in questo paragrafo viene descritto come sono variate - in seguito all'introduzione della Naspi, rispetto a quanto previsto da Aspi e Mini-Aspi - le seguenti dimensioni del sistema di ammortizzatori sociali:

- i. la quota di dipendenti che ha diritto di ricevere il sussidio se cade in disoccupazione;
- ii. la distribuzione della durata potenziale della Naspi e le quote di lavoratori che vedono subire una riduzione o meno della durata potenziale della copertura;
- iii. le quote di lavoratori che vedono subire una riduzione o meno dell'importo massimo potenziale della Naspi per l'intero periodo di corresponsione e la

9. Il campione LoSai include tutti i lavoratori nati ogni anno in 24 date di nascita, seguiti fra il 1985 e il 2014

10. Un lavoro simile, ma basato su dati diversi, è presentato in Raitano (2015) e Raitano e Treves (2014).

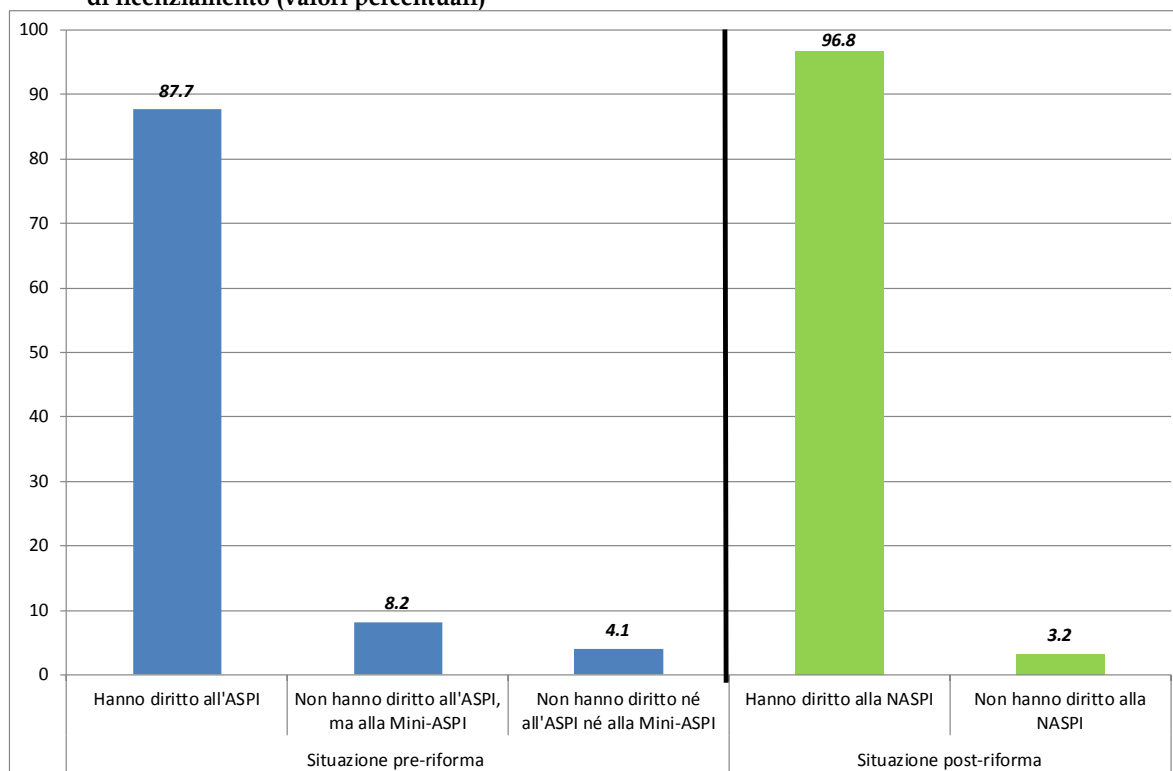
- distribuzione della differenza degli importi complessivamente ricevuti pre e post-riforma nel caso in cui si sia in disoccupazione per 6 mesi;
- iv. le quote di lavoratori che vedono subire una riduzione o meno della contribuzione figurativa per pensioni massima potenziale della Naspi per l'intero periodo di corresponsione e la distribuzione della differenza della contribuzione figurativa complessivamente accreditata pre e post-riforma nel caso in cui si sia in disoccupazione per 6 mesi.

I requisiti di accesso

Come descritto in precedenza, prima dell'introduzione della Naspi per ricevere le indennità di disoccupazione in Italia bisognava rispettare i seguenti criteri contributivi: per l'Aspi, 52 settimane contributive nel biennio precedente la disoccupazione e almeno una settimana assicurata almeno due anni prima dell'evento di disoccupazione; per la Mini-Aspi, 13 settimane accreditate nei 12 mesi precedenti la disoccupazione. Tali requisiti erano particolarmente stringenti nel caso dell'Aspi; il cosiddetto "requisito biennale" costituiva un chiaro vincolo all'accesso ai benefici a discapito delle generazioni neo-entrate nel mercato del lavoro: un licenziato il 1° gennaio 2015 avrebbe dovuto, ad esempio, iniziare a lavorare come dipendente prima della fine del 2012 per essere tutelato dall'Aspi.

Rispetto ad entrambi gli schemi, la Naspi ha allentato in modo consistente i requisiti di accesso: la Naspi, come detto, è infatti fruibile se nel quadriennio precedente la caduta in disoccupazione del soggetto sono state accreditate 13 settimane e negli ultimi 12 mesi si sono svolte almeno 30 giornate di lavoro da dipendente (senza peraltro che per queste ultime si debba essere realizzata la retribuzione tale da garantirne l'accredito previdenziale). In termini di accesso alla prestazione per i lavoratori dipendenti la Naspi realizza, dunque, un sicuro avanzamento verso l'universalità dello schema, come confermato dalla stima della quota di lavoratori dipendenti privati occupati in un dato momento (il 31 dicembre 2014 nella simulazione qui presentata) che non sarebbero coperti dalle diverse indennità di disoccupazione qualora venissero licenziati (Figura 1). Mentre, infatti, il 12,3% dei lavoratori attivi al 31/12/2014 non avrebbe soddisfatto i requisiti dell'ASPI e il 4,1% non avrebbe diritto neppure alla Mini-ASPI, solo il 3,2% del campione di dipendenti privati fornito dall'INPS non riceverebbe un sussidio in caso di licenziamento.

Fig. 1 - Quota di lavoratori dipendenti privati che sarebbero coperti dalle indennità di disoccupazione in caso di licenziamento (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

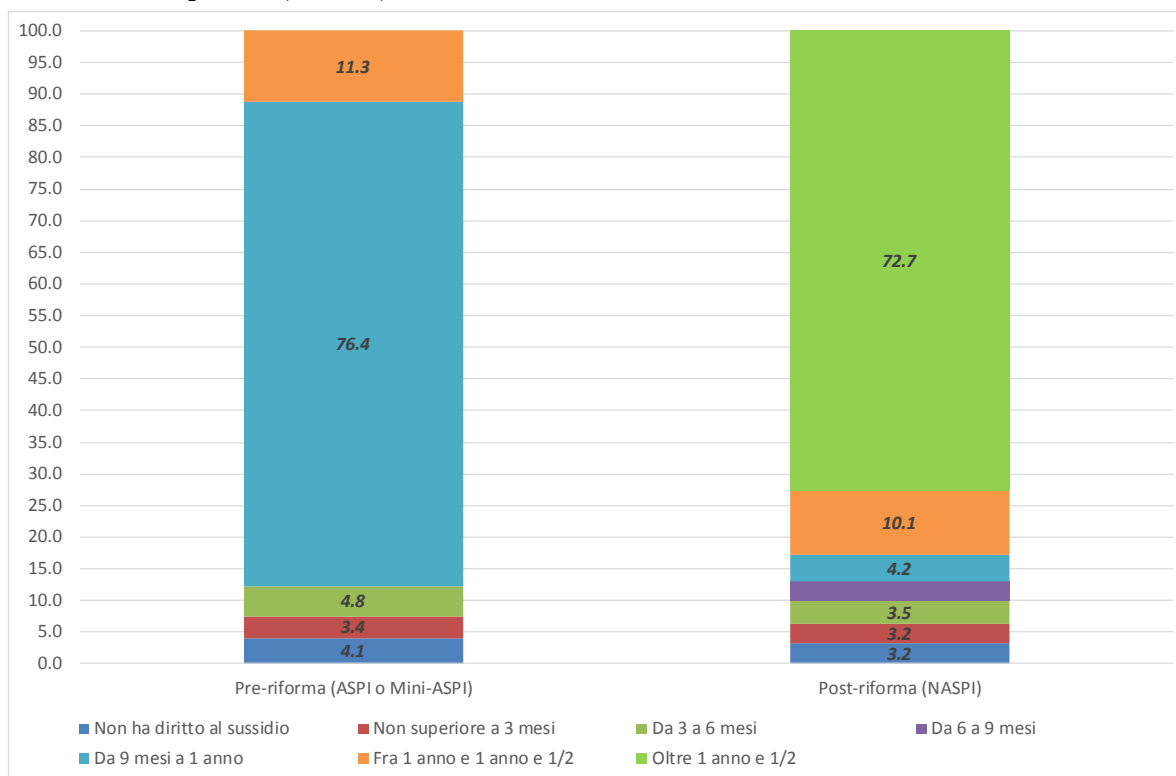
La durata delle prestazioni

Seguendo la logica ispiratrice del precedente regime della Mini-ASPI, e abbandonando invece il criterio seguito per l'ASPI, che differenziava la durata del beneficio secondo l'età del beneficiario, la durata massima della NASPI è stabilita come pari alla metà delle settimane accreditate nei quattro anni precedenti l'evento di disoccupazione; pertanto la NASPI può raggiungere una durata massima del periodo di erogazione pari a 24 mesi. Diversamente da quanto accadeva prima della riforma, dal calcolo della durata massima potenziale di erogazione della Naspi vanno, tuttavia, detratte le settimane di sussidio eventualmente già corrisposte nel corso del quadriennio: ad esempio, chi lavorasse continuativamente 6 mesi ogni anno ricevendo un sussidio per i periodi di non lavoro, al termine dei 6 mesi di lavoro del terzo anno di attività avrebbe avuto diritto a 12 mesi di sussidio come Aspi, ma ne potrebbe ricevere solo 3 come Naspi (18 mesi complessivi di lavoro darebbero infatti diritto a 9 mesi di Naspi, di cui però 6 già goduti in precedenza).

Rispetto a questo punto, la riforma presenta, dunque, alcune criticità, soprattutto per chi avrebbe beneficiato della durata massima dell'Aspi (gli over-55) e/o è impiegato in attività stagionali o comunque ha contratti temporanei ricorrenti; la sottrazione dal computo della durata delle settimane di indennità già ricevute può infatti determinare per tali tipologie di lavoratori sostanziali decurtazioni, o addirittura annullamenti della durata dell'indennità, e, dunque, anche danni reddituali e perdite previdenziali. Le nostre simulazioni confermano le variazioni della durata massima potenziale dei benefici che seguono l'introduzione della Naspi, legate, in particolare, alla sostituzione

di meccanismi di durata prefissata (come nell'Aspi) con meccanismi in cui la durata è legata alla storia lavorativa precedente, ma evidenziano come per gran parte dei lavoratori la durata massima sia aumentata: l'82,8% dei dipendenti privati potrebbe infatti ricevere un sussidio di durata potenziale superiore all'anno, laddove nel precedente regime tale tutela era offerta solo all'11,3% dei lavoratori, ovvero agli over 54 (Figura 2).

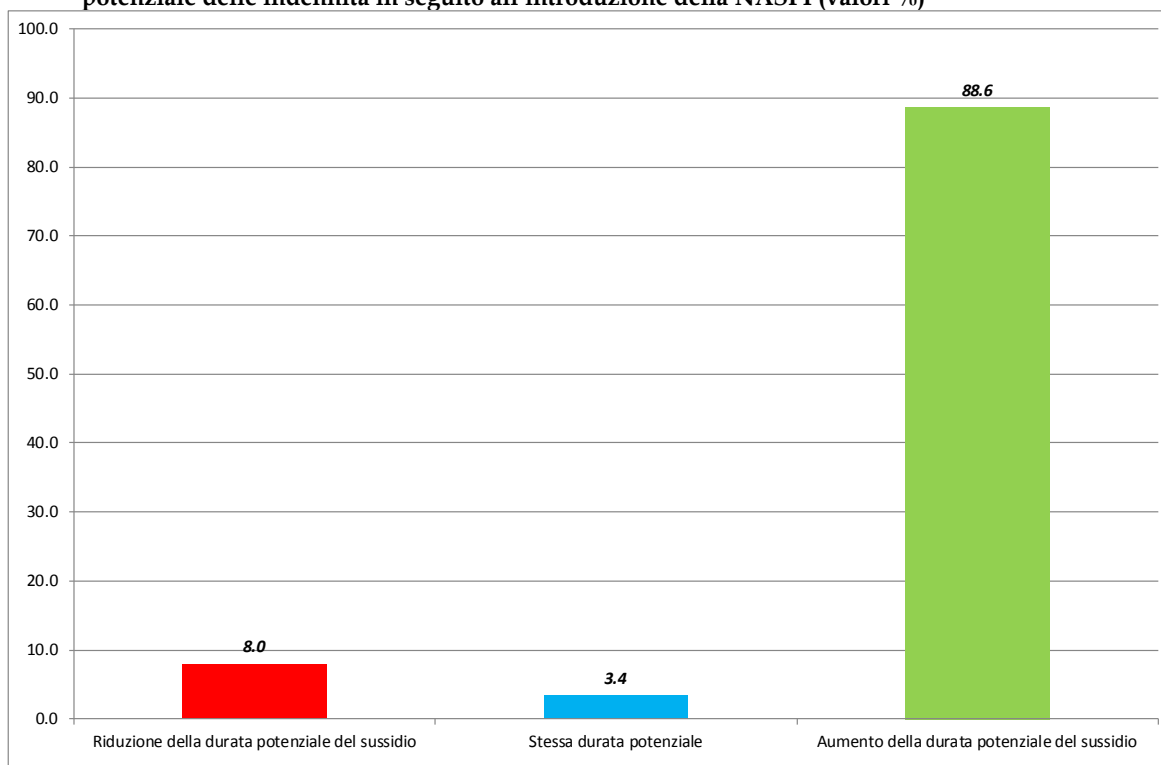
Fig. 2 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla durata massima potenziale delle indennità di disoccupazione (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

Tuttavia, al di là della diversa base di calcolo dei requisiti (il biennio per l'Aspi, l'anno per la Mini-Aspi, il quadriennio per la Naspi), la possibilità che le nuove norme, apparentemente più generose, comportino una riduzione della durata potenziale dei sussidi è confermata dalle nostre simulazioni (Figura 3), da cui emerge che il periodo massimo potenziale di erogazione del sussidio si ridurrebbe per l'8% dei dipendenti privati, soprattutto, a discapito dei dipendenti a termine – quelli più caratterizzati da carriere frammentate e con frequenti entrate e uscite dalla disoccupazione – a causa dell'esclusione dalla durata della Naspi dei periodi di sussidio ricevuti in precedenza.

Fig. 3 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza della durata potenziale delle indennità in seguito all'introduzione della NASPI (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

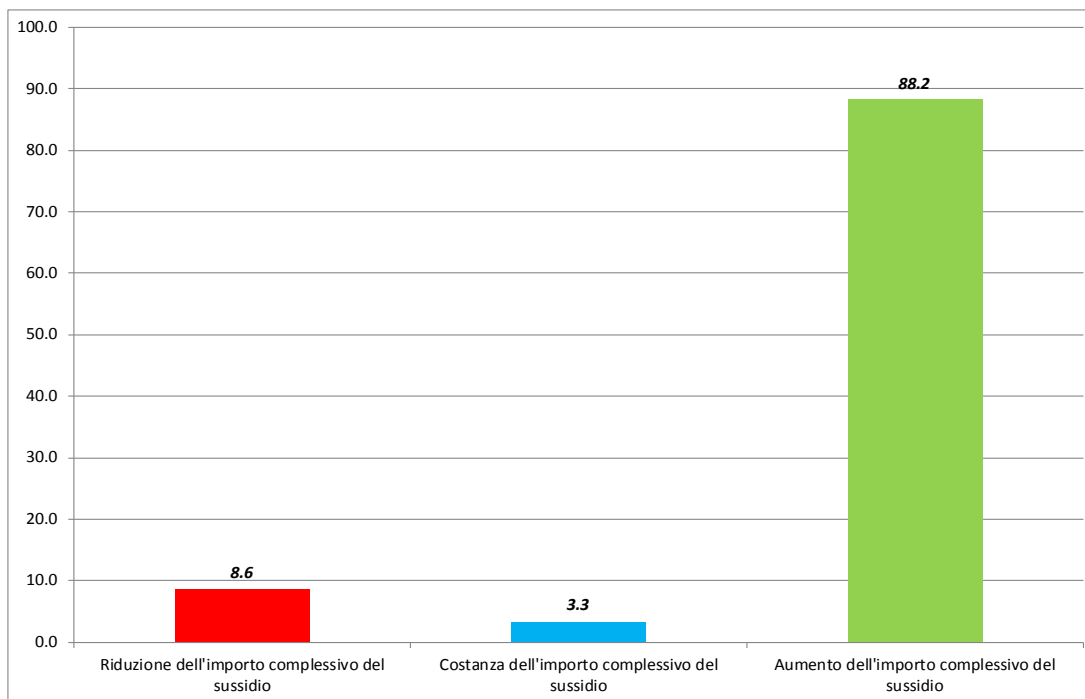
La modalità di calcolo delle prestazioni

Come detto, le formule di calcolo di Aspi e Mini-Aspi erano analoghe a quelle della Naspi (anche se, anziché il quadriennio, si prendevano a riferimento, rispettivamente biennio e anno precedenti il licenziamento), ma il massimale della prestazione erogabile era lievemente inferiore (1.180 euro al mese nel 2014, anziché poco meno di 1.300).

Tuttavia, mentre l'Aspi rimaneva di importo costante fino al sesto mese di erogazione, per poi diminuire del 15% (e di un altro 15% dal tredicesimo mese per gli over 54), nel decreto n. 22 del 2015 si è stabilito che, a partire dal quarto mese di erogazione, l'importo della Naspi si riduca ogni mese del 3%. Nulla assicura, dunque, che in termini di prestazioni complessivamente ricevute nell'intero periodo di corresponsione la Naspi sia più generosa dell'Aspi.

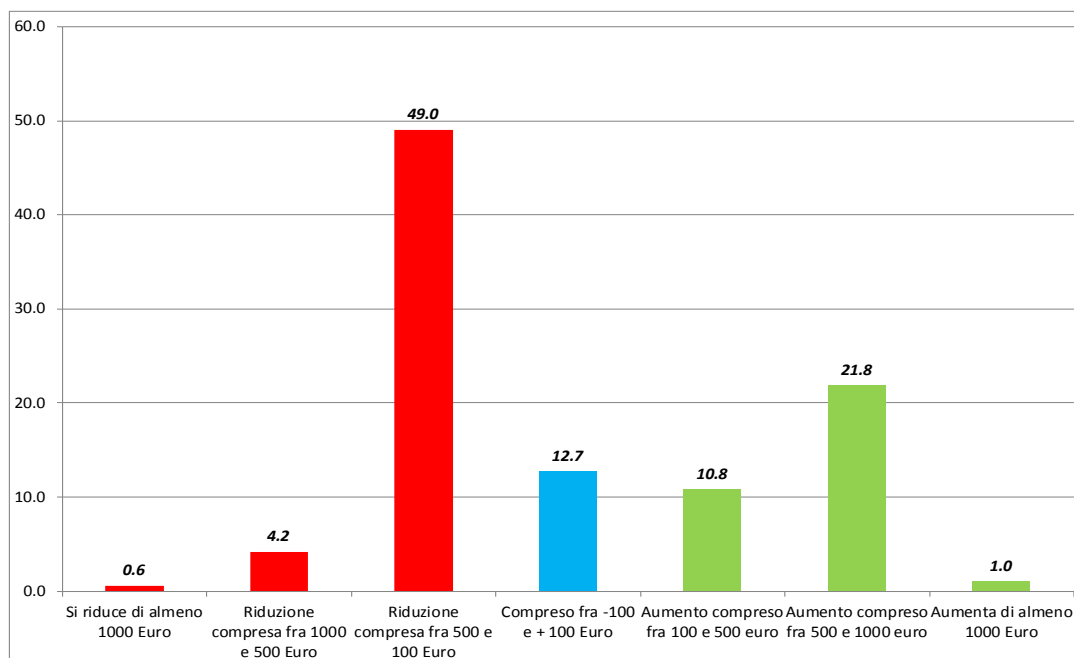
Per verificare ciò abbiamo pertanto calcolato, in primo luogo, quanti degli attuali dipendenti subiscono una riduzione dell'importo potenziale che riceverebbero in base alla durata massima del sussidio (Figura 4), rilevando che l'8,6% dei lavoratori subirebbe invero una perdita potenziale.

Fig. 4 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza dell'importo complessivo potenziale delle indennità dopo l'introduzione della NASPI (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

Fig. 5 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla differenza fra NASPI e ASPI che si riceverebbe in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

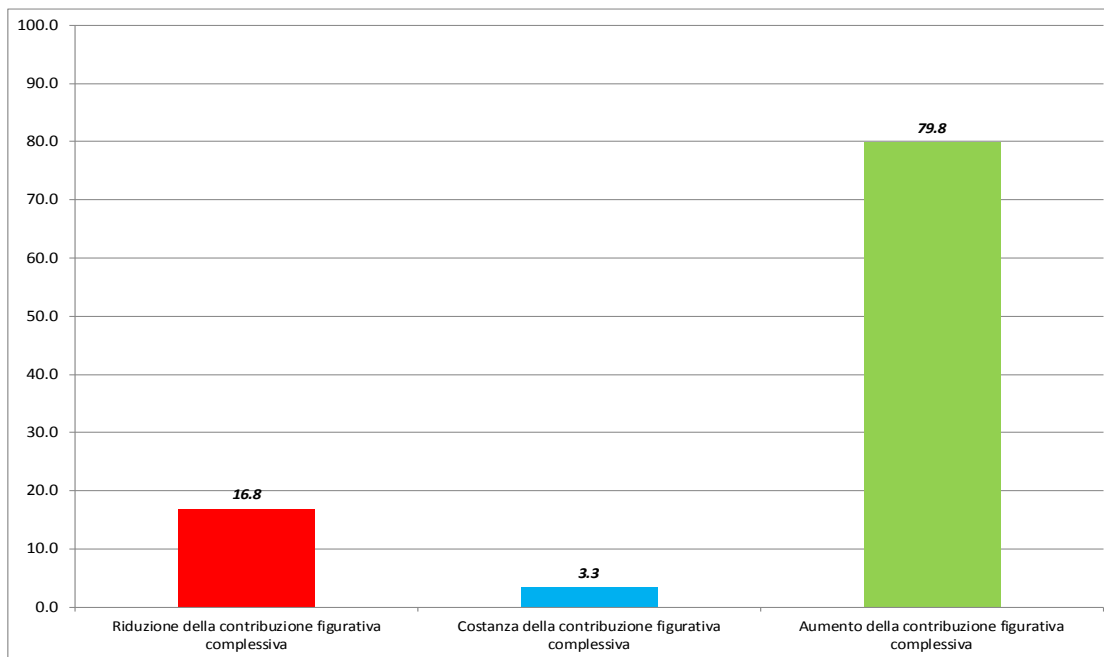
Successivamente, per depurare il dato dall'influenza della durata potenziale del sussidio che è variato nel passaggio alla Naspi e valutare esclusivamente le modifiche della formula di calcolo, si è calcolato quanto riceverebbero i lavoratori del nostro campione e qualora la disoccupazione durasse esattamente 6 mesi, e si è misurata la differenza fra l'importo complessivo che si sarebbe ricevuto nei 6 mesi nello scenario pre e post Jobs Act (Figura 5). Nonostante l'incremento della prestazione massima, che avvantaggerebbe i lavoratori a salario medio-alto qualora questi dovessero cadere in disoccupazione, le norme sul *décalage* della prestazione comportano che per oltre metà del campione (53,8%) l'ammontare complessivo di NASPI che si riceverebbe nei 6 mesi di disoccupazione si rivelerebbe inferiore a quello che sarebbe stato pagato in base alle vecchie norme.

La modalità di calcolo della contribuzione figurativa a fini pensionistici

La normativa introdotta nel 2015 risulta meno generosa di quella precedente laddove si guardi alla contribuzione figurativa a fini pensionistici che si accumula nel periodo di erogazione del sussidio. Innovando rispetto alle regole vigenti in precedenza, la contribuzione figurativa a fini pensionistici per i soggetti in disoccupazione, in seguito alla riforma continua a essere calcolata sulla retribuzione di provenienza con un'aliquota del 33%, ma, come già ricordato, stabilendo un tetto massimo alla contribuzione figurativa accreditabile pari a 1,4 volte il valore massimo della Naspi, ossia 1.840 euro lordi nel 2018 (il contributo massimo mensile accumulabile è dunque pari a 607 euro). Le quote di retribuzioni eccedenti tale importo non danno diritto a contribuzione figurativa, penalizzando così – in termini di futura pensione attesa nello schema pubblico contributivo – i lavoratori con salario medio-alto che dovessero cadere in disoccupazione. In base alla precedente normativa non era invece previsto alcun massimale alla contribuzione figurativa accumulabile.

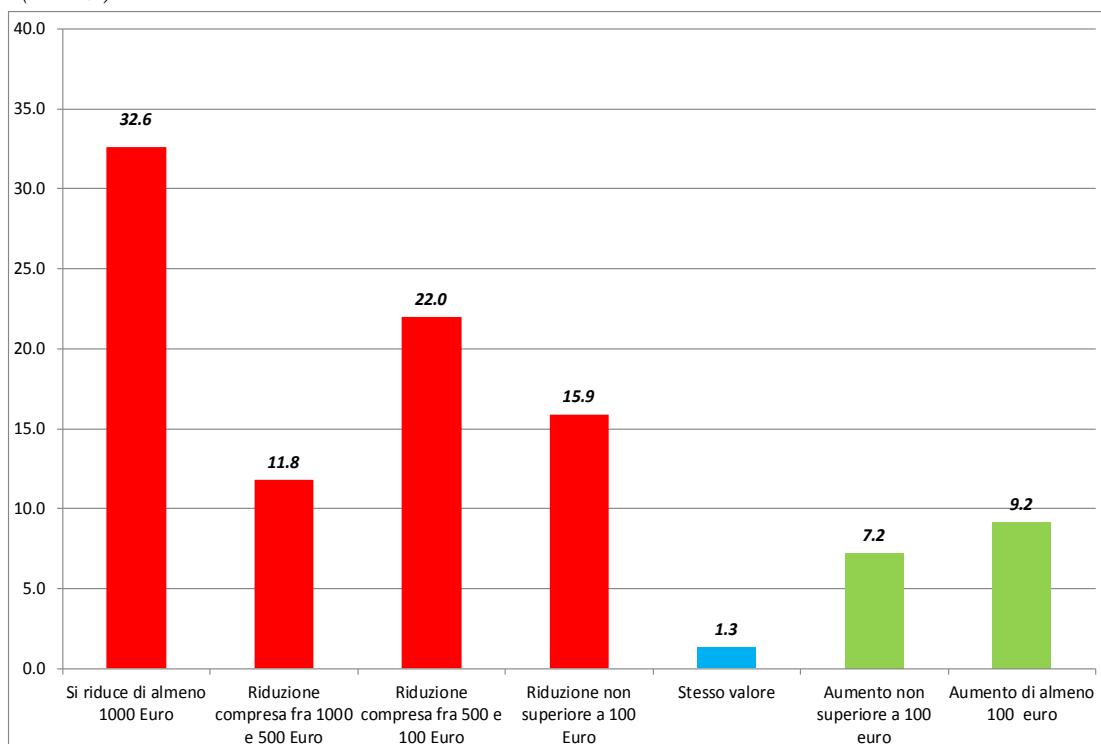
La rilevanza della riduzione della copertura figurativa potenziale è confermata anche dai nostri calcoli. In linea con quanto condotto nel paragrafo precedente abbiamo dapprima calcolato la variazione dell'accumulazione massima potenziale negli scenari pre e post-riforma (influenzata dunque dalla durata massima potenziale del sussidio), verificando che il 16,8% dei dipendenti privati subirebbe una riduzione della tutela previdenziale durante il periodo di erogazione dei sussidi di disoccupazione (Figura 6). Successivamente, abbiamo simulato quanto avrebbero accumulato a fini previdenziali i lavoratori del nostro campione in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata in base al precedente e all'attuale scenario normativo (Figura 7): da questi calcoli emerge che addirittura l'82,3% del campione accumulerebbe nei 6 mesi una contribuzione figurativa inferiore a quella a cui si sarebbe avuto diritto prima della riforma.

Fig. 6 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza della contribuzione figurativa complessiva massima dopo l'introduzione della Naspi (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai.

Fig.7. Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla differenza della contribuzione figurativa che si accumulerebbe in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata nel precedente e nell'attuale scenario normativo (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati INPS-LoSai

Bibliografia

Cataldi A. (2017), "I nuovi ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act: sintesi della normativa", in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2017*, Sapienza University Press, Roma.

Raitano M. (2012), "Ammortizzatori sociali: una riforma solo annunciata", in Lucchese M., Ragozzino G. (a cura di), *Il lavoro in Italia. Dal precariato alla riforma Fornero*, www.sbilanciamoci.info/ebook.

Raitano M. (2015), "I nuovi ammortizzatori sociali secondo il Jobs Act: chi ci perde?", www.eticaeconomia.it

Raitano M. (2018), "Italy: para-subordinate workers and their social protection", in OECD (eds.), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Paris.

Raitano M., Treves C. (2014), "L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4/2014.

UPB - Ufficio Parlamentare di Bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act", *Focus Tematico*, n. 9.



Capitolo 11

Gli ammortizzatori sociali: andamenti recenti



Capitolo 11

Gli ammortizzatori sociali: andamenti recenti

Bruno Anastasia, Maurizio Galbuzzi, Maurizio Rasera
Veneto Lavoro – Osservatorio del Mercato del Lavoro

Introduzione

Le cosiddette “politiche passive del lavoro”, vale a dire l’insieme delle *policy* a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi o licenziati o che hanno concluso un rapporto di lavoro a termine, hanno visto accentuarsi la loro rilevanza in seguito alla grave recessione innescata tra il 2007 e il 2008, che ha comportato una riduzione dell’attività produttiva e dell’*input* di lavoro non ancora pienamente recuperata nonostante il trend positivo e continuo avviato dal 2014. Tuttora, infatti, per le principali grandezze macroeconomiche il confronto con il 2008 è negativo: in particolare il pil risulta inferiore di 3-4 punti e così pure le unità di lavoro *standard*.

In tale contesto le politiche passive hanno svolto una funzione rilevante di paracadute sociale e di redistribuzione del costo della crisi. Di seguito ne illustreremo i dati salienti soffermandoci distintamente sugli interventi a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi (par. 1) e dei disoccupati (par. 2), confrontando infine le principali evidenze disponibili per i Paesi dell’Europa continentale con cui si è soliti paragonarci (par. 3).

1. A sostegno dei lavoratori sospesi: la dinamica della Cassa integrazione guadagni

La Cassa integrazione guadagni (Cig) è lo strumento “storico” di gestione delle ricadute sociali delle crisi aziendali, soprattutto della grande impresa industriale e commerciale.

Tab. 1 – Aziende che sono ricorse alla Cassa integrazione guadagni, 2008-2017

	Aziende utilizzatrici di Cig (almeno un giorno di Cig nell’anno osservato)	Imprese con dipendenti nel settore privato extra-agricolo		Ore autorizzate (in milioni)			Unità di lavoro equivalenti alle ore utilizzate*
		Totale	Quota aziende utilizzatrici di Cig su totale imprese	Totale	di cui: utilizzate (a prescindere dall’anno di utilizzo) (in milioni)	Quota ore utilizzate su ore autorizzate (tiraggio a settembre 2018)	
2008	73.971	1.732.183	4,3%	228,3	169,2	74%	84.580
2009	139.509	1.716.948	8,1%	916,4	580,4	63%	290.198
2010	141.866	1.713.580	8,3%	1.198,9	614,7	51%	307.349
2011	124.580	1.713.015	7,3%	975,4	529,7	54%	264.853
2012	152.171	1.721.495	8,8%	1.114,9	611,1	55%	305.546
2013	155.732	1.660.771	9,4%	1.101,6	594,7	54%	297.331
2014	128.543	1.614.763	8,0%	1.018,0	547,1	54%	273.536
2015	99.126	1.647.335	6,0%	682,0	362,6	53%	181.317
2016	69.764	1.630.711	4,3%	576,8	256,1	44%	128.032
2017	46.273	1.647.104	2,8%	349,1	142,7	41%	71.362

* Ore utilizzate/2000. Fonte: elab. su dati Inps

Il ricorso alla Cig è fortemente correlato con la dinamica del ciclo economico. Come si ricava da tab. 1 il numero di aziende che vi ha fatto ricorso è praticamente raddoppiato tra il 2008 e il 2010 passando da 74.000 a 142.000; si è poi leggermente ridimensionato nella prima effimera ripresa (2010) e quindi è di nuovo risalito raggiungendo nel 2013 il tetto massimo di 155.000 aziende coinvolte. Dal 2014 esse hanno cominciato a diminuire arrivando al minimo nel 2017 con meno di 50.000 imprese ricorrenti.

Per disporre di un parametro di riferimento possiamo considerare l'incidenza delle imprese ricorrenti alla Cig sul totale delle imprese con dipendenti: nel 2013, all'acme delle difficoltà per il sistema produttivo, la quota di imprese utilizzatrici di Cig non risultava lontana dal 10% mentre nel 2017 si è attestata su un molto più contenuto 3%.

Le ore autorizzate di Cig tra il 2010 e il 2014 hanno oscillato tra 1 e 1,2 miliardi. Le ore utilizzate risultano però nettamente inferiori a quelle autorizzate, aggirandosi - una volta conclusi gli *iter* - attorno al 55%.¹ Si tratta comunque di valori assai consistenti: in termini di unità di lavoro equivalenti, per gli anni di massima richiesta le ore effettivamente utilizzate sono arrivate a corrispondere a circa 300.000 posti di lavoro, in massima parte manifatturieri.

Tab. 2 - Lavoratori sospesi beneficiari dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, 2008-2017

	Beneficiari (in migliaia)*	Totale dipendenti	Quota beneficiari/dipendenti
(Osservatorio dipendenti)			
2008	784,5	14.852.905	5,3%
2009	1.683,5	14.664.343	11,5%
2010	1.541,5	14.619.347	10,5%
2011	1.273,1	14.658.728	8,7%
2012	1.572,6	14.518.740	10,8%
2013	1.574,4	14.146.233	11,1%
2014	1.358,0	14.052.347	9,7%
2015	1.027,4	14.462.328	7,1%
2016	803,4	14.700.314	5,5%
2017	604,5	15.306.007	3,9%

* Almeno un'ora di Cig nell'anno osservato.

Fonte: elab. su dati Inps

1. La differenza tra autorizzate e utilizzate risente, oltre che di errori di previsione del fabbisogno delle imprese, dei meccanismi di gestione soprattutto della Cassa in deroga: essendo "a rubinetto", nei limiti delle risorse stanziare, di fatto le imprese erano indotte a far scorta preventiva di ore autorizzate per non rischiare di presentar domanda a risorse esaurite.

In parallelo si registra la dinamica dei lavoratori beneficiari (tab. 2), i quali in ben quattro anni su cinque tra il 2009 e il 2013 hanno superato 1,5 milioni: si calcola che in ciascun anno di tale periodo oltre un decimo di lavoratori dipendenti privati del settore ex-agricolo sia passato per la Cig, seppur per brevi periodi.²

Quanto alla tipologia di Cassa integrazione la riduzione osservata nell'ultimo triennio ha interessato soprattutto la Cassa integrazione straordinaria (inclusa deroga e contratti di solidarietà): ancora nel 2016 essa valeva più di tre quarti del totale delle ore di Cig sia autorizzate che utilizzate mentre nel 2018 (primi 7 mesi) la sua incidenza è scesa al 50% (Tab. 3).

La dinamica post 2014 di progressiva riduzione del ricorso alla Cig va ricondotta in via principale alla congiuntura economica ma vi ha influito pure il ridisegno attuato con il Jobs Act,³ finalizzato sostanzialmente:

- a riportare la Cig nell'alveo dei meccanismi assicurativi con il superamento della Cig in deroga (strumento a carico della fiscalità generale);
- a prevedere l'ampliamento della platea di imprese coinvolte nella Cig includendovi tutte quelle con oltre 5 dipendenti (istituzione dei Fondi di solidarietà);
- a scoraggiare un uso facile e prolungato della Cig mediante soprattutto l'incremento dei costi di accesso alla Cigs;
- a superare la possibilità di accesso alla Cigs nei casi di cessazione di impresa o di ramo di essa.⁴

2. Tra gli indicatori territoriali di sviluppo elaborati dall'Istat è stato inserito di recente un nuovo indicatore (codice 435), basato su dati Inps, finalizzato a misurare, per regione, la quota percentuale di posizioni lavorative per le quali sono stati erogati sussidi da Cassa integrazione guadagni o sottoscritti Contratti di solidarietà sul totale delle posizioni lavorative. Non sono resi noti i dati di base (numeratore e denominatore) ma solo le quote ottenute, pari a 3,2% per il 2014 e 2,2% per il 2015. Il *trend* è il medesimo indicato nelle elaborazioni qui presentate. La significativa differenza nei valori è dovuta al diverso riferimento temporale: i dati di incidenza di tab. 2 sono calcolati sulle effettive presenze nell'anno esaminato tra i cassintegrati e tra i lavoratori dipendenti, prescindendo dalla durata media di tali presenze mentre l'indicatore Istat è basato (verosimilmente) sulla media mensile di *stock-flussi* mensili. Secondo tale indicatore sotto il profilo territoriale l'incidenza massima è stata registrata in Molise nel 2014 (6,6%) e nelle Marche nel 2015 (3,7%) mentre il livello minimo in entrambi gli anni è quello registrato per la provincia autonoma di Bolzano (rispettivamente 1,2% e 1%)

3. Per una ricostruzione essenziale della regolazione pre e post Jobs Act cfr. Anastasia B. e G. Santoro (2018), "Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali", in *Economia italiana*, 2-3.

4. Il recente "Decreto Dignità" (decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 convertito con modificazioni dalle legge 96 del 9 agosto 2018) ha prolungato la fase transitoria prevista per tale cancellazione, ampliando anche la dotazione del relativo Fondo.

Tab. 3 - Ore autorizzate e utilizzate per tipologia di Cassa integrazione guadagni

	Valori assoluti				Composizione %			
	2016 Totale	2017 Totale	2017 Gen.-lug.*	2018 Gen.-lug.	2016 Tot.	2017 Tot.	2017 Gen.-lug.*	2018 Gen.-lug.
Cassa integrazione guadagni ordinaria								
Ore autorizzate	137.571.664	104.895.870	63.747.574	63.556.210	24%	30%	28%	46%
di cui: ore utilizzate (a prescindere dall'anno di utilizzo)	60.276.884	46.058.534	24.819.649	27.547.181	24%	32%	35%	54%
Quota utilizzate/autorizzate	43,8%	43,9%	38,9%	43,3%				
Cassa integrazione guadagni straordinaria e Cassa integrazione guadagni in deroga								
Ore autorizzate	439.250.601	244.160.075	160.885.602	75.986.686	76%	70%	72%	54%
di cui: ore utilizzate (a prescindere dall'anno di utilizzo)	196.059.395	98.718.938	45.467.997	23.698.625	76%	68%	65%	46%
Quota utilizzate/autorizzate	44,6%	40,4%	28,3%	31,2%				

* Ore utilizzate fino a luglio 2017

Fonte: elab. su dati Inps

Quanto alla composizione dei cassintegrati, analizzando i dati disponibili per l'ultimo triennio (tab. 4) essi risultano attorno al 60% in età centrale (30-49 anni), per metà localizzati al Nord e per metà al Centro Sud. Al Sud peraltro il processo di diminuzione del ricorso alla Cig osservato negli ultimi anni risulta decisamente inferiore a quello registrato al Nord.

Tab. 4 - Lavoratori sospesi beneficiari* di Cassa integrazione guadagni, per età, ripartizione geografica, numero di mesi di cassa integrazione, 2015-2017

	Valori assoluti			Variazioni %	Composizione %		
	2015	2016	2017	2016-2017	2015	2016	2017
Totale beneficiari	1.027.363	803.443	604.548	-24,8%	100%	100%	100%
Per età							
Fino a 29	63.294	47.900	34.748	-27,5%	6%	6%	6%
30-49	622.526	465.242	332.175	-28,6%	61%	58%	55%
50-54	175.550	147.133	117.671	-20,0%	17%	18%	19%
55 e oltre	165.993	143.168	119.954	-16,2%	16%	18%	20%
Per zona geografica							
Nord-ovest	312.976	233.416	161.453	-30,8%	30%	29%	27%
Nord-est	248.413	193.776	133.045	-31,3%	24%	24%	22%
Centro	212.917	167.496	126.197	-24,7%	21%	21%	21%
Sud	253.057	208.755	183.853	-11,9%	25%	26%	30%
Per numero mesi di cassa integrazione salariale							
Fino a 3	433.799	380.820	291.374	-23,5%	42%	47%	48%
da 4 a 9	422.767	285.063	208.079	-27,0%	41%	35%	34%
Oltre 9	170.797	137.560	105.095	-23,6%	17%	17%	17%

* Almeno un'ora di Cig nell'anno osservato.

Fonte: elab. su dati Inps

La quota di lavoratori che usufruiscono della Cig per oltre 9 mesi risulta stabile attorno al 17%; la quota maggioritaria – prossima nel 2017 al 50% – è quella dei lavoratori presenti in Cig per periodi inferiori ad un trimestre.

Per quanto riguarda i Fondi di solidarietà, il loro apporto al complessivo sistema di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi nel 2017 risulta ancora marginale: gli interventi attivati hanno riguardato 641 aziende interessando poco meno di 80.000 lavoratori; le ore autorizzate corrispondono in media a circa 15 giorni per beneficiario (tab. 5).

Tab. 5 – Fondi di solidarietà: ore autorizzate, ore utilizzate, numero lavoratori beneficiari e numero aziende coinvolte. Anno 2017

Fondo	Aziende	Ore autorizzate	Ore utilizzate	Beneficiari
Fondo di integrazione salariale	579	7.682.040	5.513.700	28.529
- di cui assegno di solidarietà	220	2.437.447	1.639.993	10.692
Banche, assicurazioni, tributi e poste	55	1.999.114	1.608.892	48.873
Trasporti (aereo, pubblico, ferrovie dello stato, ormezzatori, solimare)	6	70.741	60.508	490
Territoriali Trento e Bolzano	1	136	121	3
Totale anno	641	9.752.031	7.183.221	77.895

Fonte: elab. su dati Inps

Le dinamiche che abbiamo analizzato si riflettono nei dati economico-finanziari. Le entrate – il cui profilo riflette essenzialmente la dinamica occupazionale – risultano variare marginalmente aggirandosi attorno ai 4 miliardi. Le spese, inclusi gli oneri figurativi, evidenziano notevolissime differenze tra un anno e l'altro: si va dai 6,8 miliardi del 2013 (livello massimo) a 1,5 miliardi nel 2008 (livello minimo). La differenza tra entrate assicurative e uscite per prestazioni e oneri figurativi, ancora positiva nel 2008, è risultata poi sempre negativa – anche per valori assai rilevanti: poco meno di 3 miliardi nel 2013 – fino al 2015; successivamente si è ritornati a saldi positivi, nel 2017 anche di livello rilevante (1,7 miliardi).

Tra le due tipologie di cassa la differenza è notevole: la Cigo risulta sempre in attivo (solo nel 2009 si è registrato un modestissimo sbilancio) mentre la Cigs ha sempre evidenziato saldi negativi, a parte il 2008. La Cig in deroga è, per definizione, a carico della fiscalità generale (tab. 6).

Tab. 6 – Il bilancio della Cassa integrazione guadagni (in milioni): entrate contributive e spese per prestazioni e oneri figurativi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Entrate complessive per Cig										
Cigo	3.134,1	2.919,2	2.999,3	2.936,4	2.881,3	2.851,9	2.797,6	2.880,5	2.773,3	2.705,1
Cigs	1.040,7	976,7	1.065,6	1.071,0	1.085,3	1.110,0	1.072,8	1.083,0	1.138,5	1.255,1
Totale	4.174,8	3.895,9	4.064,9	4.007,4	3.966,6	3.961,9	3.870,4	3.963,5	3.911,8	3.960,2
B. Spesa complessiva (inclusi oneri figurativi)										
Cigo	587,5	2.979,8	1.885,0	1.243,8	1.762,3	1.898,5	1.166,5	1.191,2	894,9	701,4
Cigs	698,0	1.466,7	2.821,0	2.507,8	2.879,5	3.587,6	3.732,2	2.856,0	2.482,7	1.366,3
Deroga	196,6	503,8	1.086,3	1.177,4	1.505,7	1.305,1	1.213,2	617,6	331,5	200,9
Totale	1.482,1	4.950,3	5.792,3	4.929,0	6.147,5	6.791,2	6.111,9	4.664,8	3.709,1	2.268,6
C. Saldo entrate-uscite										
Cigo	2.546,6	-60,6	1.114,3	1.692,6	1.119,0	953,4	1.631,1	1.689,3	1.878,4	2.003,7
Cigs	342,7	-490,0	-1.755,4	-1.436,8	-1.794,2	-2.477,6	-2.659,4	-1.773,0	-1.344,2	-111,2
Deroga	-196,6	-503,8	-1.086,3	-1.177,4	-1.505,7	-1.305,1	-1.213,2	-617,6	-331,5	-200,9
Totale	2.692,7	-1.054,4	-1.727,4	-921,6	-2.180,9	-2.829,3	-2.241,5	-701,3	202,7	1.691,6

Fonte: elab. su dati Inps

La Cig consente un'indubbia flessibilità nella gestione delle crisi aziendali e contribuisce, soprattutto nei casi di ristrutturazioni di aziende con elevato numero di dipendenti e quindi a potenziale forte impatto territoriale in caso di fallimento, di tener sotto controllo i conflitti sociali che ne conseguono. Ma se sono indubbi i risultati su questo piano, cosa emerge se si misura la Cig rispetto al suo obiettivo intrinseco, vale a dire la conservazione del capitale umano in vista del superamento della fase aziendale di crisi? Un'analisi in tale direzione implica l'osservazione longitudinale delle performance delle aziende, per verificarne gli andamenti occupazionali negli anni post ricorso alla Cig.

Recenti elaborazioni Inps⁵ (tab. 7) relative a 84.000 aziende utilizzatrici di Cig straordinaria⁶ (inclusa deroga e solidarietà) nel triennio iniziale della crisi (2009-2011) hanno evidenziato che nel 2017 le aziende ancora attive risultavano meno della metà mentre l'11% risultavano sospese e il 40% cessate. Insomma: il bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto. Vi è peraltro da aggiungere che, tra le tuttora attive, solo per il 40% di queste ultime si registravano espansioni occupazionali tali da indurre a valutare come pieno successo il ricorso alla Cig per superare le difficoltà emerse nel periodo di crisi aziendale.⁸

5. Discusse più estesamente in Inps, XVII Rapporto annuale, luglio 2018, Roma.

6. Inclusa deroga e solidarietà.

7. Tale quota risultava diversificata in relazione alla classe dimensionale: per le imprese più grandi le probabilità di sopravvivenza sono ovviamente maggiori.

8. Di impianto analogo è un'analisi degli effetti di sei anni di Cassa integrazione in deroga in Veneto (con 21.000 aziende interessate e 112.000 lavoratori collocati in Cigd). Alla fine del periodo osservato poco meno del 50% dei cassintegrati risultava ancora alle dipendenze della medesima impresa. Quanto alle aziende interessate, in circa due terzi dei casi i livelli occupazionali risultavano mantenuti o avviati a recupero. Cfr. Anastasia B., Basso S. (2016), *Sei anni (2009-2014) di cassa integrazione in deroga in Veneto: quanto ha contato, come ha funzionato, che esiti ha prodotto*, collana i Tartufi, n. 44, 2016.

Tab. 7 - Distribuzione delle aziende che nel triennio 2009-2011 hanno avuto almeno un trattamento di cassa integrazione salariale straordinaria, in deroga o solidarietà, sulla base della posizione contributiva nell'anno 2017

	Attive		Cessate*	Sospese	Totale
	Totale	di cui: con incremento del n. di dipendenti			
A. Valori assoluti					
fino a 15 dipendenti	31.111	13.251	25.403	7.518	64.032
da 16 a 50 dipendenti	6.439	2.085	5.740	1.242	13.421
51 e oltre	3.583	1.220	2.454	553	6.590
Totale anno	41.133	16.556	33.597	9.313	84.043
B. Distribuzione %					
fino a 15 dipendenti	48,6%	20,7%	39,7%	11,7%	100,0%
da 16 a 50 dipendenti	48,0%	15,5%	42,8%	9,3%	100,0%
51 e oltre	54,4%	18,5%	37,2%	8,4%	100,0%
Totale anno	48,9%	19,7%	40,0%	11,1%	100,0%

* Definitivamente o in via provvisoria.

Fonte: elab. su dati Inps

2. A sostegno dei disoccupati: la NASpI e le altre indennità

Sul fronte del sostegno ai disoccupati le innovazioni introdotte dal Jobs Act sono state importanti: in particolare si è giunti al disegno di un unico strumento generale, la NASpI, che ha sostituito i precedenti ASpI, MiniASpI e indennità di mobilità, portando a compimento e a completa coerenza le innovazioni già introdotte dalla l. 92/2012 (legge "Fornero"). In particolare la NASpI ha completato l'allargamento del sussidio di disoccupazione a tutti i lavoratori dipendenti, inclusi dunque anche gli apprendisti, e ha superato la grande differenziazione esistente in precedenza nel trattamento dei disoccupati, storicamente legato alla loro età, al settore e alla dimensione dell'impresa di provenienza. Fuori del perimetro interessato dalle riforme rimangono ora solo i sussidi specifici per il settore agricolo. Per quanti hanno invece perso un posto di lavoro parasubordinato (di collaboratore coordinato e continuativo) è stata attivata la DIS-COLL, estesa nel 2017 anche a quanti hanno concluso il dottorato di ricerca o un assegno di ricerca.

A differenza di quanto evidenziato per la Cig, la dinamica dei sussidi di disoccupazione non appare correlata in maniera stringente agli andamenti del ciclo economico. Ciò non è dovuto solo all'impatto della nuova normativa, che rende complicati i confronti temporali: anche al netto di tali modificazioni si osserva che il numero di beneficiari (o altri indicatori equivalenti: giornate indennizzate, spesa etc.) non diminuisce affatto in presenza di ripresa economica (tab. 8). Ciò accade perché una parte dei sussidi - quelli legati ai licenziamenti - è inversamente legata al ciclo mentre una parte pressoché altrettanto consistente risponde a dinamiche specifiche (è il caso del lavoro domestico: nel 2017 il 14% delle giornate indennizzate è stato destinato a ex lavoratori domestici) o è, addirittura, correlata positivamente all'espansione dell'attività produttiva (i contratti di somministrazione e di lavoro a termine tendono ad aumentare nelle fasi di

ripresa generando quindi anche un maggior numero di disoccupati che negli intervalli tra un'occupazione e l'altra possono accedere alla NASpI). Infine, anche l'andamento dei sussidi ai lavoratori agricoli ha scarsi legami con le altalene del pil: il numero dei beneficiari risulta in progressiva crescita e nel 2017 è arrivato a circa 550.000 soggetti.

Tab. 8 – Beneficiari di sussidi di disoccupazione, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
A. Sussidi di disoccupazione per ex dipendenti di imprese extra-agricole*					
Beneficiari (in migliaia)**	2.337,8	2.494,0	2.740,1	2.507,9	2.628,5
Platea potenziale:					
- Assicurati Osservatorio lavoratori dipendenti	14.146.233	14.052.347	14.462.328	14.700.314	15.306.007
- Assicurati Lavoro Domestico	961.013	911.499	896.202	873.250	864.526
quota beneficiari/platea potenziale****	15,6%	16,8%	18,0%	16,2%	16,4%
Giornate indennizzate (in migliaia). Totale	313.279,6	326.750,9	341.820,9	372.866,8	377.581,4
% per lavoratori non comunitari % secondo la tipologia del contratto del rapporto anteriore:	11,4%	11,7%	12,3%	13,2%	13,7%
- tempo indeterminato	49,9%	48,2%	47,3%	47,1%	47,2%
- apprendistato	1,0%	1,8%	2,3%	2,5%	2,3%
- tempo determinato	32,1%	30,3%	29,9%	29,5%	29,3%
- stagionale	5,6%	7,7%	8,2%	7,9%	7,0%
- domestico	11,3%	11,9%	12,3%	12,9%	14,2%
<i>Giornate indennizzate: anni uomo equivalenti (in migliaia)</i>	858,3	895,2	936,5	1.021,6	1.034,5
B. Sussidi di disoccupazione per ex collaboratori, dottorandi e assegnisti (Dis-Coll)					
Beneficiari**			14.731	16.965	15.078
Platea potenziale (Collaboratori e dal 2017 anche dottorandi e assegnisti)***			413.287	266.296	272.773
quota beneficiari/platea potenziale			3,6%	6,4%	5,5%
C. Sussidi di disoccupazione per ex dipendenti agricoli					
Beneficiari**	524.337	525.068	534.393	540.558	546.786
Platea potenziale (operai agricoli a tempo determinato)	1.015.556	1.009.083	1.034.525	1.035.654	1.059.998
quota beneficiari/platea potenziale	51,6%	52,0%	51,7%	52,2%	51,6%

* Sono inclusi i vari strumenti che si sono succeduti nel tempo: ASpl e MiniASpl, NASpl, Fondi di solidarietà, indennità di mobilità.

** Almeno un giorno nell'anno osservato.

*** Collaboratori a progetto, collaboratori occasionali, collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta, dottorandi e assegnisti, medici in formazione specialistica.

**** Stimando che il 15% dei lavoratori domestici nel corso dell'anno risulti anche assicurato come lavoratore dipendente.

Fonte: elab. su dati Inps

I disoccupati ex dipendenti di imprese private *extra* agricole sussidiati con NASpi o corrispondenti strumenti precedenti hanno raggiunto il numero massimo nel 2015 (2,7 milioni): nel biennio successivo comunque sono stati registrati valori analoghi. L'incidenza dei sussidiati sul totale della platea di riferimento (lavoratori dipendenti *extra*-agricoli), può essere stimata pari a circa il 18% nell'anno di massimo (2015) mentre nell'ultimo biennio si è aggirata sul 16%⁹. Si tratta di valori assolutamente significativi. Più modesta è l'incidenza dei sussidi a ex collaboratori sulla relativa platea potenziale: nel 2017 ci si è attestati poco sopra il 5%. Massiccia invece è l'incidenza per quanto riguarda i disoccupati agricoli: la quota sulla relativa platea di riferimento oscilla sempre tra il 51 e il 52%.

Quanto al bilancio economico degli interventi a sostegno del reddito dei disoccupati, tra entrate (contributi incassati) e uscite (prestazioni + contributi figurativi) per il quinquennio 2013-2017 si riscontra un forte risultato negativo. Esso coinvolge sia gli interventi in favore degli *ex* lavoratori del settore privato *extra* agricolo, dove il saldo negativo ha oscillato tra 8 (2015) e oltre 10 miliardi (2014 e poi di nuovo 2017), sia quelli per i dipendenti agricoli, che evidenziano un saldo negativo ormai prossimo ai due miliardi (tab. 9).

Tab. 9 – Sussidi di disoccupazione: contributi incassati e spese per prestazioni e oneri figurativi (in milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
A. Sussidi di disoccupazione per ex dipendenti di imprese extra-agricole*					
Entrate	5.173,5	5.369,4	5.478,4	5.616,2	5.356,5
Spese, inclusi oneri figurativi	14.510,6	15.682,3	13.436,8	15.581,3	15.516,9
Saldo	-9.337,1	-10.312,9	-7.958,4	-9.965,1	-10.160,4
B. Sussidi di disoccupazione per ex collaboratori, dottorandi e assegnisti (Dis-Coll)					
Entrate					25,4
Spese, inclusi oneri figurativi			28,7	43,1	28,5
Saldo			-28,7	-43,1	-3,1
C. Sussidi di disoccupazione per ex dipendenti agricoli					
Entrate	127,5	131,5	133,9	139,3	143,8
Spese, inclusi oneri figurativi	1.880,7	1.949,8	1.977,5	1.999,9	2.112,0
Saldo	-1.753,2	-1.818,3	-1.843,6	-1.860,6	-1.968,2

*Sono inclusi i vari strumenti che si sono succeduti nel tempo: ASpi e MiniASpi, NASpi,

Fondi di solidarietà, indennità di mobilità.

Fonte: elab. su dati Inps

9. Un indicatore analogo è stato inserito tra gli indicatori territoriali di sviluppo elaborati dall'Istat (codice 530), basato su dati Inps. Con riferimento al 2014 (unico anno disponibile) esso misura "la quota percentuale di lavoratori che percepiscono sussidi da Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e Indennità di disoccupazione sul totale dei lavoratori". Non sono resi noti i dati di base (numeratore e denominatore) ma solo la quota ottenuta, pari a 8,9% per l'Italia con importanti oscillazioni regionali che vanno dal 18,7% della Sardegna al 5,5% del Piemonte. La significativa differenza rispetto ai valori indicati in tab. 8 può essere dovuta sia al perimetro utilizzato per l'ammortizzatore (lavoratori dipendenti o lavoratori totali?) sia alla tipologia della misura (dato uniperiodale di presenza effettiva tra i sussidiati e i lavoratori o media annua di *stock*-flussi mensili).

Tab. 10 – Trattamenti di Naspi decorrenti nel 2016 e 2017 per settori Ateco riclassificati e durata teorica

	Durata teorica dei trattamenti				Totale	Comp. %	Var. % sull'anno precedente
	Fino a 4 mesi	Da 5 a 12 mesi	Da 13 a 18 mesi	Da 19 a 24 mesi			
A. 2016							
Agricoltura e pesca	2.680	3.866	1.287	1.710	9.543	1%	
Industria in senso stretto	38.873	53.923	24.297	62.324	179.417	11%	
Costruzioni	30.087	62.260	23.649	39.151	155.147	10%	
Commercio	33.884	52.741	23.357	57.722	167.704	10%	
Alberghi e ristoranti	163.612	128.212	32.024	31.296	355.144	22%	
Trasporti	19.509	30.634	11.369	16.734	78.246	5%	
Credito	834	1.657	916	2.887	6.294	0%	
Somministrazione	33.837	44.737	15.060	11.200	104.834	7%	
Pubblica amministrazione	7.329	7.664	3.965	3.049	22.007	1%	
Istruzione	30.508	81.846	38.479	12.704	163.537	10%	
Sanità e servizi sociali	10.406	17.242	7.313	11.569	46.530	3%	
Altri servizi	70.842	70.247	27.368	51.171	219.628	14%	
Lavoro domestico	9.569	30.739	18.936	33.715	92.959	6%	
Totale	451.970	585.768	228.020	335.232	1.600.990	100%	
Comp. %	28%	37%	14%	21%	100%		
B. 2017							
Agricoltura e pesca	3.391	3.602	1.273	1.988	10.254	1%	7%
Industria in senso stretto	44.140	52.310	23.960	74.700	195.110	12%	9%
Costruzioni	32.142	52.180	21.961	34.587	140.870	8%	-9%
Commercio	41.600	54.115	24.082	58.536	178.333	11%	6%
Alberghi e ristoranti	195.942	119.547	32.740	32.513	380.742	23%	7%
Trasporti	23.765	28.982	11.211	18.591	82.549	5%	5%
Credito	844	1.541	864	3.159	6.408	0%	2%
Somministrazione	41.435	46.186	15.171	13.411	116.203	7%	11%
Pubblica amministrazione	7.261	6.849	3.234	2.491	19.835	1%	-10%
Istruzione	40.799	93.677	31.759	10.734	176.969	11%	8%
Sanità e servizi sociali	12.162	18.873	7.245	11.896	50.176	3%	8%
Altri servizi	82.768	71.005	27.389	53.948	235.110	14%	7%
Lavoro domestico	11.428	29.719	17.041	32.282	90.470	5%	-3%
Totale	537.677	578.586	217.930	348.836	1.683.029	100%	5%
Comp. %	32%	34%	13%	21%	100%		
Var. % sull'anno precedente	19%	-1%	-4%	4%	5%		

Fonte: elab. VisitInps su microdati Inps

Analizzando con maggiori dettagli l'evoluzione recente dei trattamenti NASpI, vale a dire del più rilevante sussidio ai disoccupati, riscontriamo che la crescita osservata nel 2017 – un incremento dei trattamenti avviati pari al 5% – è legata soprattutto alla dinamica delle durate teoriche brevi¹⁰ che riflettono evidentemente la diffusione dei contratti a termine: i trattamenti brevi (fino a 4 mesi) rappresentano nel 2017 un terzo dei trattamenti totali mentre nel 2016 valevano il 28% (tab. 10). I trattamenti brevi sono cresciuti in modo particolare nel comparto turistico-alberghiero e nel settore istruzione. In quest'ultimo comparto sono invece diminuite le durate lunghe:

10. Le durate teoriche ed effettive della NASpI sono rilevanti anche per il legame che ne deriva con le politiche attive: in particolare per il nesso con l'assegno di ricollocazione cfr. De Vincenzi R., De Blasio G., "La NASpI e le politiche attive del lavoro. La platea potenziale e la non platea dell'Assegno di ricollocazione", in SINAPPSI-Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, n. 1, 2018.

tutto ciò riflette anche lo spostamento da supplenze annuali¹¹ a supplenze brevi. I trattamenti lunghi (da 19 a 24 mesi) sono aumentati nel settore manifatturiero per effetto, probabilmente, di un maggior numero di licenziamenti o risoluzioni consensuali che hanno interessato lavoratori con elevata anzianità aziendale (e probabilmente con anche età anagrafica elevata).¹²

Le dimensioni notevoli assunte dai sussidi di disoccupazione non hanno peraltro risolto il problema statistico – e interpretativo – del tasso di copertura dei disoccupati. La domanda infatti, ovvia e legittima, è: “quanti disoccupati sono tutelati dagli strumenti messi in campo per sostenere il loro reddito?”.

Secondo il recente rapporto Ocse¹³ (Employment Outlook 2018) in Italia meno di un disoccupato su 10 riceveva il sussidio di disoccupazione nel 2016, una delle percentuali più basse tra i paesi dell’Unione europea (dove tale quota si aggirava mediamente attorno al 30-35%). Si tratta di stime congruenti con quanto emerge da elaborazioni sui microdati Istat-Rfl, elaborazioni che segnalano un incremento del tasso di copertura (rapporto tra disoccupati sussidiati e disoccupati totali), tra il 2014 e il 2017, dal 7 al 9%. Questa quota sale al 15% (per il 2017) se ricalcoliamo il rapporto con riferimento solo ai disoccupati da meno di 12 mesi.

Il basso tasso di copertura sta in relazione con le caratteristiche strutturali della disoccupazione italiana. In particolare:

- a. il 30% dei disoccupati è senza esperienza e quindi alla ricerca del primo impiego;
- b. poco più del 20% dei disoccupati proviene dall’inattività (in rientro dopo periodi più o meno lunghi di assenza dal mercato del lavoro).

Dato le norme vigenti, queste due tipologie di disoccupati sono escluse dall’accesso ai sussidi e quindi, per costruzione, il tasso di copertura può arrivare al massimo al 50%. Ma non basta: la metà dell’aggregato costituito dai disoccupati ex-occupati è composta da disoccupati di lunga durata (over 12 mesi): data la distribuzione delle durate teoriche del sussidio è assai probabile che un’ampia quota di disoccupati abbia percepito il sussidio nei primi mesi di disoccupazione e risulti averlo terminato al momento dell’indagine Istat. Inoltre possono incidere, seppur marginalmente, altri percorsi che non prevedono la possibilità di percepire il sussidio: ciò vale ad esempio per i disoccupati provenienti dal lavoro autonomo o per i disoccupati che hanno perso il posto di lavoro in seguito a dimissioni volontarie. In sostanza per definizione, data la composizione della disoccupazione, il tasso di copertura calcolato sullo *stock* dei disoccupati può raggiungere al massimo valori attorno al 30-35% (dipende dall’entità dei disoccupati di lunga durata ancora sussidiati).

Il tasso di copertura è senz’altro maggiore per i flussi di disoccupati – perché si neutralizza l’effetto della durata – flussi però non agevolmente ricostruibili direttamente dai microdati Istat e con informazioni complete anche sulla loro posizione originaria rispetto ai sussidi (al momento di ingresso in disoccupazione).¹⁴

11. Diminuite a causa delle stabilizzazioni.

12. In tal caso la NASpI funzionerebbe come una sorta di prepensionamento.

13. Cfr. Oecd, *Employment Outlook 2018*, Parigi, luglio 2018.

14. Si muove comunque in questa direzione l’elaborazione di F. Giorgi: ricostruendo con i dati Rfl i “nuovi

A questi problemi si possono aggiungere altre distorsioni dovute al campione e/o alle dichiarazioni rilasciate (che sul punto specifico possono essere imprecise). Si tratta quindi di misure che devono essere ulteriormente affinate, con l'integrazione dei dati amministrativi e di quelli statistici, e adeguatamente interpretate, andando oltre la sorpresa che può essere destata da risultati statistici apparentemente controintuitivi o utilizzati semplicisticamente per indicare il fallimento dell'obiettivo di determinate *policy*.¹⁵

3. Le politiche passive italiane in un confronto internazionale

I lunghi anni di crisi e di contrazione occupazionale post 2008 hanno indotto molti Paesi a modificare i propri sistemi di *welfare* con l'intento di elevare il tasso di copertura degli strumenti adottati, andando anche verso una maggiore condizionalità dell'erogazione degli stessi e affiancando sempre più gli interventi di politica passiva a più o meno vincolanti percorsi di riattivazione verso il lavoro. Importanti modifiche riguardo alle condizioni di eleggibilità (periodo minimo di contribuzione o di lavoro necessario per l'accesso ai benefici in caso di disoccupazione) sono state varate in Slovacchia, Lituania, Portogallo, Francia, Austria e Finlandia, oltre che in Italia.¹⁶ Altri paesi – quali Croazia, Grecia, Portogallo, Svezia, Repubblica Ceca – sono intervenuti includendo tra i beneficiari gruppi di disoccupati prima esclusi (lavoratori autonomi, *freelancers*, lavoratori delle agenzie temporanee, etc.). Con l'eccezione di Lettonia, Lituania e – parzialmente – Italia, le politiche riguardo alle durate degli interventi sono state tutte rivolte alla loro compressione. Tra il 2008 e il 2016 il tasso di rimpiazzo rispetto al salario è cresciuto in 15 paesi e diminuito in dieci, attraverso riforme che hanno seguito l'andamento congiunturale e con modifiche sostanziali del contenuto economico in ragione della durata della disoccupazione stessa. Infine, sono stati generalmente rafforzati i criteri di condizionalità rispetto alle azioni richieste per ritrovare lavoro e alla disponibilità ad accettare lo stesso, ed inasprite le sanzioni in caso di non rispetto di tali regole.¹⁷

In definitiva si può sostenere che le politiche dei diversi paesi, più che convergere verso un unico modello, hanno perseguito il tentativo di modificare i criteri esistenti alla luce dei difetti specifici di ciascun ordinamento nazionale evidenziati dalla crisi: chi mitigando l'eccessiva generosità, chi estendendo le platee dei beneficiari tenendo conto dei mutamenti del mercato del lavoro, tutti comunque convergendo in modo chiaro verso un assetto di *workfare*.

disoccupati" (soggetti che hanno perso il lavoro perché licenziati o per scadenza d'un contratto a termine) calcola un take up rate effettivo che risulta più che raddoppiato tra il 2005 e il 2017 passando dal 10 al 26% (cfr. Giorgi F., "La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia", in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 459, 2018).

15. Dato l'elevato numero di beneficiari di sussidi di disoccupazione – oltre tre milioni nel corso di un anno, mediamente oltre 1 milione ogni giorno – è evidente che la maggior parte di essi non risulta "disoccupata" secondo le classificazioni Istat.

16. Riguardo al caso italiano molto utile risulta il quadro comparativo tra vecchi e nuovi strumenti fornito da: Ufficio parlamentare di bilancio, *Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act*, Roma, 2018.

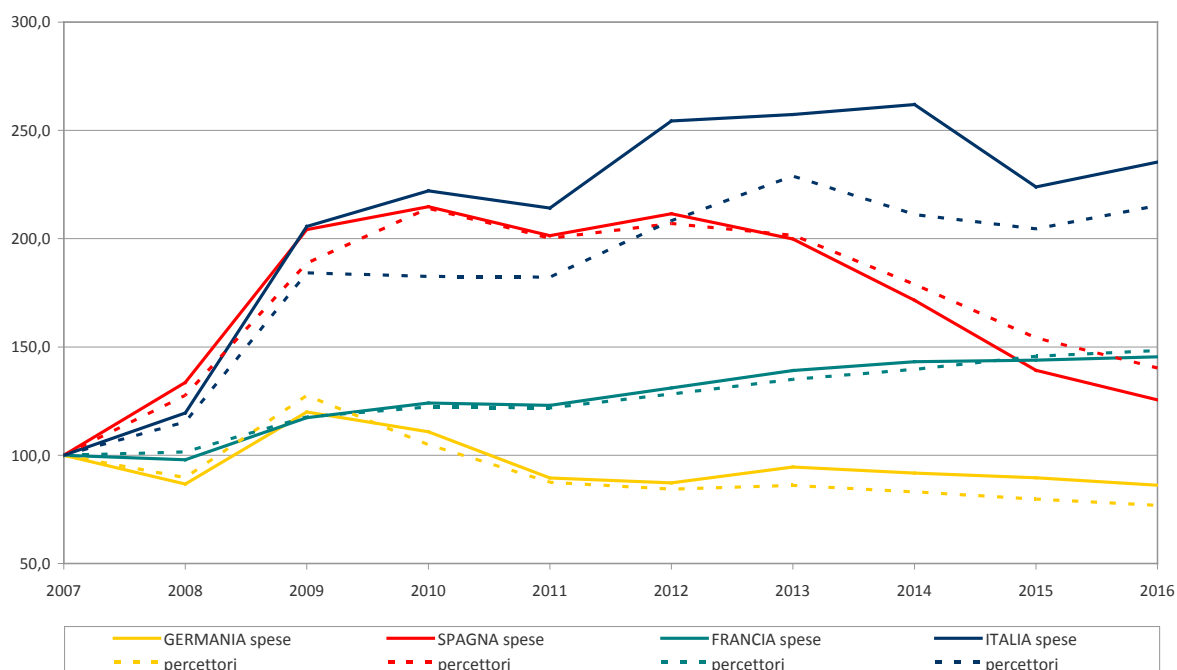
17. Per un analitico rendiconto delle recenti linee di intervento in materia nei Paesi europei si rinvia al capitolo 3 di *European Commission (2018), Labour Market and Wage Development in Europe. Annual Review 2018*, Brussels.

Il permanere di significative differenze tra le diverse realtà nazionali rende poco utile un confronto tra la situazione italiana e la media dei paesi Ue, mentre in riferimento ai maggiori partner europei – quelli più simili all'Italia per dimensione, sistema produttivo e sedimentazione dei sistemi di *welfare* – l'operazione risulta più agevole anche se sempre si dovrà tener conto dei molti caveat necessari per una corretta lettura delle informazioni disponibili.

Si è ritenuto opportuno prendere in considerazione i dati Eurostat, aggiornati al 2016, relativi alle *Labour Market Policy Statistics (Lmp)* per le categorie 8 e 9, rispettivamente riferiti alle politiche di supporto per perdita/caduta del reddito da lavoro e a quelle di prepensionamento anticipato per ragioni di mercato del lavoro. Come Paesi di confronto si assumono Francia, Germania e Spagna.

I costi sostenuti e le platee coperte dagli interventi delle politiche per combattere la disoccupazione e sostenere i redditi in caso di sospensione del lavoro analizzati a partire dal 2007 sono utili da un lato per evidenziare come la crisi ha avuto un'evoluzione temporalmente diversa nei paesi osservati e dall'altro per valutare quanto incidono i differenti assetti di *welfare* lavoristico. Emerge chiaramente (graf. 1) che l'Italia è la nazione che più di tutte ha patito la crisi in quanto a intensità e durata: fatto 100 il 2007, le spese sono cresciute fino a oltre una volta e mezza, con un picco nel 2014, mentre i beneficiari sono comunque più che raddoppiati a partire dal 2012 e si sono mantenuti oltre tale livello fino all'ultima osservazione disponibile, toccando il valore massimo nel 2013.

Grafico 1 - Dinamica delle spese e del numero di percettori di interventi di politiche passive in alcuni Paesi europei tra il 2007 e il 2016. Categorie 8 e 9 Lmp (2007=100)



Note: per la Spagna manca in tutti gli anni osservati il numero dei soggetti prepensionati, pur essendo presente la quantificazione delle spese; per la Germania, manca il numero dei soggetti prepensionati per il 2016.

Fonte: elab. su dati Eurostat (novembre 2018)

Solo la Spagna mostra, almeno nei primi anni, andamenti comparabili con quelli dell'Italia, ma con una riduzione più decisa e precoce, a partire dal 2012, soprattutto delle spese. Nel corso di tutti gli anni osservati – e dunque senza mostrare una qualche consistente oscillazione in funzione delle variazioni congiunturali – la Francia conosce una crescita lenta ma costante degli interventi, i quali nel 2016 arrivano a sfiorare un incremento del 50% sui livelli del 2007. La Germania solo nel biennio 2009-2010, quindi con un manifestarsi delle difficoltà occupazionali ritardato, mostra una modesta crescita degli interventi a sostegno della disoccupazione che negli anni seguenti risultano invece sempre inferiori ai livelli pre-crisi.

Mentre per Germania e Francia la dinamica delle spese risulta pressoché sovrapponibile a quella del numero dei percettori, Spagna e soprattutto Italia presentano andamenti differenziati.

Per l'Italia a partire dal 2009 si apre una forbice tra le due curve, a tutto vantaggio della spesa. Questo trova una sua logica spiegazione quando si analizzano gli strumenti che vengono dispiegati per arginare gli effetti della crisi: gli interventi della Cassa integrazione (Cig)¹⁸ e dell'indennità di mobilità¹⁹, pur interessando una platea inferiore rispetto a quella dell'indennità di disoccupazione, garantiscono un tasso più elevato di rimpiazzo del salario netto. Sulla spesa totale della categoria 8, Cig e mobilità sono passate a pesare da un minimo del 27% ad un massimo del 42% mentre il numero di percettori è oscillato dal 23% al 36%. Il restringimento della forbice negli ultimi due anni osservati vede sovrapporsi gli effetti del miglioramento del ciclo economico, con il conseguente crollo della Cig e della mobilità, a quelli dell'applicazione della nuova disciplina prevista per il trattamento della disoccupazione (NAspi) che ha comportato al contempo sia l'allargamento della platea dei coinvolti sia la progressiva riduzione dell'indennità percepita a partire dal quarto mese di disoccupazione.

Per quanto riguarda la Spagna, dopo l'iniziale maggior incremento della spesa all'esordio della crisi, a partire dal 2013 la curva che descrive la dinamica del numero dei partecipanti si è mantenuta al di sopra di quella delle spese, segnalando una riduzione del contributo economico *pro-capite*. Anche in questo caso conta la rimodulazione del peso degli strumenti impiegati che, con la ripartenza del ciclo economico, ha visto diminuire il ricorso all'indennità di disoccupazione²⁰ (che nei primi anni osservati assorbiva quasi l'80% della spesa ed è scesa al 58% nell'ultimo biennio osservato) e acquisire maggiore peso gli interventi di sostegno delle situazioni più critiche (disoccupati in condizioni economiche di maggior bisogno che hanno terminato il diritto al sussidio ordinario) o dei lavoratori espulsi da imprese fallite; strumenti il cui tasso di sostituzione reddituale è ridotto anche se prolungato nel tempo²¹.

Per estendere ulteriormente il confronto tra Paesi risulta utile cercare di costruire

18. Strumento che interviene a sostenere il reddito dei lavoratori temporaneamente sospesi dalle aziende in difficoltà o in ristrutturazione, riformato sostanzialmente nel 2015 con il Jobs Act (D.lgs. 148/2015).

19. Indennità riservata ai lavoratori di imprese con più di 15 dipendenti destinatari di licenziamenti collettivi e con un'anzianità aziendale superiore a 12 mesi, abolita anch'essa nel 2015 con il Jobs Act (D.lgs. 148/2015) ma ancora attiva nel 2016.

20. L'indennità di disoccupazione piena, con *décalage* (pari a 70% della retribuzione durante i primi 180 giorni, 60% per i giorni seguenti), comprende il pagamento dei contributi di sicurezza sociale; la sua durata massima è di 24 mesi (Eurostat, 2016, Qualitative report. Spain 2016, Brussels).

21. L'assistenza alla disoccupazione corrispondente all'80% del public income indicator, rivolta a: disoccupati che

qualche indicatore sintetico che annulli i differenziali dimensionali e limitare l'analisi all'ultimo anno disponibile. Serve sempre ricordare come le differenze che si andranno a descrivere sono anche determinate, oltre che dai diversi sistemi normativi, da non trascurabili problemi di misura, vista l'origine amministrativa di queste informazioni, rispetto alle quali è più difficile esercitare un controllo statistico puntuale.

Usualmente per valutare il peso giocato dai diversi assetti dei sistemi di politiche passive si fa riferimento a dimensioni macro, quali la spesa misurata in termini assoluti o in rapporto alla popolazione piuttosto che al Pil. Da questo punto di vista la Francia risulta il paese che dedica maggiori risorse a questi interventi, con 45,5 miliardi di euro spesi nel 2016, circa il doppio di quanto registrato negli altri paesi considerati e più del doppio dell'Italia (22,3 miliardi). La quota sul Pil delle spese per le politiche passive (tab. 11) oscilla tra il 2% della Francia e lo 0,8% della Germania, estremi tra i quali si collocano l'Italia (1,3%) e la Spagna (1,7%).

Tabella 11 - Dati di sfondo e indicatori di incidenza delle politiche passive. Anno 2016

	Germania	Spagna	Francia	Italia
Popolazione 15-64	53.963.380	30.700.225	41.856.972	38.878.311
Percettori (stock medio annuo)	2.589.732	1.994.089	4.030.320	1.399.168
Persone in cerca di occupazione	1.774.000	4.481.000	2.972.000	3.012.000
% di percettori su popolazione 15-64	4,8%	6,5%	9,6%	3,6%
% di percettori su persone in cerca di occupazione	146%	45%	136%	46%
Tasso di disoccupazione	4,1%	19,6%	10,1%	11,7%
Spese (in migliaia di €)	25.677.192	19.286.686	45.418.092	22.376.014
Spesa media per beneficiario	9.915	9.672	11.269	15.992
Spesa media per persone in cerca di occupazione	14.474	4.304	15.282	7.429
% della spesa su Pil	0,8%	1,7%	2,0%	1,3%

Fonte: elab. su dati Eurostat (novembre 2018)

Andare oltre queste prime indicazioni e cercare di qualificarle in rapporto sia alla natura degli interventi sia alla situazione economica e del mercato del lavoro delle singole realtà nazionali risulta tuttavia tutt'altro che agevole.

Se il tasso di disoccupazione è pari al 4,1% in Germania, esso si attesta in Spagna al 19,6% ed è comunque superiore al 10% sia in Francia che in Italia. Ma ben diversa è anche la spesa *pro capite*, e qui emerge il significato degli interventi adottati. Infatti se andiamo a pesarla rispettivamente sui beneficiari e sulle persone in cerca di

hanno esaurito il diritto alle prestazioni di disoccupazione o che non hanno versato i contributi minimi per averne diritto, altre categorie minori (emigranti rimpatriati, ex detenuti, over 52 anni privi dei requisiti per l'accesso alla pensione), con durate variabili tra i 6 e i 30 mesi (e con eccezione per gli over 55 per i quali può estendersi oltre i 10 anni, fino al raggiungimento dell'età pensionabile). Vi è poi, per i lavoratori coinvolti, l'indennità in caso di fallimento dell'azienda (Eurostat, 2016, *Qualitative report. Spain 2016*, Brussels).

occupazione²² (non solo in termini assoluti ma anche nella proporzione che lega i due rapporti esaminati) osserviamo che:

- nel primo caso l'oscillazione tra gli estremi (il minore essendo attribuibile alla Spagna e l'opposto all'Italia) è di oltre 6mila euro;
- nel secondo l'oscillazione è di quasi 11mila euro, che corrisponde al differenziale esistente tra Spagna e Francia;
- per Francia e Germania la spesa media per beneficiario²³ è inferiore a quella calcolata sulle persone in cerca di occupazione, informazione che riflette una quota dei percettori sui disoccupati superiore al 100% per entrambi i Paesi (per gli altri due invece tale rapporto è attorno al 45%).

In Germania i sussidi vengono erogati oltretutto ai disoccupati anche ai loro conviventi purché ricorrano determinate condizioni ed anche, quale integrazione al reddito, a persone anziane occupate a *part-time*²⁴. In Francia i disoccupati possono, nel corso dell'anno, accedere a diverse categorie di benefici ed in questo caso vengono contati più volte. In entrambi i casi ci troviamo ad avere, per cause diverse, un sovrannumero di beneficiari rispetto ai disoccupati (con la conseguente ricaduta in termini di contabilità *pro-capite*)²⁵.

Nei sistemi spagnolo ed italiano è invece piuttosto ricorrente essere nella condizione di disoccupazione ma non avere ancora/non aver più accesso ad un sussidio²⁶. In Italia, poi, la spesa *pro-capite* più elevata in assoluto è da imputarsi alla presenza, come precedentemente sottolineato, di strumenti diversi dal sussidio di disoccupazione che hanno un tasso di rimpiazzo più elevato dello stesso.

Infine si nota una tendenza generale alla riduzione del già modesto ricorso ai prepensionamenti. Se prima della crisi questi interventi assorbivano quote marginali della spesa per le politiche passive e dei relativi percettori (con quote che oscillavano tra il 5-6% della Germania e l'1% di Spagna e Italia), negli anni più recenti in nessun paese essi superano l'1% del totale. Se tuttavia dall'esame in termini relativi si passa a valutare l'entità assoluta degli interventi possiamo notare come solo l'Italia si distingue per la stabilità, quando non la leggera crescita, sia delle spese (175 milioni nel 2016) che del numero di percettori (circa 6mila unità).

22. Si utilizzano le persone in cerca di occupazione come un parametro di confronto, pur sapendo che sono previsti tra i beneficiari anche soggetti diversi dai disoccupati come ad esempio nel caso italiano, i cassintegrati. I dati ricavati non sono quindi interpretabili come tassi di copertura.

23. Si sono usati quali sinonimi i termini di "percettore" e "beneficiario" anche se così non è proprio stando alla definizione del vocabolario.

24. Assistenza alla disoccupazione per tutti i disoccupati abili al lavoro tra i 15 e i 65 anni e ai loro conviventi che richiedano il sussidio; il supporto all'impiego part time per gli occupati anziani (Eurostat, 2016, *Qualitative report. Germany 2016, Brussels*)

25. In questo caso ci siamo richiamati alla Eurostat (2013), Labour market policy statistics. Methodology 2013, Brussels alla pg. 39.

26. Un tentativo di comparazione tra i diversi sistemi di welfare per misurare i tassi di copertura degli strumenti è proposto in Oecd (2018), *Employment Outlook 2018*, Parigi, Cap. 5.





Capitolo 12

Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza



Capitolo 12

Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza¹

Emanuele Ranci Ortigosa
Istituto per la Ricerca Sociale

1. Da 10 anni in Italia i poveri sono sempre più numerosi

In Italia, nel 2017, sono in povertà 1 milione e 778mila famiglie, 5 milioni e 58mila individui, 1 su 12 residenti. Per molti fattori, fra i quali anche le deficienze del nostro sistema assistenziale, dal 2007 gli individui poveri sono aumentati di più di due volte e mezzo, passando dal 3,1% all'8,4% dei residenti, e ancora tendono ad aumentare. Sono dati di povertà assoluta, che stimano le famiglie la cui spesa mensile per consumi è pari o al di sotto della soglia che l'Istat pone come essenziale per poter acquisire i beni e servizi necessari per poter condurre una vita minimamente dignitosa. Tale soglia per il 2017 varia da 560,82 a 826,63 euro individuo/mese in rapporto al costo della vita nei diversi contesti territoriali².

Le soglie e le conseguenti stime della povertà assoluta sono quelle che meglio rappresentano le condizioni di vita delle famiglie povere per quanto dipende dal loro reddito. Quelle della povertà relativa descrivono invece la distribuzione dei redditi nella società considerata. Nel 2017 le famiglie in povertà relativa, che hanno cioè un reddito pari o inferiore alla metà di quello medio, sono 3 milioni e 171mila, il 12,3% delle famiglie residenti rispetto al 9,9% del 2007, e gli individui che le compongono sono 9 milioni e 368mila (il 15,6% rispetto al 10,5% del 2007), il doppio cioè rispetto a quelli stimati per la povertà assoluta³.

Un indicatore più complesso è rappresentato dal rischio di povertà o esclusione sociale, che coniuga l'indicatore reddituale (rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali) con altri due elementi, relativi al mercato del lavoro (bassa intensità lavorativa, ossia chi vive in famiglie in cui gli adulti lavorano meno del 20% del loro potenziale) e alle condizioni di vita (grave deprivazione materiale). La percentuale delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia passa dal 26% del 2007 al 30% del 2016, quasi 18 milioni di individui, livello ben superiore a quello medio europeo, e fra i peggiori dei singoli paesi.

1. Per una trattazione più ampia vedi: Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Francesco Brioschi editore. Vedi anche i numerosi articoli sul tema pubblicati su welforum.it.

2. Per l'Istat "una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore al valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali in un dato anno per ciascuna famiglia (spesa definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza) per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile". Nel sistema Istat le soglie di povertà assoluta variano quindi in funzione del costo della vita nell'area di residenza: a parità di composizione familiare, sono più alte nelle regioni settentrionali rispetto al Sud, o nei grandi centri urbani rispetto alle aree agricole. Ad esempio, nel 2017 per un adulto (18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà è pari a 826,73 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 742,18 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 560,82 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno.

3. La soglia della povertà relativa viene individuata assumendo un valore percentuale del reddito medio - o mediano - pro capite e offre la possibilità di effettuare stime in base a diversi valori: sono poveri "relativi" quanti hanno un reddito pari o inferiore alla metà di quello medio (Istat), sono a rischio di povertà quanti ne hanno uno pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano della distribuzione individuale di ogni paese (Eurostat).

Nella storia recente del nostro Paese, nel secondo dopoguerra, nell'ambito dell'Italia democratica e del forte sviluppo, in un primo periodo, che arriva fino ai primi anni 2000, la povertà diminuisce molto, passando dal 20% dei primi anni '70 al 3,1% del 2007. Un secondo periodo invece è segnato dalla crisi economica con pesanti riflessi sociali e, a partire dal 2007, un accelerato aumento della povertà. Una crescita impressionante, come evidenziano i dati riportati, che non si è arrestata neppure negli ultimi anni, malgrado una certa ripresa generale dell'economia, che evidentemente non ha beneficiato le fasce sociali in maggiore difficoltà. In questo stesso periodo continua a crescere anche l'intensità della povertà, che rappresenta quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia mediamente sotto la linea di povertà, ovvero "quanto poveri sono i poveri". Se l'intensità cresce vuol dire che i poveri sono, oltre che più numerosi, anche più poveri e con ancor meno risorse.

Torniamo per qualche ulteriore informazione ai dati della povertà assoluta. Relativamente alla distribuzione geografica negli anni dal 2007 al 2017 il tasso di povertà passa al Nord dal 2,3% al 4,2% dei residenti, al Centro dal 2,7% al 5,1%, nel Mezzogiorno dal 5% al 10,3%, interessando quindi l'intero Paese, ma penalizzando ancora una volta soprattutto il Mezzogiorno.

Dal 2005 al 2016, l'incidenza della povertà fra le famiglie in cui la persona di riferimento⁴ è occupata aumenta dal 2,2% al 6,1%, colpendo in particolare le famiglie con persona di riferimento operaio (dal 2,3% al 11,8%) e registrando il maggior incremento tra quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (dal 7% al 26,7%). Si mantiene invece molto al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro (dal 3,9% al 4,2%) in quanto il nostro *welfare* tradizionale meglio protegge rispetto al bisogno economico gli anziani e quanti hanno una storia contributiva, anche se ridotta.

Relativamente alla composizione familiare, nel periodo considerato, crescono particolarmente in povertà le famiglie numerose con 4 (dal 2,4% al 10,2%) o 5 componenti (dal 4,7% al 17,8%). E soprattutto quelle con figli minori: se con tre o più figli minori dal 9% al 20,9%, se con due dal 2% al 9,7%, e se anche con un solo minore dal 1,8% al 9,5%. Conseguentemente i minori poveri passano dal 3,1% al 12,1%, e i giovani da 18 a 34 anni dal 2,7% al 10,4%. La crisi penalizza quindi soprattutto giovani, minori e giovani famiglie, spesso genitori di quegli stessi minori.

La questione giovanile assume tutto il suo rilievo se ai dati esposti aggiungiamo quelli sulla disoccupazione giovanile attualmente al 30,8% (il doppio della media dei paesi europei, pari al 14,8%), sulla scarsa mobilità sociale intergenerazionale, sul livello di abbandono scolastico prima della conclusione della scuola secondaria superiore (che supera del 50% la media OECD⁵), sul basso livello di competenze alfabetiche e numeriche, sul 29% dei giovani tra i 15 e i 29 anni che non è né in istruzione né in occupazione (NEET), che costituisce il livello peggiore in Europa ed è pari al doppio della media OECD. A fronte di questa situazione non basta integrare i redditi, occorrono soprattutto interventi inclusivi, che facilitino l'accesso ai servizi. Interventi di sostegno alla genitorialità, all'asilo nido, scolastici, educativi, di socializzazione, di formazione e di inserimento al lavoro, di tutela della salute, come sottolinea anche l'OECD.

4. Persona di riferimento è per Istat l'intestatario della scheda anagrafica (corrisponde al vecchio concetto di capo famiglia) rispetto al quale sono definite le relazioni di parentela.

5. OECD: Organization for Economic Cooperation and Development.

Con la crisi anche la disuguaglianza in Italia è aumentata ha raggiunto un più alto livello in Italia. Povertà e disuguaglianza sono concetti diversi, le cui tendenze però spesso si accompagnano. Secondo l'OECD⁶ l'Italia registra negli anni della crisi uno dei maggiori aumenti delle disuguaglianze tra i paesi industrializzati. Il coefficiente di Gini⁷ sul reddito disponibile in Italia sale dallo 0,313 nel 2007 allo 0,331 nel 2015, con un incremento dell'1,8%, uno dei maggiori dell'OECD, dove l'aumento medio risulta del 0,08%. Ancora su dati OECD il reddito medio del decile (e cioè del 10%) più ricco della popolazione in Italia è 11,4 volte il reddito medio del decile più povero, mentre è di 9,4 volte il valore medio nell'insieme dei Paesi OECD.

2. Nella crisi il nostro sistema assistenziale non ha contrastato la crescita della povertà e delle disuguaglianze

Gli esiti sociali indicati sono anche dovuti alle caratteristiche del nostro sistema assistenziale che non ha contrastato la crescita della povertà e delle disuguaglianze, soprattutto perché le misure assistenziali nazionali, che totalizzano l'80% della spesa assistenziale, non sono né eque né efficaci. Le nostre principali misure non sono infatti universalistiche su tutti i portatori di analoghi bisogni, ma selezionano e privilegiano categorie variamente configurate. Ne risulta una distribuzione sociale delle attuali erogazioni monetarie incoerente rispetto alla distribuzione sociale dei bisogni, mentre rispetto a quella dei redditi è assai meno redistributiva di quella di altri paesi europei. Il 35,4% della spesa totale e il 31,3% delle misure destinate all'integrazione di redditi insufficienti povere o comunque non abbienti, va invece ai 5 decili ISEE superiori, composti da famiglie benestanti o addirittura ricche. In particolare negli anni della crisi manca una misura universale di contrasto della povertà, *cash and care*, da tempo esistente in altri paesi europei, così che il 44% delle famiglie in povertà assoluta, cioè non in grado di condurre una vita umanamente dignitosa, nel 2016 rimanevano senza alcun sostegno⁸.

Evidentemente i poveri non avevano una rappresentanza politica, e intervenire contro la povertà si pensava non pagasse elettoralmente⁹. Una politica sociale per essere assunta a livello istituzionale e affermarsi, ha bisogno di un forte sostegno che di per sé la platea dei poveri, socialmente frammentata e politicamente non organizzata, non è in grado di produrre.

Concludendo: durante la crisi, e a causa di essa, vi è stata una forte e preoccupante crescita delle famiglie, e ancor più degli individui, assolutamente poveri. Anche fasce

6. OECD (2014), *Focus on Inequality and Growth*

7. Il coefficiente di Gini, introdotto dallo statistico italiano Corrado Gini, è spesso usato come indice di concentrazione per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza. È un numero compreso tra 0 ed 1. Valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea, con il valore 0 che corrisponde alla pura equidistribuzione, la situazione in cui tutti percepiscono esattamente lo stesso reddito. Valori alti del coefficiente indicano invece una distribuzione più diseguale, con il valore 1 che corrisponde alla massima concentrazione, ovvero la situazione dove una persona percepisce tutto il reddito del paese mentre tutti gli altri hanno un reddito nullo.

8. Queste stime sono tratte da: Bosi P., Ranci Ortigosa E. (2013, a cura di), *Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 8-10; Ranci Ortigosa E., Mesini D. (2016, a cura di) *Costruiamo il welfare dei diritti*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 2.

9. Ranci Ortigosa E. (2007), *I poveri, chi li rappresenta?*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 12, in cui riprendevo la relazione svolta ad un convegno nazionale della Cgil che esprimeva una attenzione nuova dei sindacati confederali al tema della povertà.

sociali e famiglie prima piuttosto serene sulla propria condizione economica presente e futura, in questi ultimi anni si sentono minacciate o sono già colpite da un impoverimento crescente prevalentemente, ma non solo, per la perdita del lavoro in età adulta, o per la riduzione a condizioni lavorative precarie e di bassa remunerazione o, per i giovani, per il mancato accesso al lavoro. Queste persone e famiglie si trovano progressivamente o improvvisamente in condizioni di precarietà, povertà, marginalizzazione, per loro totalmente nuove e che quindi hanno grande difficoltà a gestire. Con conseguenze materiali e psicologiche sempre più compromesse, senza che per loro ci siano misure di sostegno appropriate ed adeguate.

Accentuate disuguaglianze e povertà nuocciono allo sviluppo personale e alla convivenza familiare, ma anche a livello sociale compromettono la costituzione e il consolidamento del capitale umano. E nuocciono anche alla crescita economica. Secondo l'OECD¹⁰ In l'Italia se la disuguaglianza fosse rimasta al livello del 1985 invece di aumentare, la crescita nel ventennio 1990-2010 sarebbe stata maggiore per un 6% cumulativo. Le disuguaglianze nuocciono anche alla vita democratica, per l'accentuarsi del disagio e delle tensioni sociali e la crescente sfiducia nelle istituzioni democratiche che non le risolvono.

3. La drammatica crescita della povertà si impone a partire dal 2012-2013 all'attenzione sociale e politica. I passaggi istituzionali dalla social card, al Sia, al Rei

Non è questa la sede per una ricostruzione della storia delle politiche contro la povertà in Italia¹¹. Ci limitiamo qui a richiamare che, come hanno evidenziato i dati riportati, la situazione sociale si fa negli anni della crisi via via più problematica, sul terreno occupazionale, ma presto anche sul terreno del tenore di vita e della sempre più estesa povertà. E anche la politica, dopo anni di inerzia sul tema, non può più ignorare l'impoverimento che, dopo la resistenza delle famiglie con i loro risparmi dei primi anni di crisi, si evidenzia e diffonde.

La crescita della povertà, la pressione sociale conseguente, la sensibilità e le iniziative di alcuni attori avviano fra il 2012 e il 2013 un primo prudente ma significativo mutamento anche delle politiche nazionali. La legge di stabilità 2014 cambia la denominazione e la prospettiva della *Social Card*, ribattezzandola Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e attivandone una sperimentazione¹². Si avviano anche nuove iniziative regionali di contrasto alla povertà, dopo la stasi succeduta all'insuccesso di quelle dei primi anni 2000, abbandonate a se stesse, malgrado le promesse di sostegno dal governo nazionale.

Stimolano e favoriscono questi primi passi istituzionali l'iniziativa del Movimento Cinque Stelle che nel 2013 presenta un'articolata proposta per l'istituzione di un Reddito di cittadinanza che raccoglie crescente consenso e sfida su questo terreno le altre forze politiche; il costituirsi, su iniziativa delle Acli e della Caritas, dell'Alleanza

10. OECD (2014), *Focus on Inequality and Growth*

11. Per una ricostruzione vedi Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Francesco Brioschi editore, e Toso S., Una ricostruzione storico analitica, in Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli (2018, a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta*, Il Mulino

12. Guerra M. C., Tangorra R. (2015), *Prove di reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, Autonomie locali e servizi sociali, n. 3, p. 357-375.

contro la povertà¹³, che elabora articolate proposte e gradualmente raccoglie 35 organizzazioni, tra realtà associative, rappresentanze dei comuni e delle regioni, enti di rappresentanza del terzo settore e sindacati. Concorrono anche studi e proposte per combattere la povertà e riformare il sistema assistenziale di centri di ricerca e università, come quelle dell'Irs, Istituto per la ricerca sociale che, in collaborazione con il Capp dell'Università di Modena e Reggio, presenta un'analisi delle incoerenze e della non equità del vigente sistema assistenziale con una proposta di riforma, di cui il RMI è parte essenziale¹⁴.

La legge di stabilità per il 2016 compie un ulteriore importante passo, finanziando una delega al Governo per la riforma delle politiche di contrasto alla povertà. Nel gennaio 2016 il Governo approva un disegno di legge che istituisce il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nell'ambito di un Piano nazionale con la stessa finalità, e rafforza, rifinanzia ed estende a tutto il territorio nazionale il Sia. Si prevede anche un utilizzo per queste politiche di fondi europei del PON Inclusion e del FEAD, Fondo europeo per gli indigenti. All'inizio dell'estate il Sia viene definito con decreto interministeriale e con il settembre dello stesso 2016 diviene operativo.

È un passo significativo in termini di politiche contro la povertà. L'impostazione è quella del reddito minimo di inserimento, anche se con molti limiti di estensione, finanziamento, modalità e strumentazione. Le Linee guida già approvate dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Comuni nel febbraio del 2016 offrono anche indicazioni sul processo operativo, sul ruolo dei diversi attori (Inps, servizi sociali dei Comuni, servizi per l'impiego, servizi sanitari, scolastici, soggetti privati non profit dei diversi territori), sul percorso dei destinatari sia per l'erogazione economica a integrazione del reddito, sia per la progettazione e l'attuazione delle misure di inserimento sociale e lavorativo¹⁵.

Intanto procede, sia pur faticosamente, anche l'iter di approvazione della legge delega collegata alla Legge di stabilità 2016, che si conclude nel marzo 2017 (Legge delega n. 33 del 25 marzo 2017). La legge affida al governo non solo di approvare norme relative al contrasto alla povertà, ma anche quello di procedere ad un riordino delle prestazioni assistenziali. Il percorso parlamentare del decreto incontra molte resistenze relative, più che all'introduzione della misura universalistica di contrasto alla povertà, al contestuale riordino delle misure vigenti, che non consente una riorganizzazione più generale che concentri anche maggiori iniziative e risorse sulla misura di reddito minimo.

Comunque la legge delega segna un passo decisivo verso l'introduzione di un reddito minimo di inserimento nel nostro Paese, sia pur ancora categoriale, di copertura e di importo del sussidio ancora molto ridotto.

Il settembre 2017 con l'approvazione del decreto legislativo (n. 147 del 15 settembre

13. Vedi <http://www.redditoinclusione.it/> e: Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino

14. Vedi nota 7. Un secondo convegno riproporrà con aggiornamenti e approfondimenti nel 2016 quella stessa prospettiva di innovazione e riforma

15. Fra il 2015 e il 2017 si pone anche il tema del rapporto fra il Sia nazionale e le misure di contrasto alla povertà che alcune regioni e province autonome avevano introdotto, con specifici accordi fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Puglia. Alle Province autonome di Trento e di Bolzano si prevede di trasferire direttamente le risorse del Sia spettanti affinché gestiscano unitariamente le misure nazionali e provinciali.

2017) di attuazione della legge delega di contrasto alla povertà viene istituito il Reddito di inclusione (Rei), misura unica nazionale di contrasto alla povertà che subentra al Sia. La nuova misura nella sua prima applicazione dà ancora priorità ai beneficiari del Sia, quindi ai nuclei con figli minorenni, disabili e donne in stato di gravidanza accertata, a cui si aggiungono i nuclei con disoccupati con più di 50 anni, già beneficiari dell'ASDI, assegno di disoccupazione, che verrà così sostituito e assorbito. Ma la legge di bilancio 2018 prevede che dal luglio 2018 queste limitazioni vengano meno e che la misura divenga quindi propriamente universalistica.

La legislatura si conclude con questi esiti. Nel dibattito elettorale il contrasto alla povertà riceve molta più attenzione che nel passato, sia per la perdurante consistenza del fenomeno e l'estendersi del rischio o almeno del timore dell'impoverimento anche in fasce di ceto medio, sia per l'attenzione sollecitata dal Movimento Cinque Stelle con la sua proposta di un Reddito di cittadinanza, dall'Alleanza contro la povertà con le sue iniziative e proposte, dal Partito democratico e dagli alleati di governo con l'attuazione sui territori del Sia e con l'approvazione del Rei.

4. Il Rei, Reddito di inclusione

Dal 1 luglio 2018 l'Italia ha finalmente un intervento universale contro la povertà, il Reddito di inclusione, misura strutturale già finanziata fino al 2020. Rispetto al nostro tradizionale sistema assistenziale nazionale, il Rei è innovativo perché beneficia tutti coloro che sono in analogo situazione di grave bisogno, unisce sostegno e inclusione, impegna le risorse locali e di prossimità, istituzionali professionali, sociali, vicinali, familiari, e perché prevede processi e risorse specifiche per lo sviluppo di reti locali, istituzionali, organizzative, solidaristiche.

Nella lunga e faticosa storia per introdurre vere politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese, l'avvento del Rei segna una tappa molto importante, anche se non priva di limiti imputabili al tardivo e troppo lento investimento culturale, politico ed economico sul contrasto alla povertà da parte dei governi e delle maggioranze parlamentari che hanno gestito il Paese negli anni della crisi, conseguenza di una scarsa attenzione alle ansietà e alle sofferenze vissute nel Paese e di una mancata percezione delle crescenti reazioni di sfiducia e insofferenza che si diffondevano. Reazioni che si sono poi espresse con un voto elettorale fortemente critico verso la gestione governativa e con una diffusa apertura di credito a favore di chi aveva concorso a porre la povertà fra i temi al centro dell'agenda politica e del confronto elettorale.

Il Rei è una misura universalistica di contrasto alla povertà, di cui possono beneficiare tutte le famiglie che sono in una tale condizione senza alcun altro limite. La condizione di povertà viene definita e accertata sul livello dell'ISEE (inferiore a 6.000 euro), sul valore del patrimonio immobiliare esclusa l'abitazione di residenza (inferiore a 20.000 euro) e mobiliare (inferiore a 10.000 euro) e infine sul livello del reddito ISR (inferiore a 3.000 euro)¹⁶. L'erogazione economica, data in forma di carta di pagamento elettronica, integra il reddito familiare fino al 75% della soglia reddituale di accesso di 3.000 euro. Per una famiglia a reddito zero la soglia massima mensile è di 187,5 euro per

16. Nessun componente del nucleo potenziale beneficiario del Rei può contemporaneamente fruire della NASpi o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.

una persona sola, di 295 per una coppia, e via via fino a 540 euro per una famiglia di almeno sei componenti. Tali soglie di integrazione sono ben al di sotto della linea della povertà assoluta, e l'entità del sostegno economico è quindi inadeguata ad assicurare a ogni famiglia un reddito tale da assicurare una vita dignitosa.

La soglia è bassa perché i finanziamenti assegnati sono purtroppo molto inferiori a quelli necessari per contrastare adeguatamente la povertà. La legge di bilancio 2017 prevede per il 2019 e per il 2020 aumenti della dotazione fino a 2,7 miliardi. Tenendo conto dei fondi europei del PON Inclusion e utilizzabili per lo sviluppo dei servizi, col 2020 ci si avvicinerà ai 3 miliardi di euro.

Il Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali (MLPS) stima che, dal luglio 2018, le persone potenzialmente coperte dal Rei sono complessivamente quasi 2,5 milioni, di cui 700mila minori, un po' meno della metà di quelle stimate dall'Istat in povertà assoluta. Le stime di costo per la copertura dell'intero fabbisogno fino alla soglia di povertà assoluta si aggirano sui 7 miliardi, a cui va aggiunto un 20% destinato allo sviluppo dei servizi territoriali di attivazione e gestione della misura.

Nei primi nove mesi del 2018 hanno beneficiato del Rei 379mila famiglie, coinvolgendo più di 1 milione di persone. Il 72% dei beneficiari risiede nelle Regioni del Sud, e ben il 51% nelle sole Campania e Sicilia. Si deve tener presente che per i primi 6 mesi dell'anno l'accesso ancora manteneva alcune selettività categoriali, con la loro rimozione dal 1 luglio le domande sono rapidamente aumentate.

Dei nuclei familiari coinvolti il 18% comprende dei disabili. Il 10% dei beneficiari sono extracomunitari.

Sul totale dei beneficiari l'importo medio mensile corrisposto, che oscilla tra i 177 euro delle famiglie con un solo componente ai 433 per famiglie con 6 o più componenti, è di 305 euro a famiglia. Si tratta di dati che, se confrontati con il numero di famiglie censite dell'Istat come in condizione di povertà assoluta (1,8 milioni per circa 5,5 milioni di persone) e con quelli sull'intensità della povertà (cioè la distanza dai livelli di reddito di sussistenza), confermano l'insufficienza di tale strumento rispetto alla dimensione del problema che dovrebbe affrontare.

Il beneficio economico è concesso per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, e è necessario che trascorrono almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente. La carta, oltre a consentire acquisti in tutti i supermercati e negozi convenzionati, può anche essere usata per prelevare contanti fino ad un limite massimo pari alla metà del contributo mensile.

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

Il Rei assume quindi una strategia di sviluppo dei sistemi di *welfare* territoriale finalmente in linea con lo spirito della legge 328/2000. I servizi e le professioni diventano essi stessi dei livelli essenziali da garantire e da presidiare e, per la prima volta, vengono destinate apposite risorse (nazionali e comunitarie) al rafforzamento dei servizi territoriali destinati ad attuare tale politica.

Come afferma Raffaele Tangorra, direttore generale per l'Inclusione e le politiche sociali del MLPS, il Rei allora non è solo un reddito, ma un progetto per l'autonomia. Il nucleo familiare insieme ai servizi territoriali condivide un percorso finalizzato all'in-

clusione sociale e lavorativa che prevede, da un lato, l'attivazione di specifici sostegni accanto a quelli economici sulla base dei bisogni manifestati e, dall'altro, l'impegno del nucleo a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio è condizionato. Ocorre quindi che sul territorio vengano redatti e discussi con i beneficiari i progetti per le singole persone del nucleo familiare che ne possano beneficiare, che i sostegni necessari siano implementati e che il percorso sia monitorato. Tutto questo richiede un grande, e per larga parte nuovo, impegno dei servizi sociali, scolastici, sanitari, di formazione e lavoro, pubblici e del privato sociale, dei vari territori.

Una rete territoriale adeguata a svolgere tale compito oggi non c'è, o meglio non c'è in larga parte del Paese. Il suo sviluppo è un processo impegnativo, necessariamente graduale, perché richiede non solo l'aumento di operatori, ma anche innovazione di culture e modalità di intervento professionali, oltre che interazioni collaborative fra servizi spesso non avvezzi neppure a comunicare e dialogare fra di loro. Il fatto che l'estensione dei finanziamenti e dei destinatari coinvolti avvenga gradualmente concede agli attori sul campo tempo e respiro per attrezzarsi.

Il sostegno economico può generare "trappole della povertà", cioè l'adattarsi di persone e famiglie a vivere utilizzando i sussidi, passivamente, anche per i condizionamenti e la sfiducia che l'esperienza della povertà può generare. Per evitare ciò i servizi debbono agire con una progettazione personalizzata che individui i bisogni della famiglia, predisponga interventi appropriati e accompagni verso l'autonomia. Il progetto individua quindi obiettivi e risultati attesi, indica i sostegni necessari forniti dai servizi e registra gli impegni assunti dai membri del nucleo. Impegni che riguardano la ricerca attiva di lavoro, ma anche altri comportamenti relativi alla casa, all'istruzione, alla salute, alla conciliazione fra tempi di cura e tempi di lavoro, che risultano così centrali nella progettazione.

Sul territorio la regia è affidata al servizio sociale, nella logica della rete integrata dei servizi e del pieno coinvolgimento del terzo settore, delle parti sociali e di tutta la comunità. Al rafforzamento dei servizi sociali territoriali è destinata una quota non inferiore al 20% del Fondo Povertà, a regime oltre 350 milioni annui, oltre che le risorse del PON Inclusione sul Fondo sociale europeo 2014-2020, con una dotazione di oltre 1 miliardo di euro nel settennio.

Allo scarso e tardivo investimento politico prima evidenziato vanno ascritti i limiti del Rei rispetto all'entità e alla gravità della povertà, riscontrabili soprattutto nel dimensionamento del tutto inadeguato:

- del target individuato come beneficiario, a lungo categoriale e solo ora universale, che ancora comprende solo una metà delle famiglie in povertà assoluta dal momento che le soglie reddituali richieste sono ben inferiori alle soglie della povertà Istat e che ad esse si aggiungono soglie patrimoniali ed altri requisiti di controllo;
- delle soglie di integrazione reddituali, da 188 euro al mese per nucleo di una persona fino a 540 euro per famiglie di sei o più componenti, non solo ben lontane dalla soglia di povertà assoluta ma soprattutto assolutamente inadeguate a fronteggiare i bisogni anche essenziali delle famiglie, che richiederebbero almeno un raddoppio;
- del finanziamento via via dedicato, cresciuto molto lentamente e che quindi solo nel 2020 arriverà a toccare 2.700 milioni di euro, somma ancora pari a un terzo di quella richiesta per contrastare la povertà assoluta. Limite anche questo non imputabile a insormontabili vincoli di bilancio ma a scelte politiche, dato che negli stessi anni si sono reperiti senza particolari difficoltà una decina di miliardi di euro per finanzia-

re gli 80 euro di sconto fiscale per lavoratori capienti ma non troppo ricchi, voluto dal governo Renzi.

Privo di ragionevole giustificazione appare anche il limite di 18 mesi posto alla durata dell'intervento, che priva bruscamente di risorse famiglie tuttora in condizioni di bisogno, e che potrebbe anche interrompere e pregiudicare nel loro esito percorsi virtuosi di inclusione faticosamente avviati. Altrettanto discutibile la brusca interruzione del sussidio nel caso di un aumento del reddito familiare per l'acquisizione di un lavoro e del relativo compenso, che in più casi può ottenere l'effetto contraddittorio di disincentivare al lavoro stesso.

5. Il Reddito di cittadinanza

Il Movimento Cinque Stelle con la sua proposta di Reddito di cittadinanza (Rdc) del 2013 ha fortemente concorso a intercettare il diffuso disagio sociale e la crescente povertà, facendone un tema centrale di iniziativa e di confronto politico e poi una finalità centrale dell'azione di governo. Il forte investimento sul tema trova riscontro e conferma nell'ampiezza del target individuato come destinatario della misura, nell'elevato livello di integrazione del reddito e nel conseguente ingente impegno finanziario previsto.

Le teorizzazioni sul Reddito di cittadinanza, o reddito di base, risalgono almeno a due secoli fa. Prevedono l'erogazione di una cifra fissa a tutti i singoli cittadini a prescindere dalla loro situazione reddituale e dalla loro volontà o possibilità di lavorare. Questo garantirebbe la libertà di scelta delle persone su cosa fare nella loro vita, eliminerebbe ogni negativa connotazione o ritrosia dei destinatari e anche ogni possibilità di imbroglio sul proprio reddito, dato che l'entità di questo risulterebbe irrilevante, e di conseguenza semplificherebbe molto l'attività burocratica con conseguenti risparmi. Il suo finanziamento sarebbe assicurato dalla fiscalità generale e la sua copertura da un'imposta sul reddito riformata in senso proporzionale. Tale ipotesi finora non è mai stata realizzata, anche se qualche circoscritta esperienza locale viene effettuata¹⁷.

Il Movimento Cinque Stelle si è reso conto dell'impraticabilità di tale soluzione, soprattutto in Italia dato il nostro debito pubblico e gli attuali nostri sistemi fiscali e di protezione sociale, e ha quindi presentato nel 2013 una proposta articolata che miscela richiami alla fonte originaria del Reddito di cittadinanza (mantenuto comunque come obiettivo di lungo periodo) con contenuti propri di un reddito minimo. Il disegno di legge 1148 del 29 ottobre del 2013, presentato da Catalfo e altri parlamentari del M5S, prevede l'integrazione dei redditi familiari netti inferiori all'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'UE, fissato per il 2014 in 9.360 euro netti l'anno, 780 euro al mese (6/10 del reddito familiare mediano equivalente UE). Verrebbe così erogata ad ogni famiglia un'integrazione che colma la distanza tra il suo reddito netto e il reddito minimo garantito ora indicato¹⁸. Il Rdc assume quindi

17. Olanda, Kenia, Finlandia, previste in Canada, Scozia, Francia. Solo in Alaska esiste una distribuzione egualitaria a tutti dei proventi delle royalties petrolifere, che si è ora molto ridotta dato l'andamento del mercato.

18. Stando ad alcune anticipazioni il sussidio sarà destinato alle famiglie povere con ISEE sotto i 9.360 euro, escludendo dal computo la casa di abitazione in proprietà, e salirà in funzione dei carichi familiari. Chi vive nella casa in proprietà avrà un'integrazione ridotta, fra 400 e 500 euro, mentre chi vive in affitto avrà l'integrazione piena.

il criterio dell'universalismo selettivo proprio dei redditi minimi.

Beneficiari dell'intervento sono tutti i maggiorenni italiani o residenti in Italia da almeno 5 anni. Le famiglie potrebbero fare anche una richiesta congiunta, ma il reddito verrebbe poi erogato ai singoli se maggiorenni, mentre quello per minori o comunque per non autonomi verrebbe erogato distintamente ai due genitori, che dovrebbero quindi concordare come farsi carico delle spese comuni.

L'erogazione non ha un limite temporale, diversamente dal Rei, a meno che il beneficiario non la perda per inosservanza delle condizionalità. Il beneficiario, se capace, deve infatti partecipare a progetti di formazione e di inserimento lavorativo, pena la perdita dell'integrazione. Anche qui si pongono delle condizionalità: il beneficio lo si perde se ad esempio si rifiutano tre proposte di lavoro congrue per contenuto, remunerazione e distanza dal luogo di residenza (50 Km). Si deve dedicare un certo tempo alla ricerca del lavoro e anche ad attività di pubblica utilità gestite dal Comune.

La proposta insiste sul versante lavoro e affida ai centri per l'impiego la gestione della misura, prevedendo l'intervento del servizio sociale solo se vi sono specifici bisogni assistenziali da tutelare e sostenere. Si vogliono quindi rafforzare i centri per l'impiego, oggi assai deboli per quantità e preparazione specifica degli operatori, prevedendo un finanziamento per il loro sviluppo. Pare che si vorrà anche introdurre degli incentivi alle aziende perché assumano beneficiari del Rdc tramite i centri per l'impiego stessi¹⁹.

La platea dei beneficiari è molto più estesa e il livello di integrazione del reddito più elevato rispetto al Rei, con una conseguente esigenza di finanziamento molto più consistente. La stima del DDL è di 19 miliardi, includendo anche 2 miliardi di euro per il potenziamento dei centri per l'impiego. Per l'Istat la misura nel 2012 avrebbe interessato il 10,6% delle famiglie residenti, 2 milioni e 759mila famiglie sotto la soglia della povertà relativa, con un costo di 15,5 miliardi. Baldini e Daveri²⁰ stimano il numero di famiglie beneficiarie in 4 milioni e 900mila, il 19% del totale, con un costo conseguente di 29 miliardi. Anche il presidente dell'Inps, Tito Boeri, ha indicato una cifra simile, 30 miliardi, nell'udienza della Commissione parlamentare. La forte differenza fra questi conteggi dipende dall'includere o meno nel reddito familiare equivalente il valore dell'affitto imputato all'abitazione posseduta e abitata dalla famiglia, questione in via di chiarimento, così come molti altri aspetti contenutistici che verranno declinati solo da un futuro disegno di legge collegato alla legge di bilancio.

A fronte dell'evidente squilibrio fra il costo previsto e lo stanziamento in legge di bilancio che copre circa un terzo di tale costo, oltre che delle difficoltà che la legge di

19. In una intervista Pasquale Tridico, consulente di Di Maio afferma: "ritengo che il Reddito di cittadinanza non possa essere considerato come una dote per le aziende, non è questa la sua filosofia. È una misura per le persone. Certo c'è bisogno di un meccanismo di incentivo per le imprese che assumono i beneficiari dello strumento. Stiamo ragionando su un sgravio contributivo intorno alle tre mensilità di reddito che, con l'assunzione di chi ne beneficia, si potrà trasferire all'azienda. In caso di contrattualizzazione di soggetti più vulnerabili, per esempio le donne, il bonus al datore si potrebbe raddoppiare, fino a sei mensilità". Vedi Tucci C. (2018), *Reddito di cittadinanza alle persone, per le imprese incentivi solo se assumono. Intervista a Pasquale Tridico*, Il Sole 24 Ore.

20. Baldini M., Daveri F. (2018), *Garantire la dignità costa*, Lavoce.info; e degli stessi autori (2018) *Reddito di cittadinanza M5s: costa 29 mld e non 14,9*, Lavoce.info. Vedi anche Saraceno C. (2013), *Tante proposte per il reddito minimo: ecco le differenze*, Lavoce.info; Granaglia E. (2016), *Contaminazione proficua fra reddito minimo e reddito di cittadinanza*, Menabò di Etica ed Economia; Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.

bilancio incontra a livello europeo e sui mercati, ci si sta muovendo per definire la normativa in termini di contenimento delle erogazioni. In attesa di conoscerla nella sua formalizzazione, vale la pena di richiamare che nella probabile incapienza delle risorse disponibili a rispondere a tutte le potenziali domande, si dovranno rivedere o graduare nel tempo, contestualmente ad una crescita del finanziamento disponibile, le soglie di accesso o i livelli di integrazione, o stabilire delle priorità di accesso e godimento. Si tratta di una questione molto delicata, per risolvere la quale la peggior soluzione sarebbe quella di una priorità affidata ai tempi di presentazione della domanda. Questione non banale perché può intaccare proprio l'universalità della misura.

Affronta il tema della capienza delle risorse stanziare rispetto ai beneficiari con un'ipotesi di revisione della soglia di accesso la Svimez²¹, che ha proceduto a due diverse stime. La prima sull'intero aggregato dei nuclei con ISEE da 0 a 9mila euro. Una seconda simulazione è stata invece circoscritta, anche in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili rispetto al fabbisogno, alle famiglie con ISEE al massimo di 6mila euro, che per numero e composizione si approssimano maggiormente alla platea delle famiglie in povertà assoluta indicate dall'Istat.

In base alle stime Svimez, l'erogazione di un sussidio parametrato a 780 euro individuali, pur tenendo conto di una quota di proprietari di abitazione, richiederebbe uno stanziamento di circa 17 miliardi di euro per i 9 mesi del 2019 successivi alla prevista entrata in vigore della misura (aprile 2019). Il sussidio medio oscillerebbe tra i 300 euro di una famiglia monocomponente e i 1.200 per le famiglie con 5 e più componenti. Esso sarebbe, ovviamente, assai più rilevante per le famiglie con ISEE nullo o al di sotto dei 3mila euro. In quest'ultimo caso sarebbe compreso tra i 535 euro e i 1.891 euro. Per la classe con ISEE fra i 6mila e i 9mila euro il sussidio risulterebbe di entità molto contenuta, soprattutto per le famiglie meno numerose: Alle famiglie con meno di 3 persone spetterebbero meno di 100 euro.

Con le risorse disponibili, circa 8 miliardi (non considerando il miliardo destinato alla riqualificazione dei centri per l'impiego), volendo garantire la copertura all'intera platea di 2,3 milioni di nuclei familiari, il sussidio scenderebbe in maniera considerevole e sarebbe compreso tra i 178 euro della famiglia con un componente, i 445 euro della famiglia di 4 componenti e i 490 euro di un nucleo con oltre 5 componenti. Il sussidio medio complessivo si dimezzerebbe dai 704 euro derivanti da una piena copertura del provvedimento ai 332 euro erogabili, in base alle stime, con gli 8 miliardi disponibili.

In una seconda ipotesi la Svimez ha ristretto la platea dei destinatari alla fascia con ISEE da 0 a 6mila euro. Tale platea, oltre ad essere in linea con le stime della povertà assoluta, esclude la classe 6.000-9.000 euro per la quale il costo amministrativo di gestione e controllo del sussidio rischia di essere preponderante rispetto all'entità del beneficio concesso.

In questa seconda ipotesi il costo complessivo della misura sarebbe di 16 miliardi di euro, erogando un sussidio medio compreso tra i 510 euro e i 1.424 euro, a seconda della numerosità della famiglia.

21. Svimez (2018), Rapporto Svimez 2018. L'economia e la società nel Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino. Sul tema risorse e target vedi anche: Di Marco M. (2018), *Reddito di cittadinanza e contrasto della povertà: questioni aperte*, Welforum.it

Con le risorse attuali, prendendo a riferimento le famiglie con ISEE inferiore a 6mila euro – pur tenendo conto che circa il 50% potrebbe avere una casa di proprietà – è possibile erogare a circa 1,8 milioni di famiglie un sussidio compreso tra i 255 euro per una famiglia monocomponente e i 712 euro per una famiglia con 5 o più componenti.

Ne deriva dunque una sostanziale distanza dall'obiettivo enunciato di garantire il raggiungimento della soglia dei 780 euro, ma d'altra parte un forte allargamento rispetto al Rei dei beneficiari, riuscendo a coprire quasi integralmente l'universo delle famiglie in povertà assoluta.

Pasquale Tridico, consulente di Luigi Di Maio, in una intervista al Sole 24 Ore²², afferma però che: "il reddito è a integrazione fino a 780 euro al mese, per un single. Confermata soglia ISEE a 9.360 euro e si terrà conto sia del capitale immobiliare, oltre la prima casa, fino a un massimo di 30mila euro, sia del capitale mobiliare entro i 10mila euro per famiglie con più figli. La "quota affitto", intorno a 300 euro, da aggiungere (nel limite di 780 euro per un single) o da togliere (in caso il beneficiario sia proprietario di casa). L'assegno cresce in base al numero di figli. Stiamo ragionando partendo da una scala OECD modificata e ricalibrando in modo da ottenere 0,4 in più per ogni adulto e 0,2 per ogni minore". Tale anticipazione non è per ora corredata da verifiche di capienza.

Anche per contrastare le accuse di assistenzialismo espresse dalla Lega e dall'opposizione, il M5S marca la sua impostazione lavoristica con le condizionalità già richiamate quali la ricerca effettiva del lavoro, la frequenza di corsi di formazione, la partecipazione a lavori socialmente utili gestiti dai Comuni²³. Ma pare anche si stiano introducendo componenti paternalistiche nella configurazione dello strumento con cui i beneficiari possono spendere l'erogazione ricevuta: una carta di debito non utilizzabile per incassare denaro liquido ma solo per consumi predefiniti come "appropriati" per chi è povero e con il vincolo, che nega al povero ogni capacità di programmazione della spesa, di spendere tutto il contributo mensile entro la fine del mese, pena la perdita del residuo. Pare riaffacciarsi così l'antica lettura del povero come inaffidabile e in certo senso responsabile della sua condizione, quindi da controllare e nel caso punire, più che da sostenere e aiutare a superare i molti condizionamenti che ne limitano la possibilità di utilizzare le sue risorse e di sviluppare le sue capacità. Una lettura in piena contraddizione con la filosofia originaria del Reddito di cittadinanza, a cui si afferma di volere ispirarsi e da cui impropriamente si è assunto il nome.

L'impostazione lavoristica, che imputa al fattore occupazionale tanto la caduta in povertà che la possibile emersione da tale condizione, fa sì che il Rdc presti troppa scarsa considerazione alla molteplicità di fattori che possono concorrere a determi-

22. Tucci C. (2018), *Reddito di cittadinanza alle persone, per le imprese incentivi solo se assumono. Intervista a Pasquale Tridico*, Il Sole 24 Ore.

23. Nella già citata intervista Pasquale Tridico, consulente di Di Maio, anticipa che di vincoli "ce ne sono sei. La condizionalità, vale a dire l'immediata disponibilità a lavorare del beneficiario. Le otto ore di impieghi in servizi di pubblica utilità. La partecipazione obbligatoria a corsi di formazione. La sottoscrizione del patto di servizio, dove è contenuto il bilancio delle competenze, presso i centri per l'impiego. Il limite delle tre offerte congrue all'interno di distretti produttivi che non si potranno rifiutare. Qui si potrebbe usare la mappatura Istat dei sistemi locali del lavoro. Il "tagliando", vale a dire la verifica sul mantenimento dei requisiti, dopo 18 mesi di fruizione per averne altri 18". Vedi Tucci C. (2018), *Reddito di cittadinanza alle persone, per le imprese incentivi solo se assumono. Intervista a Pasquale Tridico*, Il Sole 24 Ore.

nare la povertà e alla conseguente esigenza di intervenire in modo articolato e appropriato sulle diverse componenti che concretamente condizionano le potenzialità e l'iniziativa delle persone e delle famiglie. Il Rdc trascura anche la rilevanza dei dati di contesto e del ruolo degli attori locali, comuni e servizi sociali, nelle politiche di contrasto e promozione. Centra invece il sistema di intervento sui centri per l'impiego, interlocutori impropri rispetto a molte situazioni di povertà e comunque attualmente inadeguati e impreparati a svolgere accanto alla funzione loro propria un ruolo di regia generale.

Altre osservazioni sarebbero possibili a fronte di un disegno progettuale certo e accurato della misura e della sua attuazione e gestione, ancora indisponibile. E questo è un ulteriore serio limite.

6. Rei e Rdc: redditi minimi con diversi approcci, target, costi²⁴

Al di là delle loro denominazioni, Rei e Reddito di cittadinanza sono oggi entrambi riconducibili alla categoria dei redditi minimi. Ciascuno dei due è però segnato dalla sua ispirazione originaria. Il Rei ha come riferimento i redditi minimi europei, con forte selettività sui più poveri (2,5 milioni di persone, la metà dei poveri assoluti) e modesta integrazione mensile del loro reddito, fino a 188 euro a persona. Coglie e considera la molteplicità dei fattori di povertà e la complessità del fenomeno, e conseguentemente prevede interventi di sostegno e accompagnamento sociale non solo per il singolo individuo ma, se opportuno, per l'intero complesso familiare, con analisi della situazione, progettazione dell'intervento e gestione del rapporto affidate prioritariamente ai servizi sociali, al cui potenziamento vengono destinate risorse specificamente previste.

Il Reddito di cittadinanza, forse anche per il richiamo all'universalismo incondizionato che il nome evoca, assume come riferimento un target più esteso: tutti i poveri più quelli in grave disagio (9,4 milioni di individui poveri o a rischio di povertà), verso i quali operare in termini anche redistributivi, integrandone il reddito mensile fino a 780 euro a persona, o meglio a 400-500 euro più il costo dell'affitto della casa, se non se ne è proprietari. Tale misura a regime richiederebbe 17 miliardi, due dei quali per lo sviluppo dei centri per l'impiego, mentre il finanziamento previsto in legge di bilancio per il 2019 è di 9 miliardi, uno dei quali per i centri per l'impiego, che dovrebbero raddoppiare il loro personale dato che l'intervento è centrato sull'inserimento lavorativo. È quindi una misura assai più ambiziosa, con quella forte spinta politica ed il conseguente impegno finanziario che sono mancati al Rei.

Stando al dichiarato, il Reddito di cittadinanza intende perseguire contestualmente due finalità distinte, che intercettano condizioni sociali diverse e che vengono usualmente perseguite con politiche di contrasto alla povertà o con politiche del lavoro, ciascuna delle quali ha sue logiche e sue strumentazioni di intervento. In particolare, le politiche del lavoro spaziano su tematiche e misure ben più ampie di quelle proposte dal Rei o dal Rdc, e in nessun paese europeo si pensa di risolvere i problemi occupazionali con le politiche contro la povertà. Il che non vuol dire che non si debba

24. Vedi anche: Ranci Ortigosa E. (2018), *Legge di bilancio 2019: il delicato passaggio dal Rei al Reddito di cittadinanza*, Welforum.it; Ranci Ortigosa E. (2018), *Movimenti intorno al Reddito di cittadinanza*, Welforum.it; Mesini D., Medicina I. (2018), *Reddito di Cittadinanza: contrasto alla povertà o sussidio di disoccupazione?*, Welforum.it.

cercare di sottrarre alla povertà individui e famiglie, ove possibile, con l'inserimento lavorativo, che rimane un obiettivo delle politiche contro la povertà, ma non l'unico. Nel Rdc la soglia di integrazione del reddito assunta, la più elevata fra quelle dei paesi europei, e il disegno organizzativo e operativo impostato sui centri per l'impiego, oltre che le argomentazioni espresse abitualmente a sostegno della misura, sembrano però di fatto privilegiare la logica e l'obiettivo lavoristico, proponibile ad una fascia di poveri relativamente privilegiata, e quindi non a tutti i poveri. La condizione di povertà può essere infatti determinata e condizionata da una molteplicità di fattori, trascurando i quali non c'è possibilità di inclusione sociale e tanto meno di inserimento lavorativo continuativo.

Anche chi è caduto in povertà per motivi "prioritariamente" lavorativi non è detto che possa facilmente rientrare nel mercato del lavoro sia per sue caratteristiche personali e del sistema dei servizi territoriali, sia per le condizioni del nostro mercato del lavoro, che presenta un tasso di disoccupazione del 10,4% (del 21% in alcune regioni come Sicilia e Calabria) e di disoccupazione giovanile del 30,8%. D'altra parte avere un lavoro non assicura di per sé dalla caduta in povertà, come evidenzia il crescente numero di *working poor*. Quasi il 12% delle famiglie di operai è in povertà assoluta e, secondo Eurostat, in Italia su 100 occupati, 12 sono a rischio di povertà relativa, a fronte del 9,6% dell'insieme dei paesi europei.

All'opposto del Rdc, il Rei è pensato e costruito prevalentemente per la fascia di poveri più critica, per la quale si pone come primo obiettivo quello di migliorare la situazione di deprivazione e di marginalità di individui e famiglie, valorizzando e attivando le loro risorse per riconoscere, affrontare e, se possibile, ridurre e risolvere i vari problemi che affliggono la loro situazione. Un obiettivo promozionale, perseguito anche con varie misure assistenziali²⁵, che offrono un sostegno per conseguire l'obiettivo indicato, valido di per sé oltre che spesso preconditione per l'inserimento lavorativo. Non a caso le misure di contrasto alla povertà quali il Rei vengono in Europa valutate positivamente anche se fra i loro destinatari solo un terzo o un quarto trovano un impiego, mentre una metà degli altri riduce o risolve problemi personali, relazionali, comportamentali, e l'altra metà vive almeno più decentemente.

Le due misure hanno quindi centrature, declinazioni e dinamiche che corrispondono a letture diverse della povertà e dei suoi fattori. Il Reddito di cittadinanza li individua essenzialmente nella mancanza di un lavoro retribuito e assume come contenuti essenziali per la lotta alla povertà l'offrire un'occupazione e impegnare gli interessati a assumerla. L'aver un lavoro è certamente cruciale e una tale opportunità va perseguita e offerta a tutti coloro che lo possono, per una ragione di dignità personale oltre che di reddito. Ma l'osservazione della realtà, che mostra l'aumento dei *working poor*, ci dice che per uscire dalla povertà non basta un lavoro qualsiasi, ma occorre un lavoro non sottopagato e non precario, e ci dice anche che ci sono situazioni familiari dove nessuno ha la possibilità di lavorare, per condizioni personali o per oneri assistenziali verso altri componenti il nucleo.

Invece, nell'approccio alla povertà proprio del Rei, la situazione di povertà, oltre che

25. Assistenziale non vuol dire assistenzialistico, aggettivo attribuibile all'erogare un sussidio monetario senza porsi e porre al beneficiario alcun obiettivo e alcun incentivo e vincolo al miglioramento della propria condizione. Molte delle nostre tradizionali misure nazionali meritano la qualifica di assistenzialistiche, perché presentano questa caratteristica, come abbiamo anche in questo scritto già evidenziato.

dalla mancanza di un lavoro, può essere determinata anche da altri fattori. In queste specifiche situazioni la possibilità e la capacità di assumere un'occupazione va quindi liberata e sostenuta con interventi complementari all'integrazione del reddito, rivolti all'insieme della famiglia e non solo ai suoi componenti occupabili, senza i quali molti non sarebbero in condizione di assumere e di mantenere il lavoro loro offerto. Nei casi di problemi di povertà complessi, multifattoriali, che coinvolgono cioè più bisogni e carenze, l'intervento per trattarlo deve essere a sua volta articolato, per dimensioni, tipologie di prestazioni rese disponibili, modalità di azione e interazione, tecniche utilizzate, attori coinvolti. La competenza per l'individuazione, progettazione, attivazione e gestione di un tale approccio, e del conseguente intervento, per il Rei è propria dei servizi sociali comunali o di ambito, cui va correttamente affidata tale funzione, fin dal primo accesso. Se da una prima valutazione effettuata da questi servizi il problema risulterà essenzialmente di inserimento lavorativo, allora il caso dovrà essere passato ai centri per l'impiego per una presa in carico. Se invece la situazione coinvolgesse tanto aspetti di inclusione sociale che di inserimento lavorativo, allora dovrebbe essere gestita in collaborazione dai servizi sociali e da quelli del lavoro.

Si presenta a questo punto la grande opportunità di confrontare seriamente le due misure, per cogliere le possibili complementarietà da assumere in una rinnovata politica di contrasto alla povertà, che valorizzi le componenti positive di ciascun approccio e ne corregga contestualmente i limiti evidenziati. Per rendere questo indirizzo politicamente più agibile occorrerebbe che i partiti sia di maggioranza che di opposizione assumessero, su un tema tanto cruciale per la popolazione, una logica e una strategia non di contrapposizione, ma di confronto costruttivo. Occorre quindi sanare e superare i limiti del Rei, assumere e confermare tutto quanto di valido esso offre, andare oltre con il nuovo Reddito di cittadinanza, depurato a sua volta dei suoi limiti, verso una prospettiva di sviluppo incrementale. Da tempo ripeto che almeno sul contrasto alla povertà, su cui si è accumulato tanto ritardo, bisognerebbe evitare di azzerare quanto finalmente si sta facendo, superandone però le evidenti insufficienze.

Si tratta di verificare quanto è combinabile il meglio delle due proposte. Tenendo presente che il contrasto alla povertà non può essere né una misura propriamente occupazionale né una misura solo assistenzialistica. Prendendo il meglio dei due approcci si potrebbe configurare un Reddito di cittadinanza come sviluppo del Rei davvero efficace e praticabile fin d'ora almeno in alcune componenti fondamentali, mentre via via se ne attiveranno le altre. Per questo le decisioni che dovranno essere assunte da uno specifico provvedimento governativo in merito al destino, non tanto della sigla Rei, quanto del sistema di intervento da esso attivato, soprattutto da Comuni e Ambiti sui loro territori, hanno grande importanza.

Le informazioni finora offerte non ci consentono di sapere cosa concretamente accadrà. Il testo di riferimento disponibile è il documento programmatico di bilancio che dispone per il 2019 che le risorse finora impegnate per il Rei vengano trasferite al nuovo Fondo per il Reddito di cittadinanza, per portarne la dotazione a 9 miliardi.

Alla costituzione di tale fondo la denominazione Rei verrà quindi soppressa, ma non è ancora dato sapere se le funzioni, le attività e gli interventi che quella misura ha promosso, e tuttora attiva sui territori, verranno anch'esse abbandonate o troveranno spazio nel nuovo Reddito di cittadinanza, per costituirne la dimensione sociale²⁶.

Ancor prima della tornata elettorale scrivevo: "Quanto osservato ci porta a ritenere plausibile, e quindi anche a sostenere, l'esigenza che le principali forze in campo si orientino, possibilmente già durante la campagna elettorale, e comunque almeno dopo le elezioni nella stesura di programmi di governo post elettorali, a non smantellare quanto dopo tanti anni, tante inerzie e negazioni, in questi anni si è finalmente costruito, passo dopo passo, nel contrasto alla povertà e alle disuguaglianze... Una finalità che è di interesse generale del nostro Paese, perché mira a rendere effettivi diritti umani e costituzionali, a consentire a tutti di vivere dignitosamente e utilizzare le loro capacità personali, ad accrescere così il capitale umano nelle realtà territoriali e a livello nazionale, e con tutto questo a implementare una crescita economica che richiede nuove energie e nuovi impulsi. Se si potrà evitare la guerra delle sigle e degli slogan, del distruggere ciò che ha fatto il concorrente, e pensare invece a come andare più avanti, superarne i limiti, su un tema di civiltà come questo, allora la nostra democrazia avrà fatto un passo avanti nel praticare una competizione politica non distruttiva, ma almeno in parte generativa di ulteriori progressi"²⁷.

7. Dal finanziamento del contrasto alla povertà ad una riforma generale del sistema assistenziale

Come sostiene il M5S, il contrasto ad una povertà tanto diffusa e ancora in crescita deve godere di priorità, e altri dovrebbero essere i campi e le voci su cui procedere a risparmi, revisioni e rinvii. Si tratterebbe di entrare nel merito della generale politica di bilancio, tema complesso che non compete a questo contributo. Abbiamo però trattato con qualche dato e simulazione disponibile il costo del Rdc. Problema che non si pone per il Rei, come oggi normato, perché nel bilancio dello Stato è previsto uno stanziamento triennale rapportato al target. Si porrebbe naturalmente nell'ipotesi dell'auspicabile estensione della platea dei beneficiari e dell'aumento della soglia di integrazione.

Ci pare però opportuno richiamare quanto già abbiamo mostrato, e cioè che nelle stesse attuali misure assistenziali non poche risorse vanno a integrare redditi di persone benestanti che non ne abbisognano, e che per ragioni di equità e di efficacia degli interventi tali risorse andrebbero riallocate sulle misure di contrasto alla povertà. Sono scelte coraggiose che purtroppo non si sono fatte in passato ed è assai dubbio che vengano fatte ora.

Ritengo che le esperienze e le proposte per il contrasto alla povertà non possano essere semplici aggiunte ad un sistema assistenziale che abbiamo visto essere non equo, non

26. Oltre il contratto di governo e il documento programmatico di bilancio, oggi disponiamo solo di un altro atto formale, la mozione di indirizzo per l'introduzione del Reddito di cittadinanza approvata dalla maggioranza della Camera dei deputati l'11 settembre 2018. Per cercare di colmare le note lacune conoscitive sui contenuti del futuro Rdc abbiamo anche esposto delle anticipazioni che ci sono parse attendibili e non solo promozionali, citando autore e fonte.

27. Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano, Francesco Brioschi Editore.

efficace e non efficiente nel contrasto alla povertà e alle disuguaglianze. In prospettiva quindi le vecchie misure assistenziali andrebbero necessariamente riqualficate o assorbite in nuove misure che ricompongano l'offerta nelle diverse aree di bisogno. Nell'area povertà, ad esempio, una misura di reddito minimo affermandosi richiederebbe di rivedere gradualmente assegni sociali e integrazioni al minimo, oltre a misure minori. Analoga revisione andrà effettuata anche fra le diverse aree, per ottenere, ad esempio, una combinazione ottimale fra la (o le) misure contro la povertà e quella (o quelle) di sostegno alla famiglia, che potrebbero essere ricondotte ad un futuro assegno unico e universale per le famiglie con figli, come previsto da una proposta di legge purtroppo decaduta per la fine della passata legislatura.

Occorre insomma introdurre revisioni, e spesso anche effettuare sostituzioni delle vecchie misure con risposte nuove, qualificate e garantite, negoziarle con decisione rendendo evidenti i vantaggi specifici e complessivi in termini di efficacia ed equità che esse comportano, graduare nel tempo e assicurare sostenibilità anche in caso di eventuali limitate penalizzazioni.

Stupisce quindi che a fronte del clamoroso fallimento del nostro sistema assistenziale nel contenere i più gravi effetti sociali della crisi economica i vari governi, ma anche le forze sociali e politiche, non abbiano finora aperto alcuna forte riflessione e revisione critica sulla passata e tuttora vigente struttura e distribuzione dei benefici della spesa assistenziale. Certo, a fronte dell'esplosione del problema povertà si è denunciata l'assenza di una specifica protezione a questa mirata e si sono attivati prima il Sia, poi il Rei, ma con molto ritardo e molte difficoltà e tentennamenti a reperire risorse, tanto che l'incidenza di queste misure è tuttora assai limitata (potremmo dire che ne beneficia solo un quarto delle famiglie povere e con un'integrazione dei loro redditi molto limitata). E la difficoltà a reperire risorse adeguate è anche una delle ricorrenti obiezioni alla fattibilità del Reddito di cittadinanza.

Pare strano che nell'ambito di una spesa assistenziale complessiva di oltre 70 miliardi e di trasferimenti monetari nazionali di oltre 50 miliardi, i precedenti governi Renzi e Gentiloni siano arrivati a raggranellare con gran fatica un paio di miliardi per combattere il più grave problema sociale, la povertà, che penalizza e continua a affliggere quasi 5 milioni di individui. Salvo poi trovare senza drammi 10 miliardi per "gli 80 euro di Renzi", destinandoli alla riduzione degli oneri fiscali dei lavoratori capienti appartenenti alle fasce reddituali medio basse, ed escludendo così i più poveri.

Stupisce che anche l'attuale governo non osi rivedere quella misura che tanto ha criticato per meglio finanziare il Reddito di cittadinanza. Reddito di cittadinanza anch'esso proposto solo in termini di nuove risorse da reperire, quando la nostra spesa pubblica già incontra grande difficoltà a crescere in presenza dei vincoli imposti dal nostro debito nazionale, dai mercati e dalle regole europee.

Anzi, ancora una volta, come già in passato, il governo viene a proporre misure, come le Pensioni di cittadinanza, probabilmente paganti in termini di consenso, ma che ripropongono la logica settoriale e categoriale delle tradizionali misure assistenziali, in piena contraddizione con il carattere universale e anche redistributivo di misure come lo stesso Reddito di cittadinanza. Di comune le due misure hanno solo il termine "cittadinanza", per tutto il resto, a cominciare proprio dalla loro ratio, sono in piena contraddizione, oltre che in oggettiva competizione sulle risorse, quei 9 miliardi da spartire.

Da tempo ripeto che la riforma delle nostre politiche sociali non può essere proposta solo in termini di nuovi istituti da introdurre e di risorse aggiuntive da immettere per finanziarli. Certo è la proposta più comoda, che non scontenta nessuno dei beneficiari attuali e futuri, che però di fatto rinuncia a rispondere in modo adeguato a chi si trova in maggiori difficoltà economiche e sociali.

Una misura nuova contro la povertà e per l'inclusione certamente ci voleva, ed è stato molto positivo avere mobilitato e concentrato le pressioni perché venisse introdotta e implementata. Ma credo che almeno ora sia tempo anche di chiedersi se la sua introduzione, e soprattutto il suo adeguato sviluppo, tanto come attuale Rei che come futuro Reddito di cittadinanza, non comporti almeno una revisione dell'insieme delle attuali misure di integrazione di redditi carenti.

Da qualche anno abbiamo uno strumento per ricostruire la situazione economica delle famiglie, l'ISEE, qualificato come livello essenziale di assistenza. È uno strumento cruciale di equità, perché consente di confrontare la situazione economica delle famiglie e di selezionare su criteri oggettivi chi ha diritto a certe prestazioni di sostegno al reddito, e chi non ne ha. Utilizzando l'ISEE come strumento di analisi della distribuzione sociale delle misure di integrazione dei redditi si evidenzia, come già abbiamo richiamato, che una quota importante, un terzo circa, delle risorse da esse erogate va a famiglie benestanti o addirittura ricche, mentre contestualmente moltissime famiglie in povertà non ricevono alcun sostegno²⁸. Purtroppo l'ISEE viene usato per selezionare i beneficiari di prestazioni marginali, con la significativa eccezione del Rei che comunque rappresenta un decimo della spesa per integrazione dei redditi carenti, mentre per le erogazioni di maggior consistenza economica si continuano a utilizzare i loro svariati originari criteri di selettività, che considerano solo alcune fonti reddituali e non l'insieme delle risorse delle famiglie.

La Corte dei Conti nel suo recente Rapporto sulla finanza pubblica, in merito alla spesa assistenziale osserva: "I passi avanti compiuti non debbono far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento... Una tassonomia degli istituti di servizi gestiti dall'Inps ha confermato che molti di essi vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un appropriato targeting è tutt'altro che risolto. Secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30% delle famiglie con ISEE più elevato... Rimane di difficile comprensione perché l'uso del nuovo ISEE, certamente ancora migliorabile ma che negli ultimi anni è stato molto affinato e reso molto più efficiente, continui ad essere relativamente limitato".

Analoghe le recenti osservazioni del presidente dell'Inps, Tito Boeri: "Il problema è che il Rei è sottofinanziato. Stimiamo ... che il Rei con le risorse di cui dispone attualmente possa solo marginalmente ridurre il tasso di povertà (il numero di famiglie sotto la soglia di povertà) mentre è più efficace nel ridurre l'intensità della povertà (la distanza di molte famiglie da questa soglia). Con sei miliardi aggiuntivi, secondo le nostre simulazioni, si potrebbero raggiungere l'80% delle famiglie povere (contro il

28. Vedi nota 7

20% coperto dal Rei con le risorse attuali) e avere effetti ben più significativi sia sulla frequenza che sull'intensità della povertà. Queste risorse potrebbero essere reperite ponendo ordine nella giungla di prestazioni di natura assistenziale...".

Quanto esposto da fonti autorevoli evidenzia che le risorse per contrastare la povertà, ci sarebbero, se si volesse ricomporre in pochi interventi efficaci, economici e di sostegno e promozione, le decine di misure frammentate e incoerenti oggi imperanti, e assumere e praticare nell'individuazione dei beneficiari criteri distributivi ispirati a equità, rapportati quindi essenzialmente all'entità delle situazione di bisogno e di fragilità che si intendono contrastare, e alle esigenze di attivazione e responsabilizzazione di processi di inclusione sociale.

Da più anni come Irs, utilizzando l'ISEE, abbiamo effettuato analisi complessive sulla distribuzione sociale della nostra spesa assistenziale, ne abbiamo evidenziato l'incoerenza, la non equità, l'inefficienza ed inefficacia, e abbiamo formulato delle proposte di riforma assegnando una priorità al contrasto e alla riduzione generale della povertà assoluta. Nel 2016 con le simulazioni effettuate abbiamo mostrato che riformando le attuali misure, rimodulando il sostegno economico e l'offerta di servizi in base allo stato di bisogno, e con poche risorse aggiuntive, era ed è possibile sconfiggere la povertà assoluta oltre che fronteggiare in maniera molto più efficace altre situazioni di difficoltà (oneri delle famiglie con figli, sostegno alla non autosufficienza e alla disabilità, ecc.)²⁹.

Sono naturalmente operazioni delicate, che richiedono previsioni accurate e interventi innovativi ispirati a prudenza e gradualità. Occorre infatti sostenere adeguatamente tutti coloro che soffrono maggiori difficoltà, ma senza spostare disinvoltamente oneri e difficoltà su famiglie finora esenti da seri problemi. Eventuali processi redistributivi dovrebbero riguardare i casi nuovi o interessare solo famiglie con redditi complessivi rispetto ai quali l'apporto assistenziale ha una rilevanza assai limitata, tale che la sua riduzione inciderebbe del tutto marginalmente sul loro tenore di vita.

Abbiamo ora un Governo che si definisce del cambiamento, ma che incontra non poche difficoltà nel portare avanti le misure sociali proposte in campagna elettorale. Ci si potrebbe allora attendere da esso la capacità e volontà di definire una più larga strategia riformatrice delle politiche sociali, che salvaguardi quanto di valido finora realizzato o in corso di realizzazione, in particolare il Rei, lo sviluppi correggendone i seri limiti e inserendo i suoi più validi contenuti del Rdc, per allargare poi l'analisi critica alle tradizionali misure esistenti e formulare una proposta di loro revisione e riforma, entro una strategia coerente impostata su criteri generali di equità, efficacia ed efficienza nei confronti del bisogno.

29. Bosi P., Ranci Ortigosa E. (2013, a cura di), *Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 8-10; Ranci Ortigosa E., Mesini D. (2016, a cura di) *Costruiamo il welfare dei diritti*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 2.

Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2018), *Una giusta risposta a chiunque viva la povertà assoluta. Le richieste dell'Alleanza contro la povertà in Italia per la legge di bilancio 2019*, Roma.
- Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli (2018), *Nuove e vecchi povertà: quale risposta?* Bologna, Il Mulino
- Gori C., Baldini M., Martini A., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.
- Inps (2018), *Reddito di inclusione. Nuclei beneficiari e persone coinvolte*, Osservatorio statistico, Mesi di competenza gennaio-settembre 2018, dati provvisori aggiornati al 19.10.2018
- Inps (2018), *Reddito di inclusione. Nuclei beneficiari e persone coinvolte*, Osservatorio statistico, Mesi di competenza gennaio-settembre 2018, dati provvisori aggiornati al 19.10.2018
- Istat (2018), *La povertà in Italia 2017*.
- Mesini D. (2018, a cura di), *Lotta alla povertà: i servizi al centro*, Milano, Maggioli Editore.
- Motta M. (2018), *Rei. Contrasto alla povertà e reddito minimo*, Milano, Maggioli Editore
- Ranci Ortigosa E. (2017), *Il costo della povertà*, Mondoperaio n. 1
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche al confronto*, Milano, Francesco Brioschi Editore.
- Ranci Ortigosa E., Mesini D. (2016, a cura di), *Costruiamo il welfare dei diritti*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 2.
- Svimez (2018), *Rapporto Svimez 2018. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Toso S. (2016), *La povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino

Capitolo 13

La proliferazione continua dei Contratti Collettivi Nazionali: l'importanza dell'Archivio del CNEL



Capitolo 13

La proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali: l'importanza dell'archivio del CNEL

Silvia Ciucciiovino

Università degli Studi "Roma Tre"

1. La funzione pubblica dell'Archivio del CNEL

Dal VI Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro depositati nell'Archivio CNEL (settembre 2017) risultano vigenti in Italia 868 CCNL. Nell'arco di 5 anni (dal settembre 2012 al settembre 2017) il numero dei contratti nazionali registrati dall'Archivio è aumentato del 58%. Dal 2010 al 2017 complessivamente il numero dei CCNL depositati nell'Archivio ha subito un incremento del 74%.

In tutti i settori si registra una forte frammentazione: agricoltura 49 CCNL, chimici 34 CCNL, meccanici 31 CCNL, tessili 31 CCNL, alimentaristi agroindustriale 39 CCNL, edilizia 68 CCNL, poligrafici e spettacolo 44 CCNL, commercio 213 CCNL, trasporti 65 CCNL, credito e assicurazioni 31 CCNL, aziende servizi 42 CCNL, enti e istituzioni private 106 CCNL, altri vari 78 CCNL.

Tra il 2015 e il 2017 le maggiori variazioni percentuali in aumento hanno interessato il settore meccanico (+34,8%), l'agricoltura (+32,4%), il commercio (+28,3), le aziende di servizi (+23,5), gli enti ed istituzioni private (21,8). Siamo di fronte ad una vera e propria *giungla* che riflette una realtà di forte frammentazione delle relazioni industriali italiane e di progressiva disarticolazione delle categorie.

L'Archivio costituisce il repertorio ufficiale della contrattazione collettiva italiana. Infatti il deposito in copia autentica presso il CNEL degli accordi e contratti collettivi entro trenta giorni dalla stipula e dalla stesura è disposto dall'art. 17, l. 30 dicembre 1986, n. 936 al fine di consentire "la loro conservazione nel tempo e la pubblica consultazione".

L'obbligo di deposito presso il CNEL entro cinque giorni dalla stipula è inoltre previsto per i contratti collettivi integrativi della pubblica amministrazione dall'art. 40 bis, comma 5, d. lgs. 165 del 2001.

Se si pone mente al fatto che in larga misura le condizioni di trattamento economico e normativo dei lavoratori sono disciplinate dai contratti collettivi, si comprende come l'Archivio assolva ad una funzione pubblica essenziale di conoscibilità, trasparenza, attendibilità delle fonti regolative dei rapporti di lavoro. Una funzione, questa, che diventa tanto più significativa quanto più la massa dei contratti collettivi si moltiplica, come stiamo osservando negli ultimi anni.

Peraltro, mentre per i CCNL del settore pubblico la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 47, comma 8, D. Lgs. n. 165 del 2001) ne assicura la pubblicità - notizia, per i contratti collettivi del settore privato il deposito presso il CNEL e soprattutto la pubblica consultazione che ne deve essere garantita costituisce l'unica forma di garanzia di pubblicità prevista dall'ordinamento.

Può dirsi, quindi, che la pubblicità - funzionale alla certezza del diritto - per le fonti legali è assicurata dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, mentre per le fonti collettive è garantita dall'Archivio del CNEL.

Proprio per tale motivo è importante - per la delicatezza e complessità della fonte

informativa in esame - che l'Archivio venga tenuto ordinato, costantemente alimentato, aggiornato e reso pubblicamente accessibile da un soggetto istituzionale dotato di terzietà. Esiste infatti un interesse pubblico generale alla trasparenza, accessibilità e confrontabilità delle fonti collettive vigenti che il CNEL, quale ente di rango costituzionale espressione istituzionale delle parti sociali e delle categorie produttive del paese, è per sua stessa natura deputato a garantire.

L'importanza della pubblica accessibilità dell'Archivio, ma si può aggiungere anche della sua concreta intellegibilità, è fondamentale anche nell'ottica dell'effettività della tutela giudiziaria dei diritti dei lavoratori.

Basti ricordare qui che l'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c., (come modificato dall'art. 2, d. lgs. 2 febbraio 2006 n. 40) prevede, tra i motivi di impugnazione delle sentenze in Cassazione, oltre alla violazione e falsa applicazione di norme di diritto, anche la violazione o falsa applicazione "dei contratti ed accordi collettivi nazionali di lavoro". Tale previsione va letta insieme all'art. 420 bis c.p.c. che consente il ricorso immediato alla Corte di cassazione contro la sentenza emessa dal giudice del lavoro, al fine di risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione di clausole degli stessi contratti ed accordi collettivi. Le due norme, unitamente all'art. 63, comma 5, d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che prevede il ricorso per cassazione per violazione o falsa applicazione dei contratti collettivi nazionali del settore pubblico, hanno ormai inserito a tutti gli effetti il contratto collettivo nazionale di lavoro nel sistema delle fonti del diritto oggettivo.

L'accessibilità e la conoscibilità dei contratti collettivi nazionali nel giudizio di cassazione sono ormai assicurati anche dall'art. 369 n. 4 cod. proc. civ., novellato dall'art. 7 d. lgs. n. 40 del 2006, che infatti prevede, a pena di improcedibilità del ricorso, il deposito dei contratti o accordi collettivi su cui si fonda il ricorso.

Nell'Archivio dovrebbero confluire tutti i contratti collettivi del settore privato e del settore pubblico, sicché esso andrebbe a costituire la fonte da cui attingere i testi ufficiali dell'intera contrattazione collettiva nazionale, quanto meno ai fini giudiziari, amministrativi e civili.

2. Pluralismo sindacale e frammentazione della categoria contrattuale.

L'Archivio costituisce una fonte preziosa di conoscenza del panorama delle relazioni industriali italiane e dei suoi prodotti. E' grazie all'Archivio e ai notiziari periodici emessi dal CNEL che è possibile conoscere nel dettaglio gli andamenti della contrattazione e avere un'idea complessiva dello stato di salute delle relazioni industriali.

Il dato più significativo, e senza precedenti, che l'Archivio restituisce negli ultimi anni è quello della continua proliferazione di sigle rappresentative firmatarie di CCNL, sia da parte datoriale che da parte sindacale. Un pluralismo sindacale nei cui meandri diventa difficile orientarsi poiché vede l'affastellarsi di molti CCNL per la medesima categoria contrattuale, e soltanto in alcuni casi si tratta di nuove categorie in senso merceologico (cioè nuovi settori emergenti o scaturiti dalla sottoarticolazione/scomposizione di settori preesistenti, come per esempio avvenuto per la grande distribuzione), mentre molto spesso si tratta semplicemente di moltiplicazioni di CCNL per settori merceologici quasi coincidenti e che magari attraversano trasversalmente più settori già coperti da propria specifica contrattazione. Ciò genera una vera e propria competizione/concorrenza tra CCNL per medesimi ambiti merceologici.

Se, in alcuni casi, i nuovi CCNL vedono tra le parti stipulanti alcune delle sigle già firmatarie di altri contratti (anche annoverabili tra i sindacati comparativamente più rappresentativi), nella maggior parte dei casi i CCNL in *concorrenza* sono stipulati da soggetti sindacali diversi che si distinguono da quelli storici confederali.

Il fenomeno della proliferazione dei contratti collettivi, sul piano giuridico, è pienamente coerente con il principio di libertà sindacale che deriva dalla mancata attuazione dei commi 2 e segg. dell'art. 39 Cost. Tutti i contratti collettivi, quindi, anche quelli che potremmo definire minori per ambito di applicazione e/o per consistenza rappresentativa degli agenti negoziali, hanno pieno diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento e possono ritenersi espressione del principio costituzionale di libertà sindacale. La coesistenza di più contratti collettivi nello stesso settore o ambito di riferimento è altresì espressione del principio di autodeterminazione del perimetro della categoria contrattuale ad opera delle stesse parti collettive; anch'esso precipitato del principio costituzionale di autonomia sindacale e dell'inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. ai contratti collettivi di diritto comune.

Il principio, come noto, è storicamente consolidato in dottrina e giurisprudenza ed entra in tensione crescente con il sistema attuale di relazioni industriali dove il mutuo riconoscimento delle parti sindacali perde progressivamente terreno con l'affacciarsi sulla scena di innumerevoli sigle di incerta rappresentatività.

E' ancora attuale l'insegnamento di Corte cost. 26 giugno 1969, n. 105 che ha definito le categorie contrattuali alla stregua di "entità economico-sociali risultanti dalla spontanea organizzazione sindacale e dall'autonomia collettiva". Il che significa che la categoria merceologica non preesiste alla categoria contrattuale, ma è quest'ultima che conforma la prima in base alla libera e autonoma scelta delle parti stipulanti. Ne consegue che la sfera o ambito di applicazione del contratto collettivo avrà il perimetro disegnato dalle stesse parti stipulanti che sono le sole interpreti dell'interesse collettivo da rappresentare, e qualsiasi intervento eteronomo diretto a comprimere o interferire con tale libera scelta si porrebbe in evidente contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost.

Sarebbe vano quindi andare alla ricerca di una nozione di categoria professionale o merceologica, corrispondente all'attività economica "effettivamente esercitata" dall'imprenditore, come dato preesistente e prevalente rispetto alle scelte dell'autonomia privata. Anche se una sua rilevanza indiretta l'art. 2070 c.c. continua ad esplicitarla, poiché il contratto della categoria merceologica di riferimento conserva un rilievo, quando il diverso CCNL applicato preveda una retribuzione non proporzionata alla quantità e qualità della prestazione lavorativa e perciò in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost. Questa norma permette infatti al giudice di adeguare la retribuzione ai parametri costituzionali, facendo appunto riferimento a quella prevista dal contratto collettivo della categoria merceologica di riferimento (Cass.Sez. Unite, 26 marzo 1997, n. 2665).

In assenza dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., quindi, è lo stesso principio di libertà sindacale che impedisce di ritenere predeterminabili a priori i settori di riferimento della contrattazione collettiva e comporta che siano le stesse parti sociali a definire l'ambito della propria azione. Nulla esclude quindi che nel medesimo settore o categoria professionale coesistano più soggetti sindacali e più contratti collettivi.

La coesistenza di più contratti collettivi nello stesso ambito di riferimento, pur rientrando nella fisiologia delle relazioni industriali italiane, assume però, in alcuni casi, aspetti preoccupanti quando genera fenomeni di *dumping* contrattuale che sigle rappresentative (datoriali e sindacali) minori effettuano allo scopo di ottenere trattamenti *al ribasso* rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. In alcuni casi viene da domandarsi quanto questa pratica sia il prodotto di un autentico antagonismo conflittuale e di effettive dinamiche sindacali in senso proprio e non invece il frutto di altre logiche e spinte di auto accreditamento di sigle sindacali di scarsa o pressoché nulla consistenza rappresentativa, che poco hanno a che vedere con la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori rappresentati.

Tutto ciò comporta uno strisciante deterioramento delle condizioni di trattamento dei lavoratori, che sono chiamati a pagare il prezzo più alto della partita concorrenziale tra imprese giocata sul terreno del costo del lavoro.

Il profilo più critico della stagione attuale consiste nell'emersione sulla scena sindacale di nuove organizzazioni rappresentative non più soltanto dalla parte dei lavoratori, fenomeno già in atto da diversi anni, ma anche da quella dei datori di lavoro. Ed è proprio in considerazione di questo doppio incastro si è ormai oltrepassato il confine degli "accordi separati" che hanno caratterizzato il recente passato, per arrivare alla frammentazione crescente delle categorie contrattuali e alla proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali di categoria. Contratti che per la maggior parte non sono stipulati da associazioni rappresentative aderenti alle confederazioni storiche, né da parte sindacale né da parte datoriale.

Quali che siano le motivazioni, nobili e meno nobili, che hanno spinto a questo fenomeno, è certo che è diventato ormai ineludibile confrontarsi con la questione della misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale.

Dove il profilo di maggiore criticità non è costituito tanto o soltanto dai criteri di misurazione della rappresentatività, quanto piuttosto dalla definizione dei perimetri o confini stessi della categoria all'interno dei quali misurare e quindi pesare le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Sul punto si rinvia al contributo di Michele Faioli, sviluppato nel capitolo 15.

3. Selezione dei contratti collettivi *leader* quali fonti collettive di riferimento per la determinazione dei minimali retributivi e contributivi

In attesa che la soluzione alle questioni da ultimo prospettate venga trovata a livello sindacale e/o legislativo, diventa ineludibile mettere ordine nella massa di contratti collettivi vigenti e depositati presso il CNEL.

L'esigenza di fare ordine corrisponde all'interesse pubblico di conoscere i trattamenti economici e normativi dei lavoratori, nella loro evoluzione e nella loro consistenza comparativa. Ciò non soltanto per una essenziale esigenza di trasparenza e certezza nelle relazioni di lavoro, ma anche perché è necessario districarsi tra i numerosi contratti collettivi al fine di individuare agevolmente quelli che prevedono i trattamenti minimi dovuti per legge a diversi fini.

Sono numerose, infatti, le norme che - fermo rimanendo il principio di libertà sindacale - fanno riferimento ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi nel settore di riferimento dotando i trattamenti ivi previsti di forza

cogente, se non direttamente, indirettamente, nella misura in cui richiedono l'applicazione di trattamenti non inferiori a quei livelli. Tra le numerose norme di questo tipo, sicuramente rivestono un ruolo fondamentale, per la rilevanza costituzionale dei diritti toccati, quelle che riguardano la retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.) e la contribuzione minima necessaria all'ottenimento di trattamenti previdenziali adeguati (art. 38 Cost.).

Sul primo versante è fin troppo noto il consolidato orientamento giurisprudenziale che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 36 Cost. e 2099 c.c., individua la retribuzione minima conforme a Costituzione nei minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi nel settore merceologico di riferimento, da individuarsi in base all'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore e a prescindere dalla eventuale applicazione di un diverso CCNL.

Sul secondo versante occorre ricordare la previsione di cui all'art. 1 D.L. 9.10.1989, n. 338, convertito nella legge 7.12.1989, n. 389, alla cui stregua la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, da interpretarsi nel senso che " in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria" (art. 2, comma 25, legge 28.12.1995, n. 549).

Ne deriva che a prescindere dal contratto collettivo applicato o, al limite, anche in assenza di applicazione di alcuna fonte collettiva, le retribuzioni minime e le contribuzioni minime dovranno inderogabilmente attestarsi a livelli non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nella categoria di riferimento.

L'Archivio del CNEL deve assolvere anche a questa essenziale funzione conoscitiva, cioè quella di rendere individuabili ed agevolmente consultabili i contratti collettivi stipulati dai sindacati *comparativamente* più rappresentativi che, in base alle disposizioni di legge, costituiscono il *parametro* di riferimento per garantire i diritti minimi di rilievo costituzionale dei lavoratori sul piano retributivo e contributivo (cosiddetti contratti *leader*).

Oggi che coesistono molti contratti collettivi per il medesimo settore e gli stessi contorni dei settori sfumano, questa funzione di conoscibilità e trasparenza diventa quanto mai urgente e la funzione pubblica dell'Archivio del CNEL quanto mai preziosa.

Si tratta di un'esigenza indifferibile per la tutela del legittimo affidamento dell'intera collettività ad individuare agevolmente i trattamenti minimi costituzionalmente dovuti, ma anche molto utile nell'ottica di una maggiore consapevolezza collettiva di quali sono i prodotti negoziali dei tanti soggetti rappresentativi (o sedicenti tali) che popolano l'attuale panorama delle relazioni industriali italiane.

4. Il Protocollo CNEL-Parti sociali sulle procedure di deposito dei CCNL

L'alimentazione costante e tempestiva dell'Archivio del CNEL con i testi ufficiali della contrattazione collettiva in vista della pubblica consultabilità è alla base del Protocollo 24 gennaio 2018 tra CNEL e Parti sociali, avente ad oggetto le modalità di deposito dei Contratti Collettivi di Lavoro, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, l. 936 del 1986. Il Protocollo ha lo scopo di agevolare e uniformare le procedure di deposito dei testi contrattuali a cura delle parti stipulanti anche sfruttando le tecnologie dell'informazione al fine di organizzare l'Archivio e garantire la pubblica consultazione e il legittimo affidamento sui relativi contenuti.

Il deposito è stato disciplinato secondo principi di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti e senza duplicazioni organizzative e di processo consentendo alle parti firmatarie di riversare direttamente il testo contrattuale nel sistema digitale del CNEL in modo da garantire la autenticità e la conformità all'originale del testo depositato.

Il deposito è accompagnato da una scheda compilata a cura delle parti firmatarie in cui sono evidenziati i dati rilevanti per una corretta classificazione del testo contrattuale presso l'Archivio. Si tratta di un avanzamento molto importante nelle procedure di deposito, in quanto tale scheda consentirà di archiviare correttamente i testi secondo le indicazioni fornite dalle stesse parti stipulanti firmatarie, in quanto sarà possibile distinguere - in modo appunto conforme alla volontà delle parti - se si tratta di un accordo di rinnovo oppure di una integrazione o modifica di un contratto, con conseguente razionalizzazione e semplificazione dell'Archivio.

Le procedure univoche di deposito cui le parti sociali hanno convenuto di attenersi sono la premessa indispensabile perché l'Archivio possa essere tenuto ordinato e aggiornato, e soprattutto perché sia garantita la reperibilità dei testi originali riconosciuti come tali dalle stesse parti firmatarie, raccogliendo per ciascun CCNL non soltanto il testo base e di rinnovo, ma anche tutti i documenti integrativi, modificativi, aggiuntivi secondo le riconosciute prassi delle relazioni sindacali.

Ciò consentirà all'utente anche di poter ricostruire in modo completo e cronologicamente ordinato l'evoluzione dei testi contrattuali.

5. La cooperazione interistituzionale CNEL - INPS per l'allineamento dei codici di classificazione dei contratti collettivi

Con l'accordo di collaborazione interistituzionale tra CNEL e INPS del 20 giugno 2018 si sono gettate le basi per un collegamento delle banche dati della contrattazione collettiva dei due istituti. La collaborazione istituzionale è un passaggio fondamentale per individuare con certezza i contratti collettivi che costituiscono il parametro di riferimento per la tutela di diritti di rilievo costituzionale dei lavoratori, primo fra tutti quello ad una retribuzione proporzionata e sufficiente e in secondo luogo quello alla contribuzione minima.

Ciò implica innanzitutto che tutti i testi dei CCNL vigenti vengano attinti anche dall'INPS univocamente dall'Archivio CNEL. In secondo luogo occorre che le istituzioni adottino criteri condivisi di classificazione dei contratti collettivi.

L'accordo tra il CNEL e l'INPS ha condotto all'allineamento dei codici di archiviazione dei contratti nelle rispettive banche dati, che sono stati altresì correlati ai codici ISTAT di classificazione delle attività economiche. Tale correlazione, oltre a consentire a sua

volta il collegamento con informazioni presenti in altre banche dati anche a livello europeo, permette un'analisi attendibile e completa dell'applicazione dei CCNL con riguardo alla diffusione per settore economico, al grado di copertura in termini di occupati, al monte retributivo associato a ciascun contratto collettivo.

Attualmente l'individuazione dei CCNL comparativamente più rappresentativi è effettuata autonomamente dall'INPS per il controllo del rispetto del versamento dei contributi minimi e tiene conto del numero di addetti e della relativa massa salariale concretamente coperta dai CCNL. L'INPS in questo modo integra la valutazione della rappresentatività dei soggetti stipulanti con il dato dell'effettiva applicazione del CCNL da parte delle imprese del settore. In mancanza di altri mezzi oggettivi di misurazione della rappresentatività *delle parti stipulanti*, si approssima quindi il dato della rappresentatività con la misurazione della *copertura contrattuale* nel settore di riferimento. Una soluzione pratica, questa, che se oggi restituisce un quadro attendibile dei contratti comparativamente più rappresentativi, nel lungo periodo potrebbe rilevarsi insufficiente o fallace.

La riconduzione di una impresa ad un settore astratto di appartenenza è effettuata in base all'attività effettivamente esercitata; operazione sempre più complessa con il moltiplicarsi delle categorie contrattuali e con la disponibilità di CCNL che coprono diversi settori merceologici contemporaneamente (si pensi, per limitarsi soltanto ad un esempio, al settore Multiservizi rispetto a quello della Logistica o delle Pulizie).

Il patrimonio informativo in possesso dell'INPS è comunque molto importante poiché riguarda l'effettiva copertura contrattuale di ogni singolo CCNL. L'Istituto, infatti, attraverso il flusso UNIEMENS, ha contezza per ciascun CCNL del numero dei datori di lavoro che effettivamente lo applicano (indipendentemente dalla loro affiliazione alle associazioni stipulanti), del numero di lavoratori ai quali esso si applica, dell'importo complessivo della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, del numero di unità produttive di un medesimo datore di lavoro cui è applicato tale contratto.

L'Accordo INPS CNEL prevede l'impegno dell'Istituto di rendere disponibili al CNEL le suddette informazioni aggregate afferenti a ciascun CCNL. Informazioni che potranno costituire un elemento conoscitivo importante, anche se certo non esclusivo, per orientarsi nella individuazione dei contratti collettivi *leader*.

L'allineamento dei criteri di classificazione costituisce soltanto una parte di un lavoro più complesso di riorganizzazione complessiva dell'Archivio dei CCNL che è già stato avviato dal CNEL allo scopo di rendere maggiormente accessibile, fruibile e intellegibile la documentazione contrattuale e che risulta particolarmente delicato sul versante della rappresentazione delle categorie contrattuali nel loro incessante divenire. Certamente il lavoro da fare è impegnativo, si tratta di ridisegnare la geografia della contrattazione collettiva nazionale vigente secondo una rappresentazione anche grafica che non può contare, per i motivi più volte detti, su una predeterminazione artificiale e aprioristica dei settori economici e delle categorie merceologiche, ma con un processo esattamente inverso deve partire dalla ricognizione dell'esistente per risalire alla trama delle categorie contrattuali. Un processo, questo, che si può fare in modo serio soltanto se: a) i dati sulla contrattazione collettiva vigente a disposizione sono completi e attendibili; b) i CCNL sono individuabili univocamente da tutti i soggetti pubblici e privati interessati; c) sia possibile valutare oggettivamente ed in modo trasparente l'ambito e la consistenza delle rispettive basi di rappresentanza delle organizzazioni sindacali e datoriali che si contendono il campo.

Nel processo di ristrutturazione dell'Archivio del CNEL sicuramente il tema della individuazione dei confini della categoria e della loro perimetrazione continua ad essere in assoluto quello più delicato da affrontare, in quanto è prodromico a qualsiasi tentativo di misurazione del peso relativo della rappresentatività. Ma il CNEL, quale soggetto esponenziale delle categorie produttive del Paese, è senz'altro la sede più indicata per affrontare la questione e addivenire ad una soluzione condivisa all'interno dell'ordinamento intersindacale e quindi attenta alle istanze delle stesse parti sociali, oltre che all'interesse pubblico generale.

Bibliografia

- ALBINI, *A proposito di rappresentanza datoriale*, in GDLRI, 2017, 154, p. 265
- CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, GDLRI, 2018, 157, p. 227
- MARAZZA, *Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, in ADL, 2014, p. 350
- MARESCA, *Contratto collettivo nazionale di lavoro e "regole sulla rappresentanza" sindacale: verso l'attuazione negoziale dell'art. 39, co 4, della Costituzione?*, in Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro, Torino, 2013, p. 183
- MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, in RIDL, 2013, I, p. 707
- NOVELLA, *Applicazione del contratto collettivo e categoria professionale. Vecchi e nuovi problemi*, in RGL, 1999, I, p. 374.
- OLINI *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in GDLRI, 2016, 151, p. 416
- PINTO, *Gli accordi interconfederali del 2013 e i persistenti problemi teorici e pratici della definizione autonoma della categoria contrattuale*, in *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, a cura di M. BARBERA - A. PERULLI, Cedam, 2014, p. 361
- ROSELLI, *La violazione e falsa applicazione dei contratti collettivi di lavoro*, in Il nuovo giudizio di Cassazione, a cura di IANNIRUBERTO, MORCAVALLO, Giuffrè, 2010, p. 243
- SCOGNAMIGLIO, *Il problema dell'applicabilità dell'art. 2070 cod. civ.: categoria e contratto collettivo*, in MGL, 1997, p. 739.
- SIOTTO, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, RIDL, I, 2017, spec. 337 ss.
- VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, RGL, 2014, 1, p. 69





Capitolo 14

Verso una banca dati comune dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del settore privato



Capitolo 14

Verso una banca dati comune dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato

Marco Biagiotti, Sandro Tomaro, Larissa Venturi
CNEL - *Ufficio Supporto Organi Collegiali*

La condivisione delle informazioni come presupposto di una migliore conoscenza delle dinamiche della contrattazione collettiva

L'esplorazione a livello istituzionale dell'universo della contrattazione collettiva in Italia è iniziata da pochi anni e, almeno per il momento, non ha assunto modalità organiche e sistematiche. L'impulso alla ricerca di un approccio più razionale proviene dalla proliferazione di accordi nazionali verificatasi nel corso dell'ultimo decennio, documentata nei report periodici diffusi dal CNEL. Le conseguenze di questa tendenza in atto nel nostro sistema relazionale non sono ancora chiare, trattandosi di un fenomeno in rapida crescita e relativamente poco conosciuto. Solo attraverso un'attenta disamina comparativa dei contratti collettivi nazionali vigenti in ciascun settore produttivo si potrebbe identificare la 'linea rossa' che separa il pluralismo contrattuale dalla pratica di condotte sleali. Ma qualunque ipotesi può essere avanzata solo a partire da una base dati affidabile.

In altre parti di questo Rapporto vengono approfondite le motivazioni di natura giuridica che rendono legittima la coesistenza di una molteplicità di contratti collettivi nazionali nello stesso settore di riferimento, in applicazione del principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito. Tuttavia le articolate implicazioni socio-economiche dell'assetto e del funzionamento del sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese rendono necessario individuare parametri utili a identificare contratti nazionali *leader* che, all'interno di un medesimo settore, possano fungere da riferimento almeno ai fini giudiziari. Nell'attuale cornice normativa è impossibile impedire a una associazione di auto-definirsi rappresentativa e di concludere accordi 'nazionali' negli stessi settori già coperti da altri accordi 'nazionali' firmati da organizzazioni concorrenti, che magari risultano meno vantaggiosi per le imprese che li adottano. I datori di lavoro privati non hanno l'obbligo di applicare in azienda un determinato CCNL, né esistono, per le organizzazioni sindacali del settore privato, norme che fissino una soglia minima di rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva nazionale, come avviene nel settore pubblico.

Per contro, a fronte di una situazione di sostanziale anarchia contrattuale nel lavoro privato, alimentata dalla mancanza di un sistema di misurazione della rappresentatività datoriali e sindacali, gli interventi normativi degli ultimi anni in materia di politiche del lavoro hanno tutt'altro che trascurato il ruolo delle relazioni industriali, rimettendo ad esso l'attuazione di parti importanti delle riforme del mercato del lavoro che si sono succedute, incluse quelle che prevedono il miglioramento della produttività aziendale attraverso la distribuzione a lavoratori e imprese di risorse incentivanti a carico della collettività. Se si considera che attraverso gli accordi di contrattazione di primo e secondo livello è disciplinata una notevole quantità di aspetti che riguardano la produttività, la qualità e l'organizzazione del lavoro, oltre a quelli di carattere retributivo, si comprende come la concorrenza fra diversi CCNL (e quindi fra associazioni

di categoria che si accreditano come “nazionali”) diventi serrata, non solo all’interno dei settori produttivi, ma soprattutto nelle incerte zone di confine fra un settore e l’altro. Qualche esempio illuminante, al riguardo, si può trovare sfogliando l’ultimo *report* dei contratti collettivi nazionali di lavoro “vigenti” depositati presso l’Archivio nazionale, aggiornato a settembre 2018, dove risultano censiti 226 accordi nazionali sotto la voce “Commercio”, 67 sotto la voce “Trasporti”, 110 sotto la voce “Enti e istituzioni private”, ecc

Alla luce di tali evidenze si avverte la necessità di avviare, con metodologie da condividere fra le parti sociali, un’indagine comparativa che faciliti l’emersione delle possibili pratiche di concorrenza sleale fra imprese. Sotto questo profilo, oltre al tema ‘classico’ della mancata o distorta attuazione delle clausole negoziate, andrebbero verificate le differenze riscontrabili a livello di minimi retributivi e di maggiorazioni per determinate condizioni di lavoro, o quelle tra retribuzioni contrattuali e retribuzioni effettivamente corrisposte. Si tratta di operazioni difficili, ma che possono essere realizzate se si dispone a monte di un *repository* univoco e di un sistema di classificazione degli accordi che consenta di identificare senza ambiguità il testo ufficiale, sottoscritto e depositato secondo una procedura definita, di ogni accordo nazionale applicato in ciascun settore.

Allo stato attuale presso le P.A. esistono diverse banche dati nazionali sulla contrattazione collettiva: oltre a quella del CNEL (settore pubblico e privato), Ministero del lavoro e dello sviluppo economico (settore privato), INPS (settore privato), Ispettorato Nazionale del Lavoro (settore privato), ANPAL (settore privato), ISTAT (settore pubblico e privato), ARAN (settore pubblico), Corte dei Conti (settore pubblico), fra le più importanti.

Tralasciando il settore pubblico, caratterizzato da un assetto relazionale e da un sistema di verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali definito dalla legge, il confronto anche sommario fra i contenuti delle banche dati in questione, nei limiti di accessibilità consentiti, evidenzia la disomogeneità dei criteri che sottendono alla loro implementazione, anche in ragione dei diversi obiettivi istituzionali ai quali rispondono.

Va rammentato che l’esperienza maturata dal CNEL fornisce un utile riscontro sulle criticità legate alla procedura di acquisizione dei contratti. Sebbene l’obbligo di deposito presso l’archivio sia previsto da una norma di legge (e per di più in forma universalistica, cioè senza distinzione fra tipologie di accordi e senza riferimento alla rappresentatività), la banca dati si è sviluppata nel tempo secondo criteri decisi spontaneamente dalle associazioni firmatarie degli accordi nazionali. Ciò ha determinato le asimmetrie che oggi si riscontrano nella lettura del principale giacimento pubblico di accordi negoziali esistente in Italia, tra cui la sovrabbondante presenza di accordi nazionali depositati a cura di rappresentanze datoriali e sindacali poco note al grande pubblico, o la scarsità di accordi di contrattazione di secondo livello, aziendali o territoriali. Il protocollo d’intesa firmato nel gennaio 2018 da un primo blocco di organizzazioni, al quale stanno aderendo le altre rappresentate in seno al CNEL, è orientato a sottrarre l’aggiornamento della banca dati alla estemporanea iniziativa delle parti, identificando una sola delle organizzazioni firmatarie come titolare della trasmissione a nome di tutte le altre, in base a quanto esplicitamente indicato all’atto della sottoscrizione di ciascun accordo.

Per formare una 'visione pubblica' delle dinamiche delle relazioni industriali nel nostro Paese occorre rendere operativo un sistema unico, trasparente e accessibile, di deposito e codifica dei documenti sottoscritti dalle associazioni di rappresentanza a livello nazionale. Occorre, cioè, creare una piattaforma digitale nella quale i firmatari effettuino, *una tantum* e secondo una procedura condivisa ai fini di certezza del diritto, il deposito degli accordi comunicando un pacchetto minimo di elementi conoscitivi che ne definiscano la 'carta di identità' (fra i quali l'esatta indicazione delle associazioni di categoria firmatarie nonché delle confederazioni o associazioni nazionali di riferimento).

A questi principi si è ispirato il CNEL nel richiedere il supporto dell'INPS per una operazione di messa a sistema delle rispettive informazioni e costituire il primo nucleo di un'anagrafe comune dei contratti collettivi organizzata in un'ottica di servizio pubblico. L'obiettivo è mettere ordine nei circa 800 contratti nazionali risultanti vigenti, fra i quali prodotti negoziali di difficile identificazione quanto al settore di riferimento e di incerta provenienza quanto a rappresentatività dei soggetti firmatari. L'intelaiatura dell'anagrafe è già definita da CNEL e INPS ed è valida anche come base di riferimento per ridisegnare i settori produttivi e i rispettivi confini.

La riorganizzazione dell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

La legge che disciplina le attribuzioni e il funzionamento del Consiglio ha istituito l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro e ha previsto che vi fossero depositati gli accordi di rinnovo e i nuovi contratti stipulati. L'archivio fornisce l'accesso pubblico a ciascun CCNL e ai singoli documenti che nel corso del tempo lo hanno innovato in tutto o in parte, ed è consultabile sul sito istituzionale all'indirizzo www.cnel.it/Archivio-Contratti con modalità che consentono all'utente di selezionare le informazioni di interesse.

Trattandosi di uno strumento utile per accrescere la conoscenza del funzionamento e dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro e, per tale via, contribuire a realizzare condizioni e rapporti di lavoro più equi, l'archivio è considerato il *core business* dell'attività consiliare. Esso ha subito negli anni diversi interventi innovativi, trasformandosi da deposito cartaceo a piattaforma *web* articolata nelle sezioni "storico" e "vigente", ed è attualmente oggetto di un processo riorganizzativo orientato a collocare sul *web* i contratti nazionali del settore privato depositati in base ad una architettura nuova rispetto a quella disegnata ai tempi di costituzione della banca dati (primi anni '90). La ristrutturazione in corso comporta che - accanto alla impostazione usuale, che permette di ricostruire il flusso dei documenti in ingresso dal 1990 articolato secondo la sequenza di ogni documento sottoscritto da organizzazioni sindacali e datoriali che innovi anche solo in parte un CCNL (testo unico, accordo di rinnovo, accordo di confluenza di un CCNL in un altro CCNL, verbale di adesione successiva di altre organizzazioni a un CCNL, cessazione o disdetta di un CCNL, accordi in forma di ipotesi) - sia resa disponibile una banca dati in formato elaborabile. Tale esigenza è emersa nel quadro delle attività poste in essere da un tavolo composto da tecnici delle parti sociali costituito per potenziare le possibilità di fruizione dell'archivio.

Nel nuovo formato elaborabile è ricostruita la storia di ogni CCNL, che - con l'eccezione dei rari casi nei quali si dispone della stesura di un testo unico - si ricompone raggruppando l'insieme degli accordi collettivi che contengono le regole attraverso le

quali le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno nel tempo disciplinato i rapporti di lavoro dipendente a livello nazionale in uno specifico settore, nonché le relazioni tra i soggetti firmatari. La ricostruzione della storia di ciascun CCNL sarà a regime resa fruibile mediante accesso diretto agli accordi sottoscritti nell'ambito di ogni CCNL, a partire da quello più recente.

Entrambe le sezioni del sito che costituiscono ad oggi l'archivio (quella tradizionale e quella in corso di realizzazione) vengono regolarmente implementate ed entrambe consentono di accedere - con differenti modalità di interfaccia - ai documenti contrattuali che costituiscono ciascun CCNL depositato, a partire dalla data di costituzione dell'archivio. Ogni documento inserito viene contrassegnato da un numero univoco di protocollo sequenziale e viene agganciato al codice del CCNL di riferimento.

L'Ufficio procede a ritroso alla ricostruzione della storia di ciascun CCNL, reperendo eventuali accordi mancanti. Per alcuni CCNL particolarmente significativi la successione di accordi è risalente nel tempo. Ad esempio nel caso del CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti firmato da FEDERMECCANICA, ASSISTAL, CONFINDUSTRIA, FIM CISL, CISL, FIOM CGIL, CGIL, UILM UIL, UIL, l'archivio risale indietro fino all'accordo del 4 aprile 1950, mentre nel caso del CCNL del terziario di CONFCOMMERCIO, FILCAMS CGIL, FISA-SCAT CISL, UILTUCS l'archivio risale fino all'accordo del 19 luglio 1967.

Nell'ambito della ricostruzione della storia di ciascun CCNL depositato, l'Ufficio aggiorna la ricognizione dei CCNL confluiti e di quelli cessati. Per ciascun CCNL corrente è indicato l'anno di ingresso (che corrisponde all'anno di decorrenza del primo accordo depositato) e per i CCNL confluiti e cessati l'anno di ingresso nell'archivio e l'anno di uscita (che corrisponde all'anno di scadenza del più recente accordo depositato).

Alla data di stesura di questo paragrafo sono stati censiti 194 CCNL confluiti in 63 CCNL correnti. L'individuazione delle confluenze è un'attività particolarmente impegnativa, dal momento che le confluenze sono generalmente dichiarate dalle organizzazioni firmatarie nei contratti o, più raramente, sono comunicate agli Uffici del CNEL dalle organizzazioni firmatarie nel corso degli anni. Pertanto la mappatura delle confluenze richiede un'attenta lettura dei testi contrattuali e dell'archivio delle comunicazioni intercorse fra le parti firmatarie e gli Uffici. In alcuni settori l'intensità delle confluenze è risultata particolarmente elevata e a più stadi, ossia alcuni CCNL che hanno ricevuto confluenze sono a loro volta successivamente confluiti in altri CCNL. Si riporta a titolo di esempio la Tabella 1.

A regime la sezione tradizionale dell'archivio - articolata nelle ripartizioni "vigente" e "storico" - sarà superata dalla nuova impostazione, e l'archivio sarà costituito da tre sezioni *web*: CCNL correnti, CCNL confluiti, CCNL cessati¹.

1. La struttura del *database* che costituisce la nuova impostazione dell'archivio è composta da una serie di tabelle collegate tra loro per mezzo di ulteriori tabelle aventi funzione di collegamento. Di seguito una sintetica descrizione delle denominazioni e delle funzioni delle tabelle.

- CCNL CORRENTI: sono considerati correnti i CCNL non dichiarati cessati o confluiti mediante comunicazione dei contraenti all'Ufficio, oppure mediante dichiarazione contenuta in un altro CCNL che li sostituisce.

- CCNL CORRENTI ACCORDI SOTTOSCRITTI: accordi sottoscritti dalle parti sociali che innovano in tutto o in parte un CCNL.

- SETTORI CONTRATTUALI: settori contrattuali definiti dalla Commissione istituita presso il CNEL a norma della legge 30 dicembre 1986, n. 936, art. 16.

- INPS: codici INPS attribuiti ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Un aspetto da affrontare in futuro con le parti sociali riguarda l'articolazione dei settori. La ricerca dei CCNL – sia nella sezione tradizionale dell'archivio che in quella nuova – avviene nell'ambito dei quattordici settori contrattuali condivisi negli anni '90 dalle forze sociali rappresentate in seno alla Commissione *ad hoc* prevista dalla legge (l. 30 dicembre 1986, n. 936, artt. 16 e 17)². Tale ambito sarà oggetto di un necessario aggiornamento orientato ad una maggiore disaggregazione dei settori. Sulla base della documentazione raccolta nell'archivio delle comunicazioni trasmesse dalle parti firmatarie al Consiglio, oppure contattando direttamente le parti firmatarie di CCNL giacenti da tempo, è stato possibile mappare 99 CCNL cessati nel periodo tra il 1991 e il 2018.

Collegamento CNEL INPS: tabella che collega i codici INPS ai codici CNEL in una relazione molti a molti.

- INPS non collegati a CNEL: tabella con i codici INPS non ancora collegati ai codici CNEL.
- CCNL CONFLUITI: sono classificati come “confluiti” i contratti per i quali l'Ufficio abbia ricevuto una comunicazione da parte dei contraenti, oppure se la confluenza è stabilita dagli stessi contraenti con una dichiarazione contenuta nel CCNL che li sostituisce.
- CCNL CONFLUITI ACCORDI SOTTOSCRITTI: accordi sottoscritti dalle parti sociali nell'ambito di CCNL confluito.
- CONFLUENZE: tabella che collega i codici dei CCNL confluiti ai codici dei CCNL in cui sono confluiti mediante una relazione molti a molti.
- CCNL CESSATI: sono classificati come “cessati” i contratti per i quali l'Ufficio abbia ricevuto una comunicazione da parte dei contraenti, oppure se la cessazione è stabilita dagli stessi contraenti con una dichiarazione contenuta nel CCNL che li sostituisce.
- CCNL CESSATI ACCORDI SOTTOSCRITTI: accordi sottoscritti dalle parti sociali nell'ambito di un CCNL confluito.

2. Settori contrattuali secondo la classificazione CNEL (tra parentesi l'elenco dei settori all'interno di ciascun settore contrattuale).

A - Agricoltura
B - chimici (chimica e chimica farmaceutica, industria conciaria, piastrelle e refrattari, vetro, energia e petrolio, attività minerarie, gomma plastica)
C - meccanici (metalmecanico e installazione impianti, orafa argentiero e gioielleria)
D - tessili (tessile, abbigliamento, moda, pelletteria, occhiali, giocattoli, penne, spazzole, servizi tessili e medici - ex lavanderie industriali)
E - alimentaristi (industria agroindustriale, tabacchi, pesca)
F - edilizia, legno e arredamento (aziende edili, produzione di laterizi cemento calce e gesso, escavazione e lavorazione lapidei, legno sughero mobile arredamento boschivi forestali)
G - poligrafici e spettacolo (industria carta, aziende editoriali, comunicazione, informatica, giornalisti, radio televisione, cinema, artisti, fotolaboratori, ippica)
H - commercio (commercio, terziario, servizi, turismo, farmacie, ortofrutta, studi professionali, lavoro domestico, acconciatura estetica centri benessere, centri elaborazione dati, sicurezza e vigilanza privata)
I - trasporti (logistica trasporto merci e spedizione, ferrovie, autoferrottranvieri tpl, trasporto marittimo e porti, trasporto aereo, trasporti a fune, pompe funebri, radiotaxi e autoservizi pubblici non di linea)
J - credito e assicurazioni (banche, assicurazioni, banca d'Italia, concessionari riscossione tributi)
K - aziende di servizi (aziende elettriche, gas e acqua, telecomunicazioni, pulizia facility management servizi integrati, con servizi e federazioni sportive)
S - pubblica amministrazione
T - enti e istituzioni private e pubbliche fuori perimetro Aran (sanità privata, servizi assistenziali, avis, residenze sanitarie assistenziali, cultura e spettacolo, scuole e università non statali, poste italiane, enti previdenziali privatizzati, agenzia)
V - altri vari

Nella nuova architettura un programma di gestione di fogli elettronici e database consente la selezione di elementi di interesse sia attraverso le funzioni di ricerca testuale, sia attraverso l'attivazione di filtri. Grazie a tali funzioni i CCNL depositati sono selezionabili per contraente, settore contrattuale e codice produttivo AtEco, ed è possibile ricostruire serie storiche per settore contrattuale o produttivo e per contraente.

Tabella 1 - CCNL depositati che hanno ricevuto il maggior numero di confluenze tra il 1991 e il 2018

CCNL codice CNEL	CCNL titolo	contraenti	n° CCNL confluiti
B011	Industria chimica, chimica-farmaceutica, fibre chimiche e settori abrasivi, lubrificanti e GPL	FEDERCHIMICA; FARMINDUSTRIA; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL	7
D014	industrie tessili e dell'abbigliamento	SMI; FEMCA CISL; FILCTEM CGIL; UILTEC UIL	12
E012	industrie alimentari	FEDERALIMENTARE; AIDEPI; AIIPA; ANCIT; ANICAV; ASSALZOO; ASSICA; ASSITOL; ASSOBIIBE; ASSOBIIRRA; ASSOCARNI; ASSOLATTE; FEDERVINI; ITALMOPA; MINERACQUA; UNIONZUCCHERO; FAI CISL; FLAI CGIL; UILA UIL	18
I391	settore privato dell'industria armatoriale	firmano l'intero CCNL: CONFITARMA, ASSORIMORCHIATORI; FEDERIMORCHIATORI; firma specifiche sezioni del CCNL: FEDARLINEA; firmano l'intero CCNL: FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; USCLAC; UNCDIM	17
V751	CCNL Area Tessile Moda e Chimica Ceramica	CNA Federmoda; CNA Produzione; CNA Artistico e Tradizionale; CNA Servizi alla comunità; CONFARTIGIANATO Moda; CONFARTIGIANATO Chimica; CONFARTIGIANATO Ceramica; CASARTIGIANI; CLAAI; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL	10

Con specifico riferimento alla classificazione AtEco, essa è per ora limitata al primo *digit*, stanti le ridotte possibilità fornite dall'articolazione dell'archivio nei quattordici settori contrattuali. Va inoltre segnalata la difficoltà di associare un CCNL a uno dei settori AtEco nei sempre più frequenti casi di contratti plurisettoriali.

Il più notevole valore aggiunto fornito dalla trasposizione dell'archivio in formato elaborabile sta nella possibilità di collegamento fra la banca dati del CNEL e le banche di dati gestite da altri soggetti istituzionali che afferiscono alle relazioni industriali, nel far parlare fra loro i rispettivi archivi consentendo alle diverse istituzioni di coordinarne l'aggiornamento e di scambiarsi le informazioni per le rispettive funzioni istituzionali.

Fra questi soggetti vi è l'INPS, che come noto riscuote dai datori di lavoro i contributi previdenziali relativi a ogni lavoratore dipendente e gestisce il flusso informativo relativo a tali versamenti tramite il flusso UNIEMENS, utilizzato dai datori privati per comunicare mensilmente all'Istituto informazioni tra le quali il CCNL applicato dall'azienda, il numero di lavoratori interessati e il relativo monte retributivo. L'Istituto utilizza un proprio sistema di codifica dei contratti collettivi nazionali funzionale all'attività di verifica contributiva. I codici del sistema INPS sono indicati nel modello mensile compilato dalle aziende.

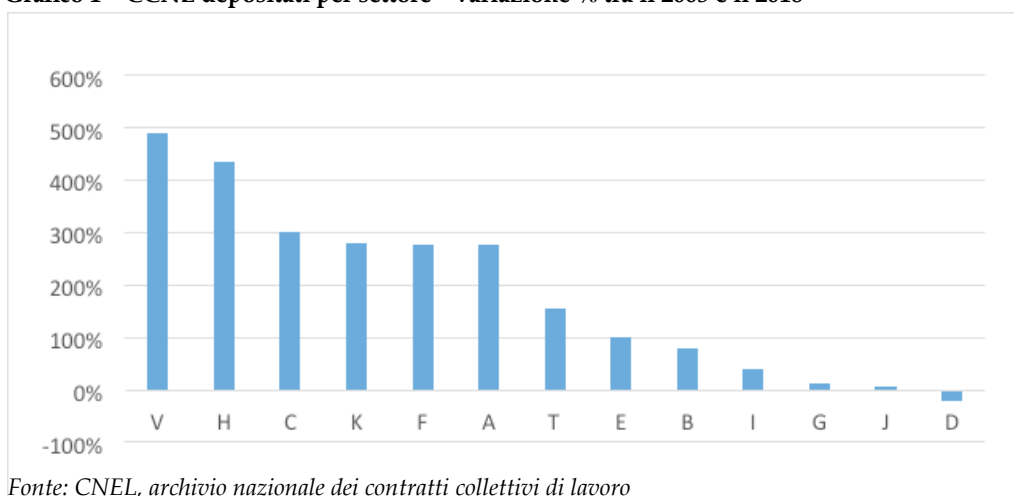
Le due informazioni che il CNEL utilizza per individuare un contratto sono l'ambito di applicazione e le organizzazioni firmatarie. L'ambito di applicazione è desunto

dal titolo del contratto e dall'articolo iniziale, dove vengono generalmente indicati il settore economico/contrattuale di riferimento, la tipologia aziendale (azienda non ulteriormente specificata, piccola o media impresa, azienda artigiana, cooperativa) e la mansione dei lavoratori, anche se i contratti più recenti stanno lentamente modificando queste indicazioni e prevedono spesso, all'interno dei uno stesso documento, sezioni distinte per dirigenti e operai/impiegati. All'atto del deposito di un accordo di rinnovo l'Ufficio competente attribuisce il protocollo, ma non un nuovo codice, che viene creato esclusivamente quando viene depositato un CCNL con un nuovo ambito di applicazione, oppure firmato da nuove organizzazioni firmatarie, oppure quando le parti dichiarano formalmente la cessazione di uno o più CCNL e la relativa confluenza in un nuovo CCNL. L'Ufficio considera pertanto "storici" i codici di CCNL confluiti in altri CCNL, oppure quelli per i quali abbia ricevuto una formale comunicazione di cessazione, oppure nel caso che le confluenze siano dichiarate nell'ambito del contratto nuovo che sostituisce i contratti confluiti.

L'INPS assegna codici contratto secondo una logica analoga, ma con una sostanziale differenza. Il codice è attribuito su richiesta della parte datoriale firmataria: fra i soggetti firmatari l'INPS rileva soltanto la parte datoriale, dal momento che il soggetto titolare della trasmissione mensile è l'azienda. Questo particolare non irrilevante spiega perché molti contratti depositati al CNEL non abbiano corrispondenza in un codice INPS quando la parte datoriale non abbia avanzato all'INPS la richiesta. Spiega inoltre perché, nel caso non raro che la medesima parte datoriale firmi due contratti con parti sindacali diverse, il CNEL procede attribuendo due codici distinti mentre l'INPS ne registra uno.

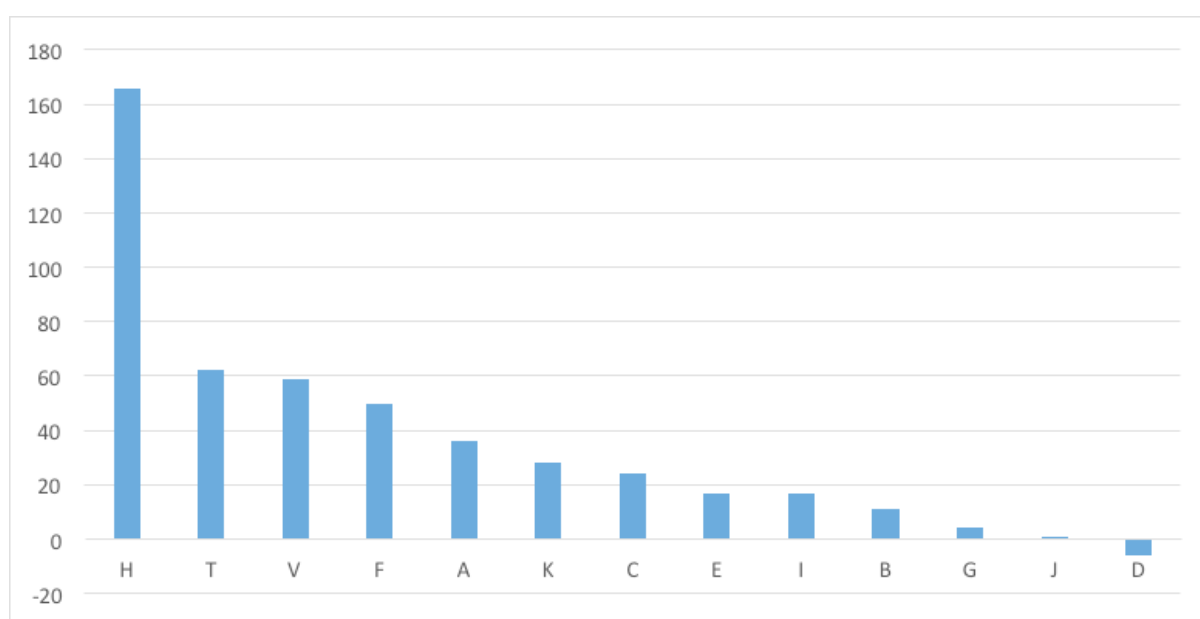
Malgrado la differente logica sottostante ai due sistemi di codifica, il CNEL ha affiancato all'archivio tradizionale una modalità di presentazione dei dati in formato elaborabile proprio per agganciare il sistema di codici in uso al CNEL al sistema utilizzato dall'INPS. L'associazione fra i rispettivi codici permette infatti di estrarre preziose informazioni sulle dinamiche della contrattazione collettiva di livello nazionale, dando ad esempio un'idea, per ciascuno dei settori contrattuali definiti a suo tempo dalle parti sociali in seno alla richiamata Commissione, di quali siano i contratti maggiormente applicati.

Grafico 1 - CCNL depositati per settore - variazione % tra il 2005 e il 2018



Va segnalato che le associazioni fra i codici utilizzati dal CNEL e quelli INPS sono state sottoposte alle organizzazioni datoriali rappresentate in seno al Consiglio e condivise con le categorie firmatarie dei CCNL. Sono emerse necessità di rettifica che il CNEL e l'INPS stanno recependo. In particolare, sulla base delle indicazioni delle categorie datoriali firmatarie, l'INPS ha avviato un processo di aggiornamento dei codici utilizzati nel sistema UNIEMENS e di comunicazione agli utenti dello stesso sistema. Con l'operazione di ristrutturazione dell'archivio il Consiglio intende rispondere all'esigenza di pervenire alla definizione di un sistema di archiviazione e di classificazione per settori contrattuali chiaro e univoco, una anagrafe comune.

Grafico 2 - CCNL depositati per settore - variazione assoluta tra il 2005 e il 2018



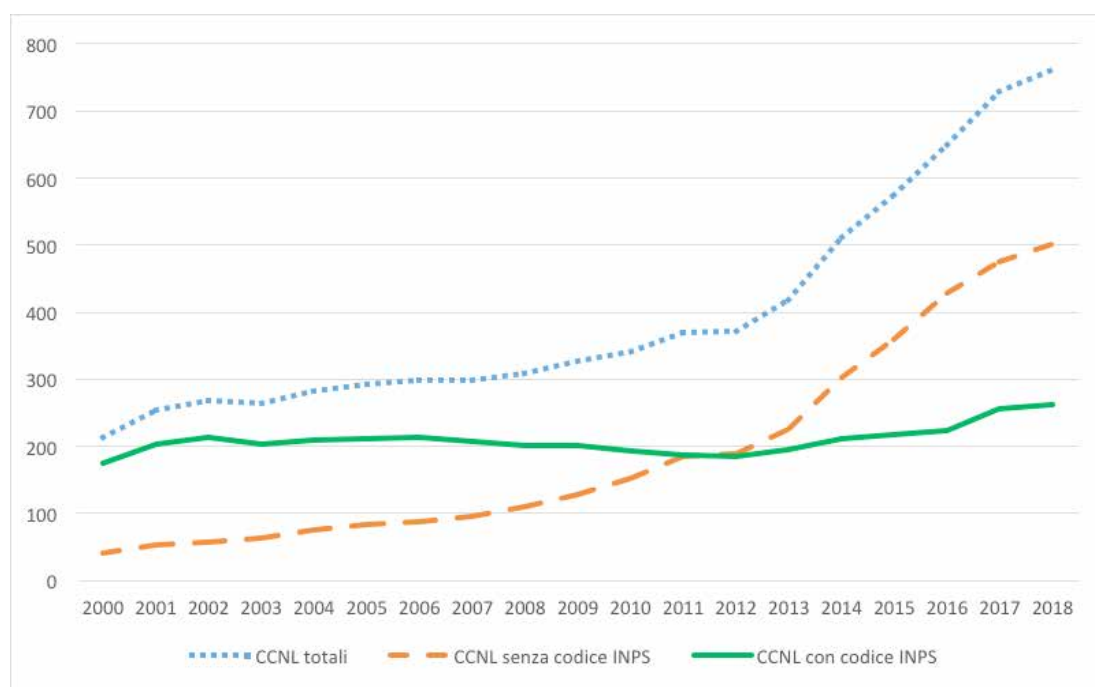
Fonte: CNEL, archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

Ma le possibilità offerte da un archivio aggiornato e agganciato ad altri flussi informativi istituzionali sono più ampie e possono andare incontro alla duplice esigenza di aggiornare i perimetri della contrattazione nazionale di categoria e di individuare, all'interno di ciascun perimetro, i CCNL "di riferimento", ossia quelli applicati da un numero rilevante di aziende a un numero rilevante di lavoratori.

L'importanza del tema è ben nota alle parti sociali e agli analisti di relazioni industriali. Ne è una prova l'intesa sottoscritta il 9 marzo 2018 da Confindustria, CGIL, CISL, UIL sul nuovo sistema di relazioni industriali, che affronta la necessità di effettuare una ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria e ne affida il compito al CNEL, con l'obiettivo di ridurre le ambiguità riscontrabili nel panorama contrattuale italiano in termini di corrispondenza fra attività di impresa e CCNL applicato. Le organizzazioni firmatarie dell'intesa affermano esplicitamente che la ricognizione dei perimetri e dei soggetti che stipulano i contratti nazionali è indispensabile per contrastare i fenomeni di *dumping* contrattuale praticato attraverso la stipula di contratti sottoscritti da organizzazioni prive di effettiva rappresentatività. Al 15 novembre 2018 i CCNL del settore privato censiti dall'archivio del CNEL erano

761, calcolati al netto dei contratti cessati e di quelli confluiti³. I contratti nazionali censiti dal CNEL ma non contrassegnati da un codice INPS (ovvero inclusi nel gruppo contrassegnato dal codice generico CD “contratti diversi”, assegnato dall’INPS in tutte le situazioni per le quali il datore dichiara di non applicare nessuno dei CCNL codificati dall’INPS oppure di non applicare alcun contratto) erano 500. Ai 261 contratti codificati da CNEL e INPS sono associati circa 13 milioni di lavoratori dipendenti. Lo *stock* di contratti depositati al CNEL è aumentato in maniera evidente dal 2000 e in particolare dal 2006, con una maggiore accelerazione dal 2011 e la maggior parte di tale incremento riguarda contratti non associati a un codice INPS, ma censiti nel gruppo CD. Lo *stock* di contratti provvisti di codice INPS mostra un andamento piuttosto stabile nel tempo e un moderato incremento a partire dal 2012.

Grafico 3 – Contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato depositati dal 2000 al 2018



Fonte: CNEL, *archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro*. I dati sugli addetti sono una elaborazione CNEL su dati INPS, flusso informativo uniemens, e si riferiscono al 2017

3. L’Ufficio competente realizza inoltre un *report* semestrale nel quale riporta gli estremi dei CCNL depositati. I numeri forniti dalle nuove tabelle che costituiscono il *database* riorganizzato in formato elaborabile e quelli contenuti nell’ultimo report, datato settembre 2018 e pubblicato su https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Reports/CCNL/Ottavo_Report_ccnl_vigenti_settembre2018_Pan.pdf?ver=2018-10-25-085822-720, non coincidono, e ciò per tre ordini di ragioni: nelle nuove tabelle non vengono inclusi i codici dei CCNL del settore pubblico e non si conteggiano gli accordi collettivi, a suo tempo depositati, relativi ad alcune categorie di lavoratori autonomi. Infine, nel *report* non è stato ancora completato il raccordo con i dati delle confluente contrattuali, degli scorpori e delle cessazioni.



Capitolo 15

Protocolli e accordi sulla rappresentatività e la contrattazione collettiva. Quadro della situazione al 2018



Capitolo 15

Protocolli e accordi sulla rappresentatività e la contrattazione collettiva. Quadro della situazione al 2018

Michele Faioli

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

1. Il sistema sindacale che si evolve. Rappresentatività e contrattazione

L'Accordo interconfederale del giugno/settembre 2011 è l'inizio di una nuova fase delle relazioni industriali in Italia. Il 31 maggio 2013, mediante la sottoscrizione dell'Accordo Interconfederale tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL in materia di rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro, si è proceduto nel percorso di individuazione, almeno di primo dettaglio, della definizione dei principi sulla rappresentatività nell'ambito dell'azione di contrattazione collettiva. Il Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 (di seguito anche "T.U. 2014"), in questa direzione, ha l'ambizione di completare, mettere a sistema le regole nonché fissare sanzioni per eventuali violazioni.

Quasi contestualmente, dato tale inizio cronologico, si è determinato un doppio movimento.

Da una parte, c'è stato un meccanismo di estensione dei protocolli/accordi del 2011-2014, da parte di Confindustria, con alcune organizzazioni sindacali, tra cui, UGL (6 giugno 2013), CISAL (18 giugno 2013), CONFSAI (4 luglio 2013), e da parte di CGIL, CISL, UIL, con alcune organizzazioni datoriali (Confservizi / CGIL, CISL, UIL - 1 agosto 2013).

Dall'altra parte, si è sviluppata una regolazione ad applicazione armonizzata dell'Accordo interconfederale del giugno/settembre 2011, applicata mediante successiva sottoscrizione di accordi a contenuto pressoché simile, riferibile al settore delle PMI Confapi (Accordo interconfederale fra Confapi - CGIL, CISL, UIL in materia di rappresentanza del 20 aprile 2012), al settore dei servizi pubblici locali (Accordo interconfederale tra Confservizi e CGIL, CISL e UIL del 21 dicembre 2011 con il connesso Protocollo di intesa tra le medesime parti del 1° agosto 2013), al settore cooperativo (Accordo Interconfederale del 18 settembre 2013 intervenuto tra Agci, Confcooperative e Legacoop, da un lato, e dall'altro CGIL, CISL e UIL), al settore terziario-turismo (Confcommercio-CGIL, CISL e UIL 25 novembre 2015, Confesercenti-CGIL, CISL e UIL 7 settembre 2017), al settore artigianato (Confartigianato, CNE, Casa Artigiani CLAAI- CGIL, CISL e UIL 23 novembre 2016). Si rinvia alla tabella allegata per i casi ulteriori.

Figurativamente si è di fronte a due rette, ordinate all'origine, nel punto di intersezione (Accordo interconfederale del giugno / settembre 2011), che creano due assi, dove, da una parte, ci sono i modelli che derivano dall'estensione dell'Accordo del 2011, e dall'altra, ci sono i protocolli assimilabili all'Accordo del 2011, ma propri dei settori diversi da quelli confindustriali (terziario, artigianato, cooperazione, etc.).

Con riferimento al periodo 2011-2018 sono stati registrati 36 protocolli/accordi che regolano la materia della rappresentatività e della contrattazione collettiva (si veda la pagina CNEL <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Accordi-Interconfederali?>

queryid=b21a6369-38fc-4662-b196-1f417bb3497d – e la tabella che segue).

Ricomposto un quadro di possibile lettura cronologica (cd. inizio) delle recenti vicende delle relazioni industriali italiane, resta aperto il metodo mediante cui si può scegliere di condurre la disamina di alcuni principi di tali protocolli/accordi.

Il Patto della Fabbrica del 9 marzo 2018, sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL e UIL, consolida i principi elaborati dal 2011 a oggi e delinea nuovi impegni delle parti, con un coinvolgimento attivo anche del CNEL¹.

Tra i principi del Patto del 2018 si possono segnalare almeno i seguenti: (i) la definizione di un assetto stabilito dalla legge che recepisca le intese che sono state raggiunte dal 2011 in poi, (ii) l'avvio della misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali nonché (iii) la ri-definizione dei perimetri (ambiti di applicazione) dei contratti collettivi nazionali.

Viene, inoltre, confermato il doppio livello di contrattazione, con la promozione dei meccanismi che collegano salari e produttività, nonché si introduce la distinzione – che sarà man mano assorbita dai contratti collettivi nazionali – tra TEM (trattamento economico minimo) e TEC (trattamento economico complessivo). Nel TEC viene considerato il sistema di welfare contrattuale e altri elementi salariali che la contrattazione collettiva definirà, con la verifica degli «effetti economici in sommatoria tra il primo e il secondo livello di contrattazione».

2. Principi e corollari del sistema sindacale italiano in relazione ai protocolli/accordi sottoscritti dal 2011 in poi

Alcuni studi hanno già segnalato i campi applicativi dell'Accordo del giugno/settembre 2011 (e degli assetti contrattuali estesi o, in altre situazioni, armonizzati degli altri settori – terziario, artigianato, cooperazione, etc.) che presentano alcune criticità².

Tra questi campi si possono qui annoverare (i) il principio maggioritario nel sistema intersindacale, con verifica del valore giuridico – sindacale del dissenso della minoranza rispetto al cosiddetto principio maggioritario funzionale (misurazione del consenso del soggetto che delibera) e al cosiddetto principio maggioritario deliberativo (misurazione del consenso su ciò che viene deliberato – atto, provvedimento, contratto); (ii) i limiti all'autodeterminazione della categoria contrattuale imposti alla contrattazione collettiva nazionale, con il trasferimento della relativa competenza all'accordo interconfederale; (iii) la dinamicità delle clausole di rinvio al contratto collettivo nell'ambito del contratto individuale di lavoro.

L'esplorazione di quelle tematiche deve muovere in ogni caso dalla ricostruzione o fissazione di un quadro di principi e corollari individuati nell'Accordo del giugno/

1. Si vedano le prime analisi di F. Liso, Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 9 marzo 2018, «Bollettino ADAPT», n. 16, 2018, p. 1 ss.; T. Treu, Un segnale unitario per il futuro, 2018, in https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-10/un-segnale-unitario-il-futuro-085708.shtml?uuid=AELGjUEE&refresh_ce=1

2. Si veda V. Bavaro, Sul principio di maggioranza nel diritto (inter)sindacale, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/bavaro.pdf>, 2013; A. Di Stasi, La RSU nell'Accordo del 31 maggio 2013. Una autoregolamentazione ad excludendum?, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/distasi.pdf>, 2013; S. P. Emiliani, L'efficacia delle clausole di rinvio al contratto collettivo alla luce del protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/emiliani.pdf>, 2013 e V. Pinto, Problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma ed eteronoma della "categoria contrattuale", in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/11/pinto.pdf>, 2013.

settembre 2011 e nei successivi protocolli/accordi di estensione o di attuazione. Si tratta, in altre parole, di vedere un minimo comun denominatore che è composto da un principio e cinque corollari. Quel minimo comun denominatore si trova nell'Accordo del giugno/settembre 2011 e nei successivi protocolli/accordi di estensione o di attuazione.

Procedendo per successive distinzioni e focalizzando l'attenzione su uno di quei due assi ordinati in un unico punto (giugno/settembre 2011), di cui si è detto già in premessa, nell'Accordo del giugno/settembre 2011 e negli Accordi cd. armonizzati (Confapi, Confservizi, cooperazione, terziario, nelle versioni Confcommercio e Confesercenti, artigianato, tra gli altri), si può a questo punto indicare in termini di principio generale la funzione assegnata alla contrattazione collettiva nazionale di garanzia della «certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale».

Si riprende, in modo sintetico, la formulazione già introdotta con l'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 il quale indica altresì il sovraordinamento gerarchico del contratto nazionale sul contratto decentrato (aziendale o territoriale), l'attribuzione delle materie connesse a informazione e consultazione, organismi paritetici e enti bilaterali, materie della contrattazione decentrata e tempistica³.

A tale principio si collegano i cinque corollari:

- Primo. La contrattazione collettiva decentrata si esercita nelle «materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge». Si fissa il sovraordinamento gerarchico del contratto nazionale rispetto al contratto decentrato, il quale soggiace alle competenze stabilite dal contratto nazionale. Si usa il termine “delega” e non “rinvio” per indicare «la stretta dipendenza del contratto aziendale da quello nazionale»⁴. Nulla di più rispetto a questa dinamica perché nel nostro ordinamento intersindacale non esiste né una logica alla francese di “specialia generalibus derogant” definita per via legislativa⁵ né un'efficacia reale del contratto nazionale sulla contrattazione decentrata, eventualmente connessa a sistemi sanzionatori di sorta in caso di violazione. Le “specifiche intese modificative”, o clausole di uscita, di cui all'Accordo di giugno / settembre 2011 sono ricondotte nell'alveo delle competenze delegate dal livello nazionale di contrattazione al livello decentrato. Per piena chiarezza sui concetti si dovrà evidenziare che contrattazione decentrata nell'ambito dell'Accordo di giugno / settembre 2011 significa contrattazione collettiva “aziendale”. Il medesimo concetto è ripetuto negli accordi successivi di armonizzazione (ad esempio, si veda Accordo interconfederale fra Confapi – CGIL, CISL, UIL in materia di rappresentanza del 20 aprile 2012 e Accordo interconfederale tra Confservizi e CGIL, CISL e UIL del 21 dicembre 2011 con il connesso Protocollo di intesa tra le medesime parti del 1° agosto 2013). Si dovrà, invece, porre particolare attenzione alla nozione di contrattazione collettiva decentrata nell'ambito della cooperazione (Accor-

3. Si v. in particolare L. Bellardi, L'attuazione dell'accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogeneità dei fini. Alcune note di sintesi, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 126, 2010, p. 387 – 399 sulle dinamiche sindacali dell'Accordo del 2009.

4. Treu T., L'accordo 28 aprile 2011 e oltre, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2011, p. 613 – 641.

5. Si v. il sistema francese; sul punto rinvio ai miei scritti M. Faioli, Oltre la continuità. La contrattazione collettiva decentrata, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 3, pt. 1, 2012, p. 481 – 519.

do Interconfederale del 18 settembre 2013 Agci, Confcooperative e Legacoop – CGIL, CISL e UIL, del terziario Confcommercio e Confesercenti e dell'artigianato): in questo caso si potrà altresì ricomprendere nella nozione di contrattazione collettiva decentrata la contrattazione collettiva "territoriale".

- Secondo. Viene fissato un requisito minimo di rappresentatività nella categoria (5%) di cui i sindacati debbono disporre per poter negoziare il contratto collettivo nazionale. Le organizzazioni datoriali che hanno stipulato l'Accordo del 2011 e gli Accordi cosiddetti armonizzati (qui per sintesi, Confapi, Confservizi, cooperative, terziario, artigianato) si obbligano a non trattare con sindacati privi di tale requisito minimo di rappresentatività. La rappresentatività è certificata e deriva dalla combinazione, anche essa normalmente effettuata in molti sistemi di relazioni industriali europei, del dato associativo con il dato elettorale. Anche di qui muovono le regolazioni dei protocolli attuativi del 2013 nei quali, al fine di ridurre gli spazi di una contrattazione separata, sono fissati gli assetti relativi alla costruzione delle piattaforme, all'approvazione delle ipotesi di accordo e alle verifiche in caso di rilevanti divergenze. Sul punto si specificeranno successivamente alcuni elementi. Il T.U. 2014 specifica che il sistema di ricognizione dei dati associativi opererà mediante una convenzione con l'INPS e l'integrazione dei flussi informativi UNIEMENS, redatti per ogni azienda, con indicazione di due indici (uno per il sindacato nazionale di categoria, l'altro per il CCNL applicato). Il dato associativo sarà confrontato con il dato elettivo. Il dato elettivo deriverà dal consenso espresso nelle elezioni delle RSU, tenendo presente che la rilevazione degli iscritti e delle percentuali di voto riguarderà esclusivamente le aziende con più di 15 lavoratori.

- Terzo. Il requisito minimo di rappresentatività certificata, che si assume essere l'idoneità alla rappresentazione della base e delle relative aspirazioni, definita mediante dati/criteri ritenuti significativi, determina l'affermazione del principio maggioritario. Il contratto collettivo della maggioranza consenziente delle organizzazioni sindacali si impone, dunque, alla minoranza dissenziente delle organizzazioni sindacali. Ciò significa che, qualora vengano in essere rilevanti divergenze tra sindacati che hanno negoziato, le cosiddette delegazioni, si deve chiedere, mediante consultazione, ai lavoratori di esprimere consenso/dissenso sul contratto collettivo. Si subordina, in altre parole, qualora vi siano divergenze rilevanti, il consenso della maggioranza delle organizzazioni sindacali al consenso della maggioranza dei lavoratori. La maggioranza dei lavoratori determinerà in concreto, a prescindere dalla formulazione negativa della norma dell'Accordo del 2011, il consenso o il dissenso rispetto al contratto collettivo. Il che, come è noto, vista quella strana, perché incompiuta, "leggerezza" dell'art. 39, co. 2, 3, 4, Cost., non potrà incidere/pesare in alcun caso sull'estensione erga omnes del contratto collettivo nazionale⁶. Al di là di questo profilo, il quadro di

6. Per le argomentazioni connesse ai diversi punti di vista in materia, si rinvia agli studi di F. Carinci, Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231, «Diritto delle relazioni industriali», n. 4, 2013, p. 899 - 949. Si v. anche A. Tursi, L'Accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula del Ccnl: appunti in tema di rappresentatività, legittimazione negoziale, efficacia soggettiva e contrasto agli 'accordi separati', in «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2013, p. 642 - 649; A. Vallebona, Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2013, p. 649 - 650; A. Viscomi, Prime note sul Protocollo 31 maggio 2013, in «Rivista italiana di diritto del

analisi deve essere completato con la valutazione dei due diversi approcci da utilizzare, per un verso, nel caso di contratto collettivo nazionale e, per l'altro verso, nel caso di contratto collettivo decentrato. Il contratto collettivo nazionale subisce il momento di verifica del consenso dei lavoratori qualora sussista una divergenza tra organizzazioni sindacali. Si è di fronte a un dissenso collettivo proporzionato alla divergenza eventuale, data la costruzione della piattaforma e l'approvazione delle ipotesi di accordo. Per il contratto collettivo aziendale, al contrario, si preordina una verifica volta a assegnare ad esso una efficacia generale per «tutto il personale in forza e per tutti i sindacati firmatari». Qualora i lavoratori dissentano per non assoggettarsi al contratto aziendale, o qualora i lavoratori non siano stati rappresentati nella negoziazione, o ancora qualora i lavoratori siano stati mal rappresentati, il contratto collettivo aziendale è esigibile, secondo l'Accordo del 2011 e gli Accordi armonizzati. Ciò si verifica se il contratto collettivo aziendale sia stato approvato dalla maggioranza dei componenti delle RSU (la quale ha una competenza prevalente nella contrattazione aziendale), o in mancanza di RSU, qualora esso sia stato approvato dalle RSA costituite nell'ambito di organizzazioni sindacali che in azienda abbiano il maggior numero di iscritti / deleghe. Il dissenso diventa collettivo perché è stabilita la possibilità di verificare successivamente l'eventuale dissenso della maggioranza dei lavoratori riferibili all'azienda («L'intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti»). In questo senso si può ritenere che si è raggiunto un equilibrio "delicato" tra la posizione della CGIL che prende in considerazione le criticità del potere negoziale della RSA e la posizione ostativa della CISL alle forme di democrazia industriale assimilabili a consultazione/referendum di approvazione successiva alla negoziazione. Nel settore della cooperazione, del terziario e dell'artigianato, con specifico riferimento alla contrattazione territoriale, si introduce la regola secondo cui il contratto è esigibile qualora esso sia stato approvato dalle organizzazioni sindacali territoriali che complessivamente abbiano il maggior numero di iscritti/deleghe. In ogni caso il contratto territoriale sarà soggetto alla consultazione certificata dei lavoratori, con necessità di approvazione a maggioranza semplice.

- Quarto. I contratti collettivi decentrati con clausole di deroga o di apertura, in altri termini i contratti collettivi aziendali ablativi o derogatori, sono regolati dall'Accordo del 2011 e dagli Accordi armonizzati con riferimento al concorso/conflitto con il contratto collettivo nazionale. Vi sono due schemi regolamentativi. Il primo attiene alla possibilità di adattamento della dinamica contrattuale aziendale rispetto ai contesti produttivi, che possono essere positivi o negativi. Il che nei limiti e nelle procedure del contratto nazionale, con efficacia generale se sono rispettati gli assetti di cui al terzo corollario. Il secondo schema è riferito a situazioni transitorie e/o all'assenza di un coordinamento contrattuale mediante delega derivante dal livello nazionale. In questo caso è richiesta, ai fini dell'efficacia generale, l'intesa necessaria tra RSU/RSA (data la conformità al terzo corollario) e le organizzazioni sindacali territorialmente competenti. La deroga potrà concernere esclusivamente gli istituti relativi a prestazione lavorativa, orario, organizzazione.

lavoro», n. 3, 2013, p. 749 - 776; R. De Luca Tamajo, Riforme (im)possibili nel diritto sindacale, in «Diritti lavori mercati», n. 1, 2011, p. 1 - 5; M. Del Conte, Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2013, p. 618 - 621.

- Quinto. Tregue e forme di raffreddamento del conflitto sono regolate dall'Accordo del 2011 e dagli Accordi armonizzati. Le clausole di tregua fissate nel contratto collettivo aziendale possono vincolare esclusivamente le organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo interconfederale. Si è già detto che le clausole di tregua non sono assolute e, dunque, l'inadempimento contrattuale determina responsabilità individuali, nel senso di imputazione giuridica, per l'organizzazione sindacale e/o la rappresentanza dei lavoratori. Una diversa impostazione sulla titolarità del diritto di sciopero vedrebbe coinvolto anche il lavoratore, con possibili applicazioni disciplinari⁷. Il che significa accettare «un orientamento che non nega il diritto di sciopero, ma ammette la possibilità che i soggetti collettivi stabiliscano limiti al suo esercizio in vista di contropartite contrattuali»⁸. In questo conteso si segnala l'opinione di chi intravede nel principio di esigibilità e nei correlati sistemi sanzionatori per inadempimento una prospettiva del governo del conflitto che si risolve, in definitiva, nella gestione del diritto di sciopero, anche a livello decentrato, con rinvio a modelli civilistici, tra cui l'art. 1460 C.C., e a principi generali del *pacta sunt servanda*⁹. Ciò dovrà essere riletto alla luce del T.U. 2014 che attrae definitivamente la clausola di responsabilità, con il relativo obbligo di tregua, nell'alveo della parte obbligatoria del contratto collettivo, definendo una operatività diversa dagli accordi collettivi del gruppo FIAT, i quali inseriscono detta clausola nella parte normativa.

Si può esaminare altresì l'insieme dei principi derivanti dai cosiddetti protocolli di attuazione (di seguito, per comodità espositiva, anche "Protocollo del 2013" - Protocollo Confindustria/CGIL, CISL, UIL - 31 maggio 2013, il T.U. 2014, e successivamente, tra gli altri, Protocolli UGL - 6 giugno 2013, CISAL - 18 giugno 2013, CONFSAI - 4 luglio 2013 nonché Confservizi / CGIL, CISL, UIL - 1 agosto 2013, con i correlati testi unici 2014).

Il Protocollo del 31 maggio 2013, con il correlato T.U. 2014, attua alcuni elementi già programmati nell'Accordo interconfederale di giugno/settembre 2011, avanzando nel percorso iniziato già nel 2009.

Anche in questa fase della disamina che stiamo conducendo si proverà a distinguere principi e corollari.

Il primo principio su cui insistere nell'analisi è quello di titolarità della contrattazione collettiva nazionale. Tale titolarità è delle organizzazioni sindacali che raggiungono almeno il 5% di rappresentatività misurata come media semplice rispetto alla percentuale degli iscritti, con riferimento alla totalità degli iscritti e alla percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle RSU sul totale dei votanti.

7. Sul punto si v. le opinioni di F. Carinci, Una dichiarazione d'intenti: l'accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 2, pt. 1, 2009, p. 177 - 200 e F. Carinci, op. cit., 2013; R. De Luca Tamajo, Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 4, pt. 1, 2010, p. 797 - 814; F. Liso, L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla contrattazione collettiva di prossimità, in M. Carrieri, T. Treu (a cura di), Verso nuove Relazioni industriali, Astrid, Bologna, 2013 nonché per un punto di vista ulteriore, Treu T., L'accordo 28 aprile 2011 e oltre, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2011, p. 613 - 641; U. Romagnoli, Sulla titolarità del diritto di sciopero, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 39, 1988, p. 581 - 588; M. Rusciano, Lo sciopero nei servizi essenziali, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 39, 1988, p. 417 - 447.

8. T. Treu, L'accordo 28 aprile 2011 e oltre, «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, 2011, p. 613 - 641.

9. Si v. per la ricostruzione V. Bavaro, Primi appunti sul nuovo regolamento, 2014, in www.ildiariodellavoro.it.

I corollari di questo principio sono almeno tre:

- Il primo. Le parti si obbligano a rinnovare entro 6 mesi le RSU scadute e a non costituire più RSA. In prospettiva, il modello elettivo sarà centrale per la rappresentatività aziendale. Nella misurazione della rappresentatività nazionale si intreccia il criterio associativo con quello elettivo. Tale combinazione resta anche per la validità del contratto collettivo nazionale (i.e. il 50% più uno delle organizzazioni sindacali e la maggioranza semplice dei lavoratori chiamati ad approvare il contratto). Nella formazione delle rappresentanze aziendali si impone il criterio elettivo, facendo venir meno le riserve di cui godevano le organizzazioni sindacali, e dunque introducendo in via generale il metodo proporzionale e superando la quota del terzo (si veda in particolare il T.U. 2014). Sono introdotti un vincolo di appartenenza e sistema di decadenza del soggetto componente che muti la propria appartenenza, con successiva sostituzione del primo dei non eletti. Tale conversione delle logiche tradizionali delle relazioni industriali italiane avrà i propri tempi. Lo slittamento RSA/RSU potrà avvenire se definito unitariamente dalle federazioni aderenti alle confederazioni firmatarie del Protocollo del 2013. Il problema è qui rivolto al potere di influenza che le confederazioni possono esercitare rispetto alle federazioni, con tutte le problematiche sollevate dalla giurisprudenza, anche recentemente (si veda in particolare Tribunale di Roma 9 maggio 2013).

- Il secondo. Misurare la rappresentatività significa scegliere una formula di calcolo mediante cui pervenire a percentuali utili per definire la titolarità nella negoziazione e l'efficacia del contratto collettivo. La rappresentatività, secondo il Protocollo del 2013, sarà calcolata nella formula matematica su un certo denominatore, e cioè sarà calcolata in relazione «all'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro di competenza». Tale definizione pone alcuni problemi con riferimento alla comprensione della nozione di categoria come effetto della contrattazione collettiva, e non come presupposto, ai fini della auto-determinazione e non della pre-determinazione della categoria stessa. Non possono neanche essere sottovalutati i temi connessi al parametro di riferimento sul quale calcolare in termini percentuali la rappresentatività (i.e. da una parte, il numero delle deleghe rispetto al numero complessivo degli iscritti, e dall'altra i voti ottenuti rispetto ai voti assoluti espressi per ogni organizzazione sindacale aderente alle confederazioni firmatarie del Protocollo 2013). Tale parametro di riferimento permette, in ragione di interpretazione estensiva (o restrittiva), di considerare (o non considerare), in relazione al numero delle deleghe, gli iscritti a organizzazioni sindacali non firmatarie del Protocollo 2013 e, in relazione al numero dei voti, "anche" l'insieme dei voti non riconducibili alle confederazioni non firmatarie del Protocollo 2013.

- Il terzo. In caso di inadempimento, il T.U. 2014 stabilisce che i contratti collettivi nazionali di categoria dovranno definire le sanzioni per eventuali comportamenti attivi o omissivi che impediscono «l'esigibilità degli impegni assunti». Le sanzioni possono essere definite sia mediante il contratto nazionale che mediante il contratto decentrato (si veda in particolare il T.U. 2014). A tal proposito si chiarisce che le clausole di tregua sindacale e le sanzioni definite dai contratti aziendali hanno efficacia esclusivamente obbligatoria nei confronti del datore di lavoro, per le rappresentanze sindacali, per

le organizzazioni sindacali firmatarie del T.U. 2014, non vincolando i lavoratori uti singoli. Viene altresì impostata una procedura arbitrale (o conciliativa) nonché una commissione interconfederale con poteri di intervento per garantire l'esigibilità che distingue tra piano interindividuale e piano intersindacale degli effetti delle sanzioni.

3. La formazione del contratto collettivo. (Il sistema dei protocolli/accordi sottoscritti dal 2011 in poi)

Mediante il principio della titolarità della contrattazione collettiva si possono esplorare i temi che riguardano la formazione del contratto collettivo.

Si tratta di una novità assoluta per il nostro sistema di relazioni industriali. Tale novità è volta a fornire una risposta adeguata rispetto ai molteplici fenomeni di dissenso collettivo (tra questi, la mancata sottoscrizione del contratto collettivo da parte di una delle organizzazioni sindacali, la contrattazione separata o, per certi versi, osservando alcune tendenze recenti, anche le disdette del contratto collettivo nazionale di categoria da parte di una delle federazioni datoriali o da parte dell'organizzazione imprenditoriale).

Ciò implica che siamo nell'ambito di un sistema che definisce la titolarità negoziale (essere ammessi a partecipare alle trattative) sulla base di una soglia minima di rappresentatività (soglia minima del 5% di cui si è già detto sopra).

Di qui si possono dipanare almeno le fasi della formazione dei contratti collettivi dei protocolli/accordi sottoscritti dal 2011 in poi.

La prima fase coincide con la formazione della piattaforma (*melius*, delle piattaforme¹⁰) e della delegazione trattante, la seconda fase con la trattativa, la terza fase con la stipulazione del contratto collettivo.

Osservando da vicino queste fasi si noterà che un regolamento successivo fisserà l'assetto utile per presentare e predisporre la piattaforma. Si favorirà la trattativa sulla piattaforma delle organizzazioni sindacali che rappresentano il 50% + 1, facendo venire meno i fenomeni di eventuale presentazione plurima e separata.

Si dovrà altresì regolare la soggettività sindacale della cosiddetta "delegazione trattante" (componenti, poteri, tempi, etc.)¹¹. Tale delegazione trattante è un soggetto diverso dalle organizzazioni sindacali di riferimento che evoca, per alcuni versi, la struttura della rappresentanza unitaria di cui all'art. 39 Cost.

La delegazione trattante, muovendo dalla piattaforma, conduce il negoziato e giunge a un certo esito della trattativa, che non deve essere confusa con la cosiddetta ipotesi

10. Si tratta di piattaforme secondo A. Maresca, Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 3, 2013, p. 707 – 748 e V. Bavaro, Primi appunti sul nuovo regolamento, 2014, in www.ildiariodellavoro.it perché si avranno almeno due piattaforme, una della maggioranza e una della minoranza. Il che giustificherebbe, con riferimento al T.U. 2014, lo sforzo di «contribuire alla definizione della piattaforma» che diviene uno dei criteri per godere del diritto ex art. 19 St. Lav. (si v. p. 20 del T.U. del 2014). Si potrà costituire la RSA se (i) le organizzazioni partecipanti alla negoziazione abbiano raggiunto il 5% di rappresentanza, (ii) abbiano partecipato alla negoziazione contribuendo alla definizione delle piattaforme, (iii) abbiano fatto parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del CCNL.

11. Si veda A. Maresca, Costituzione della RSA e sindacati legittimati, «Argomenti di diritto del lavoro», n. 6, 2013, p. 1318 il quale evidenzia che la delegazione trattante ha una specifica soggettività rispetto ai sindacati. Essa è espressione diretta dei sindacati che hanno raggiunto il 5% di rappresentatività ma si pone in una dinamica di alterità rispetto a essi. Nel caso della contrattazione collettiva decentrata è la RSU, che si costituisce mediante voto dei lavoratori, a trattare e negoziare.

di accordo. A questo punto, la delegazione trattante rimette alle organizzazioni sindacali il risultato raggiunto. Successivamente le organizzazioni sindacali procedono con la consultazione certificata dei lavoratori, con applicazione della regola della maggioranza semplice per il consenso, con modalità da definire dalla categoria in riferimento a ciascun contratto collettivo.

La consultazione certificata non è assimilabile a un referendum¹². Si può dire, a tal proposito, che essa è il presupposto della fase che segue, la quale consiste nella stipulazione del contratto collettivo da parte delle organizzazioni sindacali (unitariamente o, in alternativa possibile, non unitariamente ma almeno con sottoscrizione da parte di quelle organizzazioni sindacali che rappresentano il 50% + 1).

Si dovrà stabilire, negli ulteriori regolamenti/protocolli attuativi, il modo di gestione del dissenso connesso al non raggiungimento della maggioranza semplice nella consultazione certificata, tenendo presente che la forma - procedimento impone, per il momento in via teorica e deduttiva, una ri-definizione della piattaforma e una ri-composizione della delegazione trattante.

Si pone in ogni caso il problema dell'efficacia del contratto collettivo formatosi nel modo descritto sopra. La conclusione a maggioranza dei contratti ne rafforza certamente l'esigibilità, ma solo fra le parti stipulanti. L'efficacia erga omnes, se attribuita dalla legge, realizza l'obiettivo dell'estensione che va oltre le parti stipulanti. Il vincolo al contratto collettivo può essere considerato efficace anche nei confronti delle organizzazioni sindacali che, pur non avendo sottoscritto il contratto collettivo, abbiano a monte firmato il Protocollo 2013, inserendosi nella forma - procedura di cui si è già detto sopra¹³.

12. A. Maresca, Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 3, 2013, p. 707 - 748.

13. Si veda la tesi di A. Maresca, Costituzione della RSA e sindacati legittimati, «Argomenti di diritto del lavoro», n. 6, 2013, p. 1298 - 1330.

Appendice
Accordi interconfederali

a cura di
Michele Faioli

Elenco degli accordi/protocolli sulla rappresentatività depositati presso il CNEL al 3 dicembre 2018	
<i>Accordo</i>	<i>Data</i>
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFINDUSTRIA E CGIL, CISL E UIL DEL 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	28/06/2011
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFINDUSTRIA E UGL DEL 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	28/06/2011
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFINDUSTRIA E CISAL DEL 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	28/06/2011
SOTTOSCRIZIONE DEFINITIVA E APPLICAZIONE DELL'ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFINDUSTRIA E CGIL, CISL E UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA DEL 28.6.2011	21/09/2011
ACCORDO INTERCONFEDERALE TRA CONFSERVIZI, CGIL, CISL E UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTATIVITA' E RELAZIONI INDUSTRIALI DEL 21-12-2011	21/12/2011
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFSERVIZI E CISAL DEL 06/03/2012 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	06/03/2012
ACCORDO TRA CONFSERVIZI E UGL IN MATERIA DI RAPPRESENTATIVITA' E RELAZIONI INDUSTRIALI	02/04/2012
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFAPI - CGIL, CISL, UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	20/04/2012
PROTOCOLLO D'INTESA CONFINDUSTRIA-CGIL-CISL-UIL PER L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA' PER LA STIPULA DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO	31/05/2013
PROTOCOLLO D'INTESA CONFINDUSTRIA - UGL PER L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA' PER LA STIPULA DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO	06/06/2013
PROTOCOLLO D'INTESA CONFINDUSTRIA - CISAL PER L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO 28 GIUGNO 2011 IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA' PER LA STIPULA DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO	18/06/2013
PROTOCOLLO D'INTESA TRA CONFSERVIZI E CGIL, CISL, UIL PER L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DEL 21/12/2011 IN MATERIA DI	01/08/2013

TESTO UNICO SULLA RAPPRESENTANZA CONFSERVIZI - CGIL, CISL E UIL	10/02/2014
TESTO UNICO SULLA RAPPRESENTANZA CONSERVIZI - CISAL	10/03/2014
ACCORDO INTERCONFEDERALE IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA (UGL-FOR.ITALY)	14/05/2015
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOOP E CGIL, CISL, UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA'	28/07/2015
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA CONFCOMMERCIO - IMPRESE PER L'ITALIA E CGIL, CISL, UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA'	26/11/2015
ACCORDO INTERCONFEDERALE FRA UN.I.COOP. E UGL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITA'	03/02/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA TRA ADLI E CONFAMAR	07/04/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA TRA FEDERLIBERI E CONFAMAR	13/04/2016
TESTO UNICO SULLA RAPPRESENTANZA TRA SISTEMA IMPRESA E CONFSAL	25/05/2016
TESTO UNICO SULLA RAPPRESENTANZA TRA VALORE IMPRESA E CONFAMAR	17/06/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE TRA CONFAPI E CGIL, CISL, UIL IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA	26/07/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA TRA ACIS E CONFAMAR	26/10/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE SULLA RAPPRESENTANZA TRA CONFARTIGIANATO IMPRESE, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI E CGIL, CISL, UIL	23/11/2016
ACCORDO INTERCONFEDERALE TRA CESAC, FAPI E FILD I IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA	20/03/2017
ACCORDO DI MODIFICHE AL TU RAPPRESENTANZA 10 GENNAIO 2014 TRA CONFINDUSTRIA e CGIL, CISL, UIL	04/07/2017
ACCORDO INTERCONFEDERALE TRA CONFESERCENTI E CGIL CISL UIL	07/09/2017
ACCORDO INTERCONFEDERALE IN MATERIA DI MODELLO CONTRATTUALE E DI RAPPRESENTANZA TRA SALPI, COSFIMP E UGL	11/10/2017



Capitolo 16

**La detassazione del salario di risultato:
le evidenze ricavate dal *Repository* centrale
del Ministero del lavoro**



Capitolo 16

La detassazione del salario di risultato: le evidenze ricavate dal *Repository* centrale del Ministero del lavoro

Marco Centra
INAPP

Introduzione: le novità nella regolamentazione

Nel 2016 è stata attivata una misura volta alla detassazione del salario di risultato, in qualche misura in continuità con il tentativo, avviato dagli accordi del '93, di sviluppare in Italia il secondo livello di contrattazione. Nel corso degli anni sono stati varati numerosi provvedimenti volti ad incentivare la parte variabile del salario tramite lo sviluppo del secondo livello di contrattazione; l'incentivo ha agito dal 1997 riducendo la parte contributiva legata al salario variabile e dal 2008 la componente fiscale. La misura è stata sospesa nel 2015, riattivata nel 2016, prorogata nel 2017 e confermata in misura strutturale nell'anno successivo. La norma prevede un regime fiscale agevolato, nella misura *forfetaria* del 10%, riconosciuto alla parte variabile del salario, legata a specifici parametri di produttività, definiti in sede di contrattazione aziendale o territoriale.

La misura riattivata nel 2016 sembra aver in primo luogo superato lo scarso rigore del passato sulla definizione delle fattispecie ammissibili al beneficio, introducendo l'obbligo per le imprese di dichiarare preventivamente gli indicatori in base ai quali concedere il premio detassato. Sono stati inoltre ampliati gli istituti che, se sviluppati in sede decentrata, vengono premiati, includendo l'erogazione di servizi di *welfare* aziendale e la partecipazione organica dei lavoratori. Infine va segnalato che la possibilità, in realtà attiva fin dal 2011, di far riferimento ad un contratto territoriale, ha consentito in qualche misura l'accesso agli incentivi a imprese di piccola dimensione, generalmente prive di rappresentanza sindacale aziendale.

La necessità di una rappresentanza sindacale aziendale per l'attivazione del regime agevolativo rischiava di escludere dal beneficio le imprese di piccola dimensione, tradizionalmente prive di rappresentanze sindacali aziendali; la norma ha previsto che l'azienda potesse far riferimento a contratti stipulati in sede territoriale, consentendo quindi l'accesso alla misura anche alle imprese prive di rappresentanza.

Nel periodo 2017-2018 la disciplina è stata solo rimaneggiata, con alcune migliorie¹, sulle quali è anche intervenuta l'Agenzia delle Entrate, fornendo chiarimenti operativi di ampio spettro che, di fatto, ricostruiscono la disciplina emanata in materia negli ultimi due anni (e cioè: la Stabilità 2017; il d.l. n. 50/2017 e la Stabilità 2018)².

Quest'ultima Circolare è di particolare rilievo anche per importanti chiarimenti ri-

1. In sintesi la Legge di Stabilità 2018 (l. 205/2017) è intervenuta sulla disciplina fiscale di favore in tema di cosiddetto "azionariato popolare" (non genera reddito imponibile il valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti), premiando fiscalmente le plusvalenze derivanti dalla vendita delle azioni ricevute dal lavoratore in sostituzione del premio di risultato. Inoltre, sempre dal 2018, sono divenute non imponibili anche gli abbonamenti per trasporto pubblico pagati dai datori di lavoro ai propri lavoratori sulla base di previsioni contrattuali, individuali o collettive.

2. Ci si riferisce alla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 5/E/2018 del marzo 2018 (<https://goo.gl/zHcMWC>).

spetto ad aspetti della disciplina già in precedenza esaminati³, ma non solo⁴. In primo luogo, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta per dettagliare le caratteristiche della partecipazione organica dei lavoratori. Questo istituto, si ricorda, risulta particolarmente favorito posta l'esistenza di un doppio incentivo (fiscale e contributivo⁵), di recente definitivamente attivato⁶, e che riguarda i premi di risultato erogati da imprese che prevedono, appunto, forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Con la Circolare sono ulteriormente esemplificate le forme di coinvolgimento agevolate⁷, prevedendo che detto coinvolgimento debba essere formalizzato, a livello aziendale, in un "Piano di Innovazione"⁸ elaborato dal datore di lavoro sulla base di quanto disposto dal contratto collettivo ed, eventualmente mediante appositi comitati paritetici aziendali⁹.

In secondo luogo, a conferma comunque della maggiore rigidità definatoria della disciplina previgente, la Circolare ribadisce che il premio fiscale è concesso solo ove la disciplina collettiva preveda parametri oggettivi di verifica degli incrementi di produttività e un arco temporale congruo, entro il quale riscontrare l'effettivo incremento dell'obiettivo prefissato nel contratto collettivo¹⁰. Tuttavia, la Circolare – mitigando il rigore logico-matematico di questo approccio – ha aggiunto che il beneficio fiscale è concesso anche se la verifica temporale mostra un incremento di uno solo degli obiettivi, alternativamente indicati nel contratto collettivo, di miglioramento della produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione¹¹. Questa possibilità potrebbe avere l'effetto di attenuare la rigidità dei contratti collettivi nella scelta degli indicatori incrementali di riferimento.

3. V. CNEL, *Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva* 2017; Marocco M. (2018), Gli incentivi economici al salario variabile, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2018, 2, pp. 668-684.

4. Per quelle attinenti al welfare aziendale si veda in particolare Messagli E. (2018), Le novità (e le mancanze) della Circolare 5/E sul welfare aziendale, in @bollettinoADAPT, 3 aprile 2018, n. 13

5. Il citato d.l. n. 50/2017, modificando sul punto, la disciplina contenuta nella Stabilità 2016, ha soppresso il massimale più elevato di premi detassati (4.000€), con conseguente applicazione del limite generale (3.000 €) e l'applicazione sugli stessi premi di un nuovo incentivo sotto forma di sconto contributivo. Su queste somme, sino ad una quota non superiore a 800 €, spetta al datore una riduzione del 20% degli oneri contributivi e al lavoratore l'esclusione totale dagli obblighi contributivi.

6. Grazie alla Circolare Inps n. 104 dell'ottobre 2018 con cui sono state disciplinate le modalità operative per l'accesso al premio contributivo.

7. La Circolare, a solo titolo esemplificativo, e richiamando in proposito le indagini condotte dalla Fondazione di Dublino, propone due diverse modalità di coinvolgimento paritetico: gli schemi organizzativi di innovazione partecipata (SOP) e i programmi di gestione partecipata (PGP).

8. Il Piano deve riportare: 1) la disamina del contesto di partenza; 2) le azioni partecipative e gli schemi organizzativi da attuare e i relativi indicatori; 3) i risultati attesi in termini di miglioramento e innovazione; 4) il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale, se costituite.

9. A scanso di equivoci, Confindustria (Nota di aggiornamento 18 luglio 2018, reperibile qui <https://goo.gl/MVfc8x>) sottolinea che il fatto che la redazione del Piano sia attribuita al datore porta ad escludere che l'istituto porti ad alterare il potere decisionale dell'imprenditore, aprendo a forme di partecipazione decisionale, ovvero di cogestione.

10. Sul punto l'Agenzia delle Entrate ha inoltre specificato che non vi è necessaria coincidenza tra gli obiettivi aziendali così stabiliti, e che danno accesso al regime fiscale agevolato, e la strutturazione del premio di risultato. Quest'ultima – quella cioè in cui sono stabilite criteri e condizioni per l'erogazione del premio e il loro ammontare – "risponde esclusivamente alle politiche retributive concordate con le organizzazioni sindacali".

11. Secondo La Circolare: "Ad esempio ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva se, in conformità alle previsioni del contratto, l'erogazione del premio è subordinata al raggiungimento di diversi obiettivi, fra di essi alternativi, è sufficiente il raggiungimento incrementale di uno solo di questi misurato sulla base di appositi indicatori (...), indipendentemente dalla circostanza che, con riferimento alle modalità di determinazione del quantum, le parti abbiano concordato di graduare l'erogazione in ragione del raggiungimento degli stessi o di diversi obiettivi".

Infine, l’Agenzia delle Entrate torna su due questioni interpretative già affrontate nel precedente rapporto. Innanzi tutto è confermato il ruolo del contratto territoriale quale strumento tarato sulle esigenze delle imprese prive di rappresentanza sindacale interna: non solo è sufficiente il recepimento da parte del datore di questa tipologia di contratto per accedere al premio, ma il datore è anche libero di “adottare il contratto territoriale che ritiene più aderente alla propria realtà”. Peraltro è precisato che per accedere al beneficio non sono sufficienti incrementi di risultato territoriali e cioè raggiunti dal complesso delle aziende il contratto si riferisce, ma è comunque necessario che l’incremento di risultato sia verificabile nei confronti della singola azienda che eroga il premio. In secondo luogo, si ritorna poi sulla norma di interpretazione autentica introdotta dalla Stabilità 2017 con la quale è stata estesa, con effetto retroattivo, l’esenzione fiscale degli “oneri sociali” anche ove erogati in conformità di accordi di livello nazionale (accordi interconfederali, CCNL) o di contratti territoriali e non solo se previsti da contratti, accordi o regolamenti aziendali.

La norma per il 2016 ha previsto (decreto interministeriale 25 marzo 2016), a fini di monitoraggio della misura, l’attivazione di un *Repository* per le richieste da parte delle imprese del regime agevolativo e per la trasmissione dei relativi contratti collettivi. Le imprese erano tenute pertanto a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una dichiarazione di conformità che riportasse le informazioni principali dell’accordo.

In base ai dati delle dichiarazioni delle imprese, trasmesse all’Inapp dal Ministero e disponibili dall’avvio del *Repository* (16 maggio 2016) fino al 6 giugno 2018, l’Inapp ha avviato uno studio di monitoraggio della misura. Le informazioni contenute nel repository hanno subito una procedura di controllo e normalizzazione, descritta nell’appendice A, al fine di aumentare l’affidabilità della banca dati.

Nel rapporto che segue sono riportate le principali evidenze ricavate dal monitoraggio; nell’appendice B sono riportati dati di maggiore dettaglio sulle caratteristiche delle istanze presentate e sulle imprese che hanno fatto domanda.

1. Le imprese che hanno fatto domanda per la detassazione del premio di risultato

Nel periodo considerato (dal 18 maggio 2016 all’11 giugno 2018) circa 15.200 imprese hanno presentato domanda per l’accesso alla detassazione del premio di risultato (tab. 1.1), per un totale di 33.232 istanze¹².

Il profilo delle imprese che hanno chiesto l’accesso alla misura appare eterogeneo, sia in termini di distribuzione territoriale che settoriale. La partecipazione delle grandi imprese è particolarmente elevata e, conseguentemente, i lavoratori beneficiari del premio detassato si concentrano nelle imprese di grandi dimensioni.

Le imprese sono concentrate in larga misura nelle regioni del nord del paese (74,8%), mentre la quota di imprese nel Mezzogiorno è pari ad appena l’8,1%. Le imprese sono concentrate nei settori dell’industria in senso stretto (49,0%) e del terziario (46,5%), mentre le quote delle costruzioni (4,5%) presenta valori marginali. Le imprese di dimensione superiore ai 100 dipendenti sono pari al 30,6% del totale, la quota di piccole imprese è di poco inferiore (27,2%).

12. Le informazioni sulla ripartizione, sulla dimensione e sul settore di attività economica, non sono disponibili per tutte le imprese; nella tabella 1 sono riportati i valori assoluti per tutte le imprese e le composizioni percentuali riferite ai soli valori validi.

Tabella 1.1. Imprese che hanno presentato istanza per l'accesso alla detassazione del premio di produttività, beneficiari e valore del premio secondo la ripartizione geografica della DTL di competenza, il settore di attività economica e la dimensione aziendale

		Imprese		Istanze		Beneficiari		Valore medio annuo del premio detassato		
Imprese		%	Istanze	%	Media istanze per impresa	Migliaia di beneficiari	%	Milioni di euro	%	
Ripartizione DTL competente*	Nord ovest	5.861	38,5	13.316	40,1	2,3	1.074	44,1	1.449	45,5
	Nord est	5.513	36,3	11.775	35,4	2,1	657	27,0	718	22,6
	Centro	2.603	17,1	5.582	16,8	2,1	547	22,4	771	24,2
	Sud e isole	1.231	8,1	2.559	7,7	2,1	158	6,5	247	7,8
	n.d	2.217	-	4.900	-	2,2	528	-	586	-
Classe dipendenti	Fino a 15	3.536	27,2	5.322	18,8	1,5	38	2,0	51	2,0
	Da 15 a 50	3.332	25,6	6.056	21,4	1,8	107	5,6	132	5,1
	Da 50 a 100	2.145	16,5	4.384	15,5	2,0	150	7,9	181	6,9
	Da 100 a 250	2.229	17,2	5.325	18,8	2,4	309	16,2	411	15,8
	250 e oltre	1.749	13,5	7.245	25,6	4,1	1.304	68,3	1.825	70,2
	n.d	2.217	-	4.900	-	2,2	528	-	586	-
Settore attività economica	Industria in s.s.	6.368	49,0	15.051	53,1	2,4	859	45,0	1.350	51,9
	Costruzioni	581	4,5	970	3,4	1,7	26	1,4	29	1,1
	Servizi	6.042	46,5	12.311	43,5	2,0	1.022	53,6	1.220	46,9
Totale		15.208	100,0	33.232	100,0	2,2	2.436	100,0	3.185	100,0

* In caso di imprese che hanno presentato più istanze facendo riferimento a DTL differenti è stata assegnata all'impresa la DTL con il maggior numero di istanze presentate; la distribuzione per ripartizione geografica delle imprese può pertanto differire leggermente da quella delle istanze presentate.

Fonte: elaborazioni INAPP su base DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

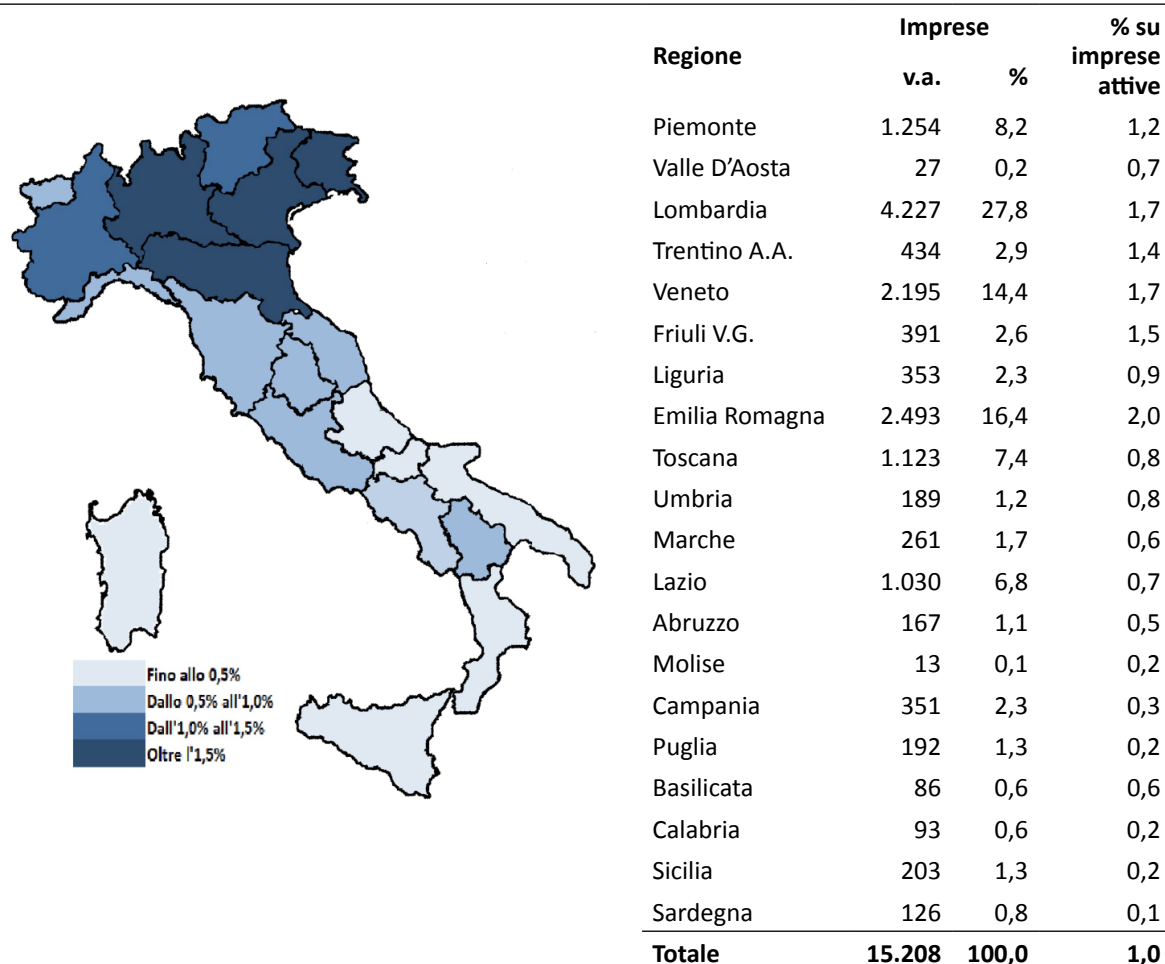
Le imprese hanno richiesto l'agevolazione per circa 2milioni 436mila lavoratori, mediamente in un anno nel periodo considerato. La maggior parte dei beneficiari¹³ è concentrata nelle imprese sopra i 100 dipendenti (84,5%), analogamente al valore della parte del salario per il quale è richiesta l'agevolazione (86,0%); le piccole imprese, fino a 15 dipendenti, hanno richiesto la detassazione per 38mila dipendenti, pari al 2,0% del totale. Il valore del premio detassato assomma, mediamente in un anno solare¹⁴, a oltre 3 miliardi di euro.

13. I dati relativi al numero di beneficiari e al valore del premio detassato, sono espressi come volumi totali riferiti mediamente ad un anno solare. Infatti, non essendo disponibile per tutte le istanze l'anno di riferimento del premio (la prima versione della "dichiarazione di conformità" non richiedeva l'inserimento di tale informazione), la media annua è stata stimata ipotizzando che a ciascuna istanza corrisponda un solo anno di riferimento. I dati della tabella 1 sono pertanto da intendersi come numero di beneficiari e relativo ammontare del premio mediamente riferiti ad un anno solare, indipendentemente dal numero di istanze, e di relativi anni cui sono riferite, presentate da ciascuna impresa.

14. Per il calcolo del valore medio annuo del premio valgono le stesse considerazioni segnalate nella nota precedente.

Le imprese che hanno fatto richiesta di accesso alla misura rappresentano l'1,0% delle imprese attive nei settori ammissibili¹⁵. L'incidenza varia tuttavia sensibilmente sul territorio nazionale (fig. 1.1): in Lombardia e in Veneto la quota raggiunge l'1,7% e in Emilia Romagna il doppio della media nazionale (2,0%); tra le regioni del Mezzogiorno l'incidenza si attesta mediamente intorno allo 0,3%.

Fig. 1.1 Incidenza delle imprese che hanno presentato istanze sul totale delle imprese attive secondo la regione

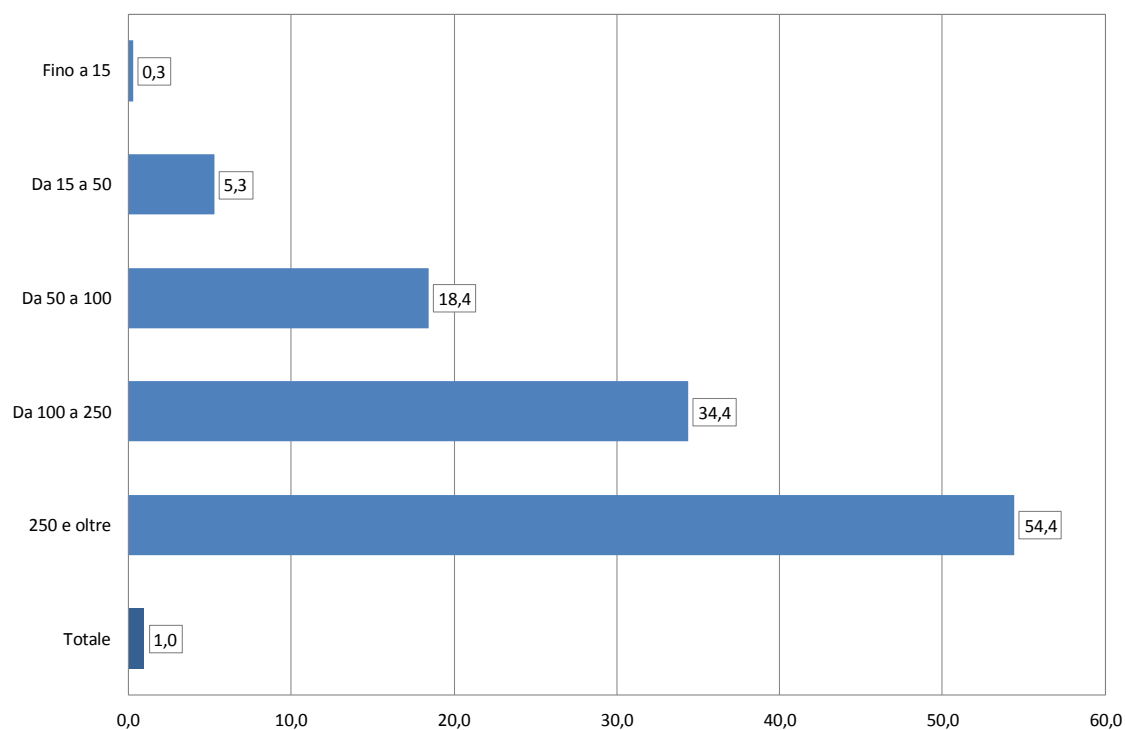


Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

La dimensione aziendale gioca un ruolo decisivo nel determinare la richiesta di accesso alla misura (fig. 1.2): il 54,4% delle imprese attive con oltre 250 dipendenti ha presentato istanza contro lo 0,3% delle imprese con meno di 15 dipendenti.

15. Il tasso di copertura delle imprese, così come quello dei dipendenti, è stato ricavato utilizzando la banca dati Asia riferita all'anno 2016. I tassi sono calcolati come l'incidenza delle imprese che hanno presentato istanza sul totale delle imprese attive nei settori ammissibili allo sgravio nel 2016.

Fig. 1.2 Incidenza delle imprese che hanno presentato istanze sul totale delle imprese attive secondo la dimensione aziendale* (classe di dipendenti medi annui nel 2016)



*) Le imprese per le quali non è disponibile il dato sulla dimensione aziendale sono state attribuite pro-quota.
Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

2. Le istanze presentate

Le richieste presentate nel periodo considerato (dal 18 maggio 2016 all'11 giugno 2018), pari a 33.232, hanno generato un volume complessivo del premio salariale detassato pari a 11miliardi 746 milioni di euro; il numero totale di beneficiari supera i 7milioni 700mila dipendenti¹⁶, per un valore medio del premio annuo per beneficiario pari a 1.525 euro.

Tab. 2.1 Istanze presentate nel periodo maggio 2016-giugno 2018 per l'accesso alla detassazione del premio di produttività, beneficiari e valore del premio secondo la tipologia di contratto, la ripartizione geografica della DTL di competenza, il settore di attività economica e la dimensione aziendale

			Beneficiari		Valore del premio detassato		
			Istanze	Media	Totale (migliaia)	Totale (milioni di euro)	Medio per beneficiario (euro)
Contratto aziendale	Ripartizione DTL competente*	Nord ovest	11.871	284	3.368	5.172	1.536
		Nord est	8.766	204	1.790	2.387	1.334
		Centro	4.608	339	1.562	2.721	1.742
		Sud e isole	2.274	245	558	1.032	1.850
		n.d.	4.224	296	1.250	1.880	1.504
	Classe dipendenti	Fino a 15	3.053	18	56	82	1.483
		Da 15 a 50	4.815	33	158	209	1.323
		Da 50 a 100	3.804	69	263	342	1.299
		Da 100 a 250	4.901	131	644	906	1.407
		250 e oltre	6.722	730	4.906	7.891	1.608
		n.d.	4.224	296	1.250	1.880	1.504
	Settore attività economica	Industria in s.s.	13.800	221	3.044	5.793	1.903
		Costruzioni	467	124	58	80	1.379
		Servizi	9.028	324	2.925	3.559	1.217
Totale		27.519	264	7.278	11.312	1.554	
Contratto territoriale	Ripartizione DTL competente*	Nord ovest	1.408	87	122	154	1.259
		Nord est	2.959	68	201	111	550
		Centro	1.005	76	77	130	1.690
		Sud e isole	341	76	26	40	1.525
		n.d.	676	195	132	109	827
	Classe dipendenti	Fino a 15	2.269	7	15	15	986
		Da 15 a 50	1.241	29	36	38	1.076
		Da 50 a 100	580	59	35	37	1.075
		Da 100 a 250	424	124	53	55	1.043
		250 e oltre	523	301	158	181	1.147
		n.d.	676	195	132	109	827
	Settore attività economica	Industria in s.s.	1.251	69	86	151	1.748
		Costruzioni	503	8	4	3	688
		Servizi	3.283	62	205	172	841
Totale		5.713	75	427	434	1.018	
Totale	Ripartizione DTL competente*	Nord ovest	13.279	263	3.490	5.326	1.526
		Nord est	11.725	170	1.991	2.498	1.254
		Centro	5.613	292	1.639	2.850	1.739
		Sud e isole	2.615	223	584	1.072	1.836
		n.d.	4.900	282	1.382	1.989	1.439
	Classe dipendenti	Fino a 15	5.322	13	70	97	1.378
		Da 15 a 50	6.056	32	194	248	1.277
		Da 50 a 100	4.384	68	298	379	1.273
		Da 100 a 250	5.325	131	697	961	1.379
		250 e oltre	7.245	699	5.064	8.072	1.594
		n.d.	4.900	282	1.382	1.989	1.439
	Settore attività economica	Industria in s.s.	15.051	208	3.131	5.943	1.898
		Costruzioni	970	64	62	83	1.333
		Servizi	12.311	254	3.130	3.731	1.192
Totale		33.232	232	7.705	11.746	1.525	

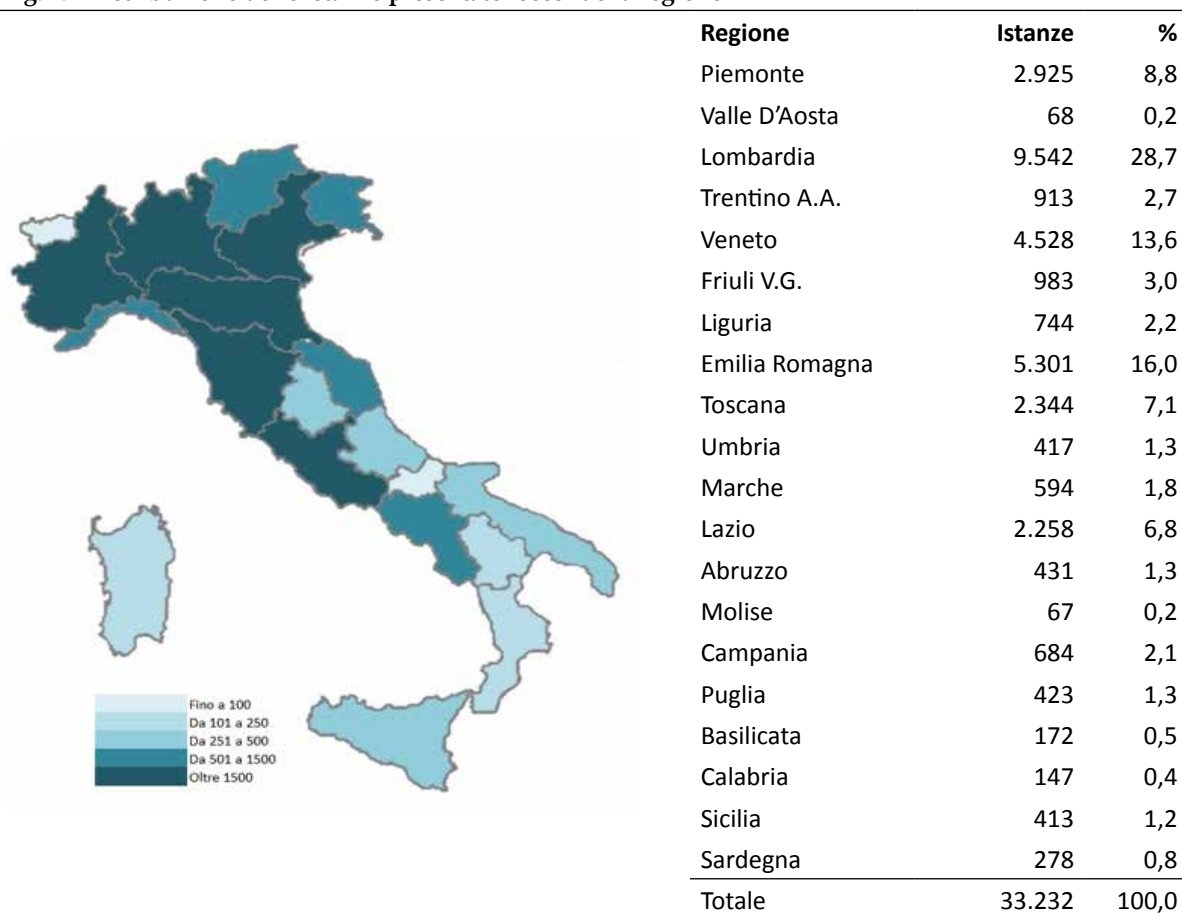
Fonte: elaborazioni INAPP su base DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

16. Occorre precisare che il numero di beneficiari è distribuito su più anni ed è riferito a dipendenti delle medesime imprese che hanno presentato domanda per gli stessi lavoratori per anni diversi.

La distribuzione delle istanze riproduce in larga misura quanto già osservato per l'analisi sulle imprese: marcata prevalenza delle imprese di grande dimensione, delle regioni del Nord, dei settori industriali e dei servizi.

La distribuzione regionale domande presentate (fig. 2.1) conferma la elevata incidenza delle regioni del Nord, che rappresentano oltre il 75% del totale; la sola Lombardia registra oltre 9.500 istanze, pari al 28,7% del totale, seguita dall'Emilia Romagna (5.301 istanze, 16,0%) e dal Veneto (4.528 istanze, 13,6%). Decisamente residuale è, al contrario, l'incidenza nel Sud e nelle Isole (7,9%). Le restanti regioni, escluso il Lazio (6,8%) il Piemonte (8,8%) e la Toscana (7,1%) presentano quote inferiori al 5%.

Fig. 2.1 Distribuzione delle istanze presentate* secondo la regione



*) Al netto delle istanze per le quali non è disponibile l'informazione sulla regione di competenza

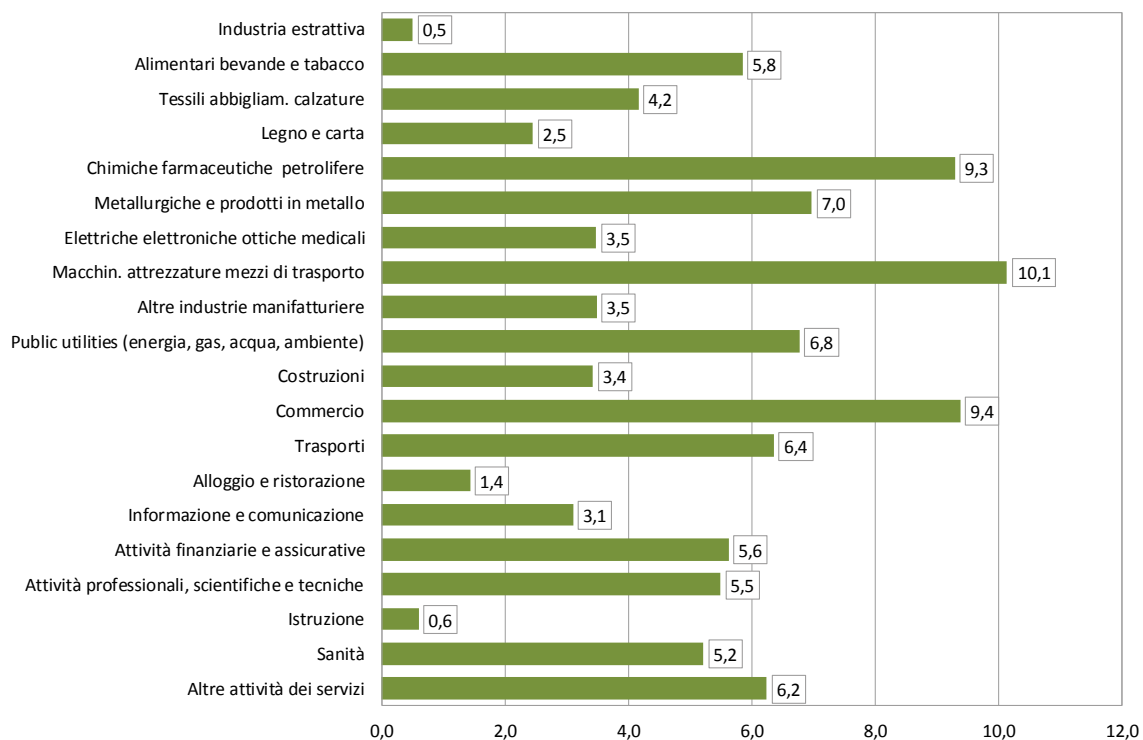
Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

L'analisi secondo il settore di attività economica delle istanze presentate (fig. 2.2), al netto delle domande dove l'informazione non è disponibile, conferma la elevata incidenza del settore manifatturiero; in particolare, il settore della fabbricazione di mezzi di trasporto fa registrare i valori più elevati (10,1%), seguito dal comparto chimico, farmaceutico e petrolifero (9,3%); nel settore terziario il commercio presenta il valore più elevato (9,4%) mentre l'istruzione e le attività turistiche e di ristorazione presentano i valori più bassi (0,6% e 1,4%, rispettivamente).

La composizione delle istanze secondo la dimensione aziendale (fig. 2.3) non presenta

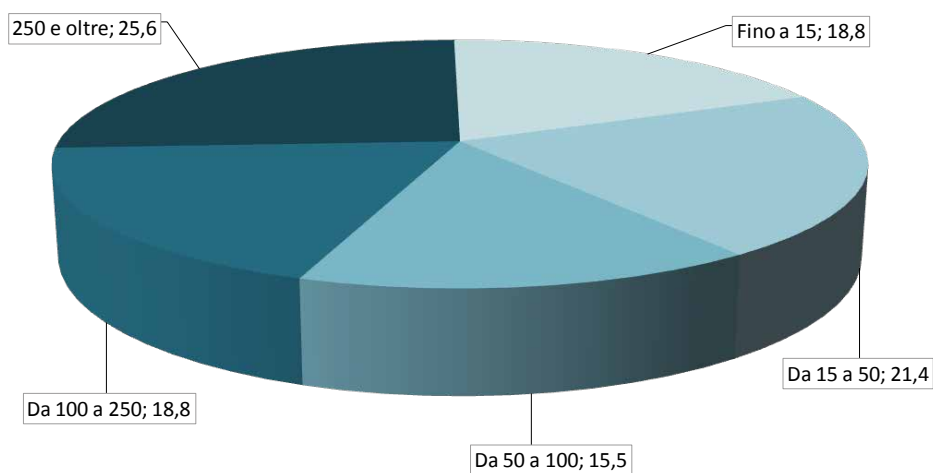
difformità elevate, confermando la maggiore incidenza delle istanze presentate dalle imprese con oltre 250 dipendenti (25,6%) e la relativamente elevata quota di domande presentate dalle piccole imprese (18,8%).

Fig. 2.2 Distribuzione percentuale delle istanze presentate secondo il settore di attività economica



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Fig. 2.3 Distribuzione percentuale delle istanze presentate secondo la dimensione aziendale



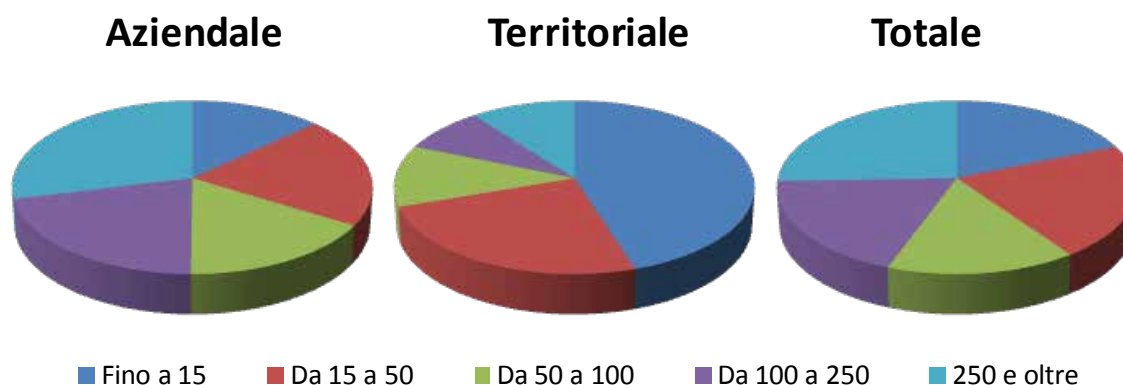
Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

3. La tipologia di contrattazione: aziendale e territoriale

La gran parte delle domande fa riferimento ad un accordo aziendale (27.519, pari all'82,8%); le domande presentate in seguito all'adesione ad un contratto territoriale sono pari a 5.713 (tab. 1). Il riferimento ad un accordo territoriale è utilizzato in larga misura dalle piccole imprese, generalmente prive di rappresentanze sindacali aziendali. Tale fattore assume una rilevanza elevata, dal momento che la possibilità di far riferimento ad un accordo territoriale già stipulato, in mancanza di un contratto aziendale, ha consentito l'accesso alla misura anche alle imprese di piccole dimensioni, che hanno generalmente una bassa propensione ad attivare il secondo livello di contrattazione.

L'incidenza delle piccole imprese sul totale delle istanze presentate in seguito alla stipula di accordi aziendali (fig. 3.1) registra la quota più bassa (13,1%), mentre il peso delle grandi aziende presenta l'incidenza massima (28,9%). In modo speculare, la quota di istanze presentate da piccole imprese sul totale delle domande riferite a contratti territoriali raggiunge il 45,0%, mentre l'incidenza delle grandi aziende si riduce al 10,4%.

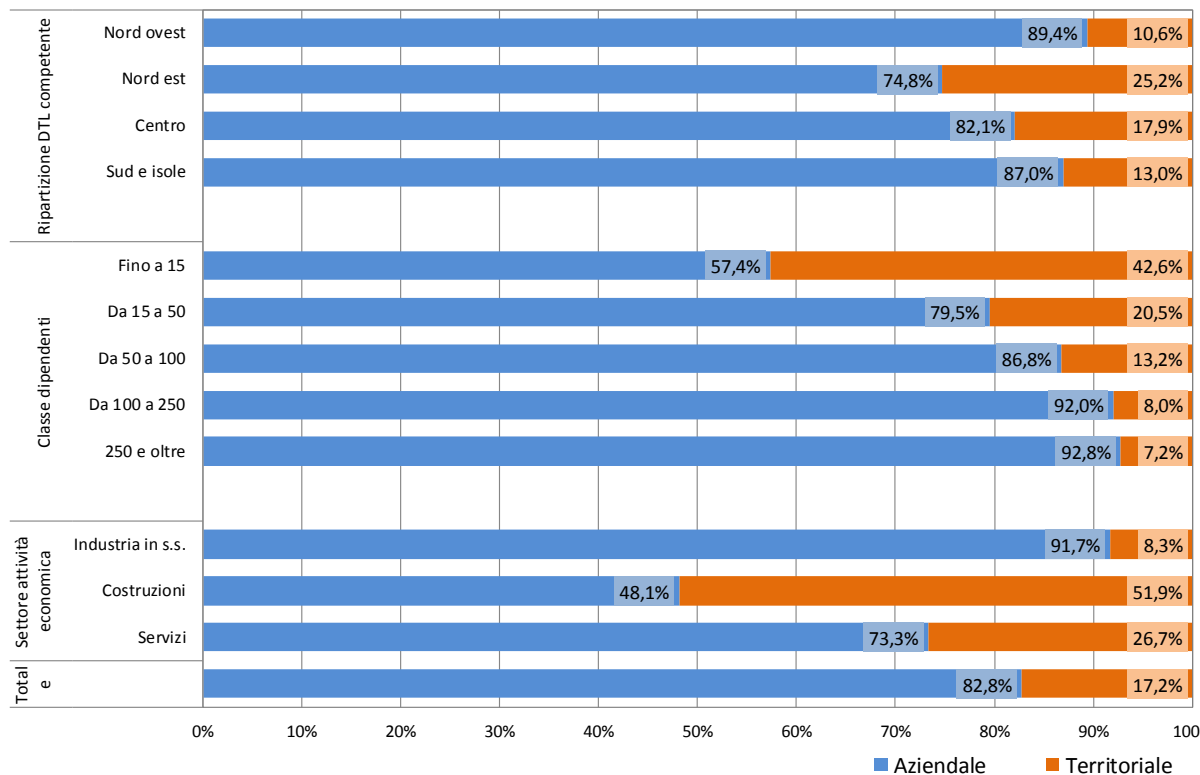
Fig. 3.1 Istanze presentate secondo il tipo di contratto e la dimensione aziendale



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

La propensione all'utilizzo di contratti territoriali (fig. 3.2), oltre a confermare la marcata regolarità rispetto alla dimensione aziendale, risulta più elevata per il Nord-Est (25,2%), per le costruzioni (51,9%) e per i servizi (26,7%); i valori minimi sono registrati dal Nord-Ovest (10,6%) e dall'industria in senso stretto (8,3%). La possibilità di aderire ad un accordo territoriale ha avuto quindi effetti anche sulla composizione rispetto al settore e al territorio, favorendo in qualche misura l'accesso al secondo livello di contrattazione a imprese attive nei settori delle costruzioni e dei servizi e alle imprese operanti nelle regioni del Nord-Est, caratterizzate da una dimensione media minore rispetto al totale nazionale.

Fig. 3.2 Composizione delle istanze presentate per tipo di contratto, secondo la ripartizione della DTL di competenza e il settore di attività economica



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

La quota elevata di istanze presentate da imprese di piccola dimensione tra quante hanno inoltrato domanda in seguito all'adesione ad un accordo territoriale motiva la più bassa incidenza dei lavoratori premiati rispetto alle istanze: l'incidenza dei beneficiari premiati in seguito alla stipula di un contratto territoriale è pari al 5,5% del totale a fronte del 17,2% delle corrispondenti domande presentate (tab. 3.1). Una differenza rilevante si osserva anche rispetto al valore medio stimato pro-capite del premio di risultato: i beneficiari coperti da accordi territoriali presentano un valore medio del premio inferiore di 506 euro (-33,2%) rispetto a lavoratori premiati da un contratto aziendale.

Tab. 3.1 Istanze presentate, beneficiarie e valore medio del premio detassato secondo la tipologia contrattuale

	Istanze		Beneficiari		Valore del premio detassato	Differenza % dal totale
	n	%	n	%	euro	
Aziendale	27.519	82,8	7.278	94,5	1.554	1,9
Territoriale	5.713	17,2	427	5,5	1.018	-33,2
Totale	33.232	100,0	7.705	100,0	1.525	-

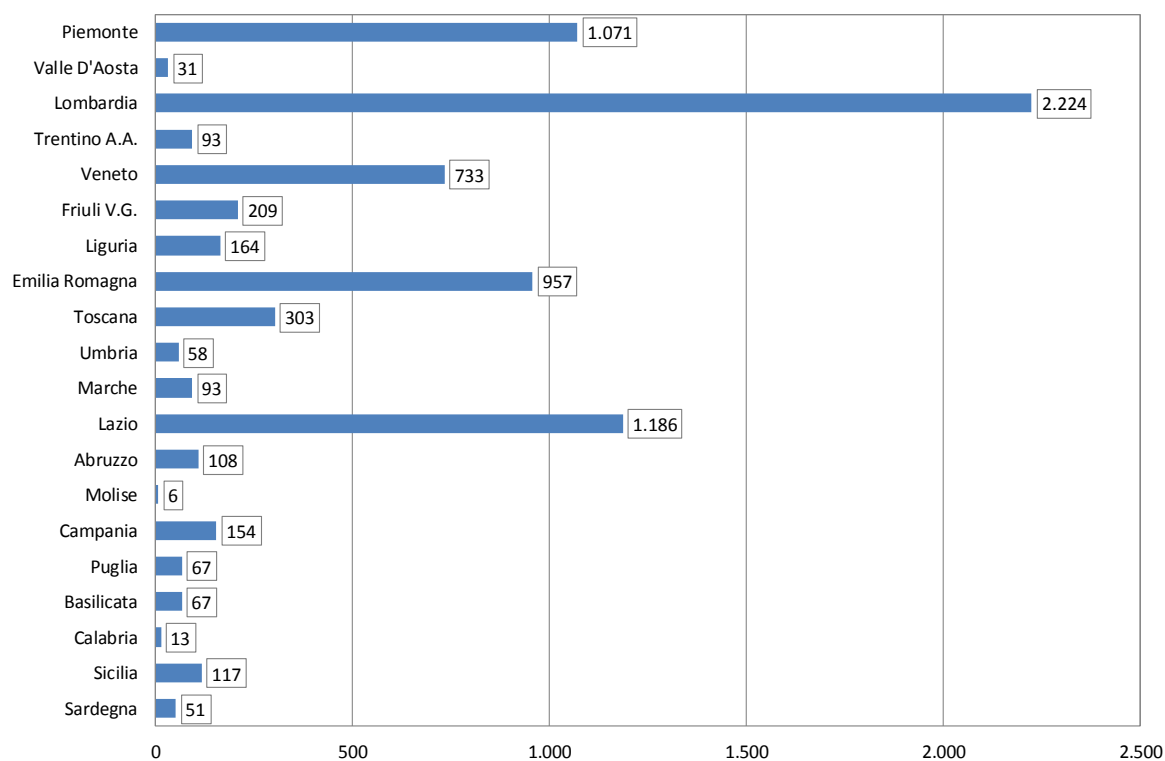
Fonte: elaborazioni INAPP su base DB MLPS Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

4. I beneficiari del premio di risultato e il premio detassato

Distribuzione dei benenficari

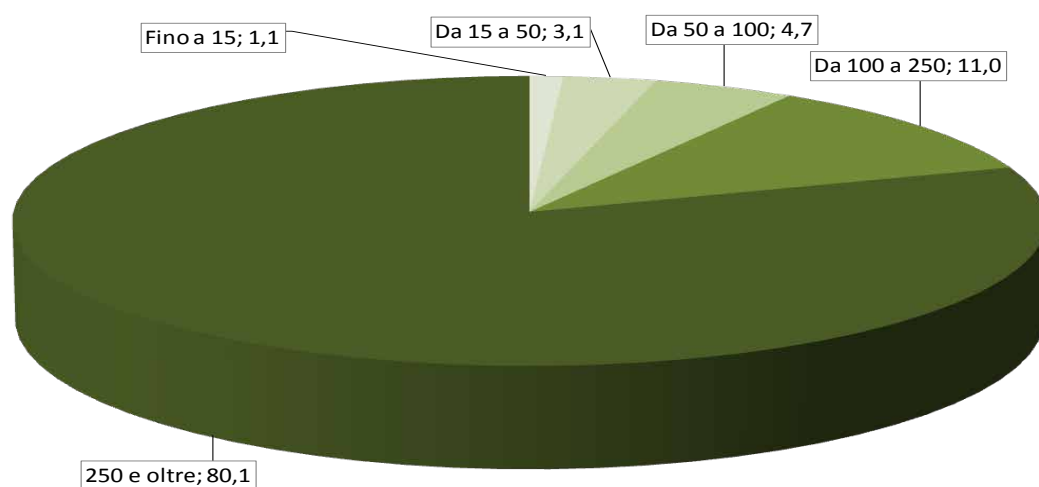
La distribuzione regionale degli oltre 7 milioni 700mila beneficiari (fig. 4.1) riproduce in larga misura quella delle domande presentate (fig. 2.1), ad eccezione del Piemonte, del Lazio e della Basilicata - dove si concentrano quote di beneficiari superiori a quelle delle istanze - e del Veneto e dell'Emilia Romagna, dove, al contrario la quota di beneficiari è inferiore a quella delle istanze.

Fig. 4.1 Beneficiari secondo la regione (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Fig. 4.2 Composizione dei beneficiari secondo la dimensione aziendale (valori %)



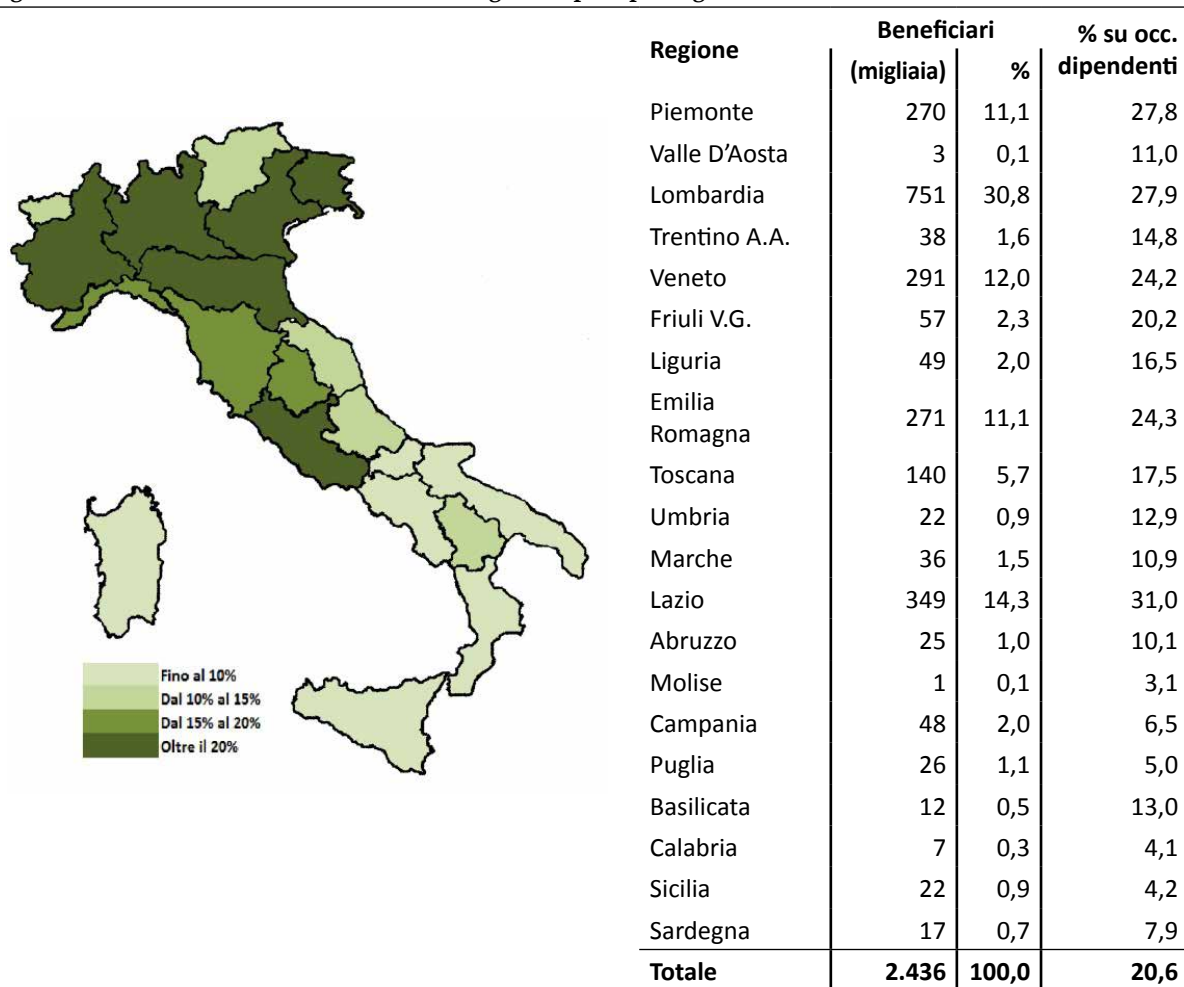
Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Su tali effetti gioca, ancora una volta, un ruolo decisivo la dimensione aziendale, considerando la elevata presenza in Veneto e in Emilia Romagna di imprese di piccola dimensione e, al contrario, di grandi imprese in Piemonte e nel Lazio. In oltre l'80% dei casi i lavoratori beneficiari del premio detassato presta servizio presso imprese con oltre 250 dipendenti (fig. 4.2).

Copertura dei lavoratori dipendenti

La quota dei beneficiari sul totale degli occupati dipendenti nel settore privato¹⁷ è pari al 20,6%, con una elevata eterogeneità territoriale (fig. 4.3). Le quote più elevate si riscontrano ancora una volta nelle regioni del Nord, a cui vanno aggiunti il Lazio (24,0%) e la Basilicata (17,6%). In Lombardia la detassazione del premio di risultato è stata richiesta per oltre un quarto (25,1%) dei lavoratori dipendenti nel settore privato.

Fig. 4.3 Incidenza dei beneficiari¹ sul totale degli occupati² per regione



1) Media annua; 2) Occupati dipendenti nel settore privato non agricolo. Il dato sui dipendenti nei settori eleggibili è stato ricavato dall'Archivio Asia, che riferisce la regione alla sede legale dell'impresa. L'allocatione regionale, riferita alla regione di lavoro, è stata pertanto ricavata dai dati della Rilevazione Istat sulle forze di lavoro, media 2016.

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

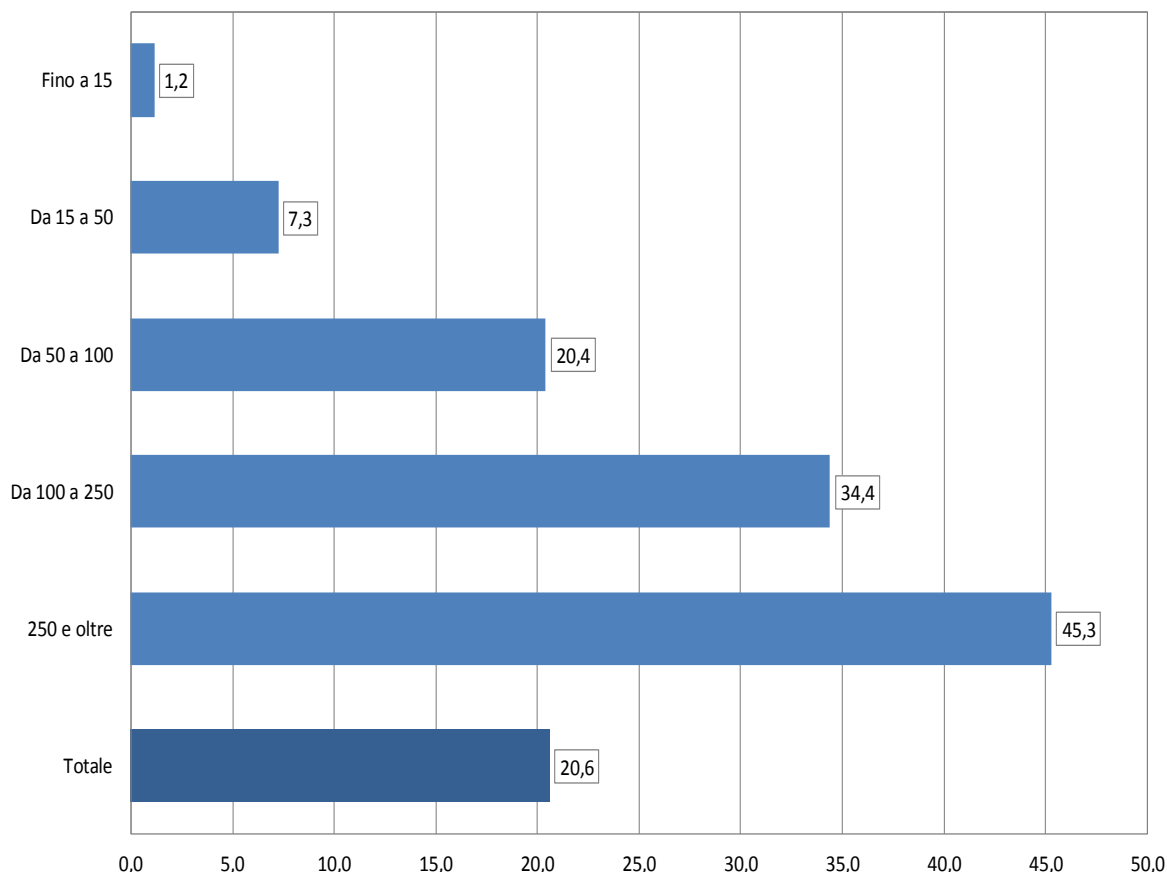
La presenza maggioritaria di grandi imprese tra quante hanno fatto richiesta di accesso alla misura motiva la elevata copertura (fig. 4.4) dei dipendenti di imprese comprese nelle classi da 100 a 250 (34,4%) e con oltre 250 dipendenti (45,3%). Nelle classi dimensionali più piccole si registrano i valori più bassi di copertura della misura in termini di dipendenti: nelle imprese fino 15 dipendenti sono beneficiari del premio

17. In questo caso è stata utilizzata la media annua del numero di beneficiari.

detassato l'1,2% dei lavoratori, mentre il 7,3% del totale di dipendenti di imprese nella classe compresa tra 15 e 50 sono coperti dalla misura.

I dipendenti di imprese attive nel comparto bancario e assicurativo sono interessati dalla detassazione del premio di risultato in ragione dell'84,9% (fig. 4.5); tassi di copertura minimi si registrano per il settore edile (4,3%) e il comparto alberghiero e della ristorazione (3,3%).

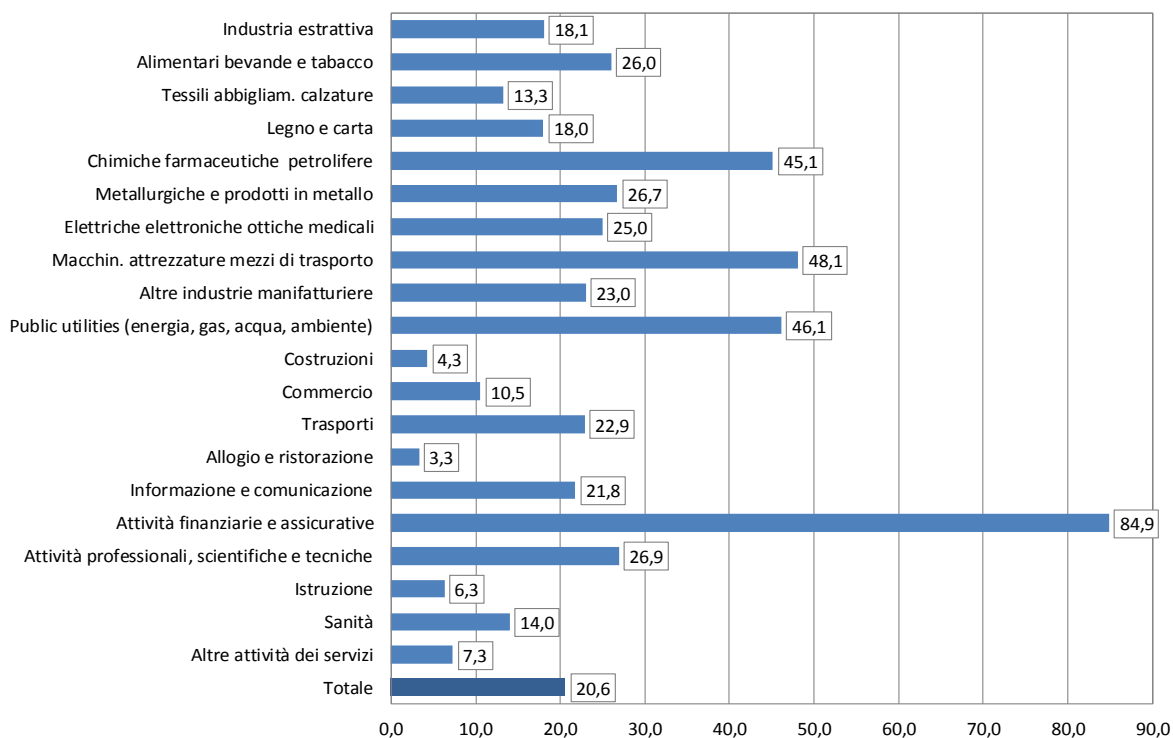
Fig. 4.4 Incidenza dei beneficiari¹ sul totale degli occupati² secondo la dimensione aziendale



1) Media annua; 2) Occupati dipendenti nel settore privato non agricolo.

*) I beneficiari riferiti a imprese per le quali non è disponibile il dato sulla dimensione aziendale sono stati attribuiti pro-quota.

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Fig. 4.5 Incidenza dei beneficiari¹ sul totale degli occupati² secondo il settore di attività economica


I beneficiari riferiti a imprese per le quali non è disponibile il dato sul settore di attività economica sono stati attribuiti pro-quota.

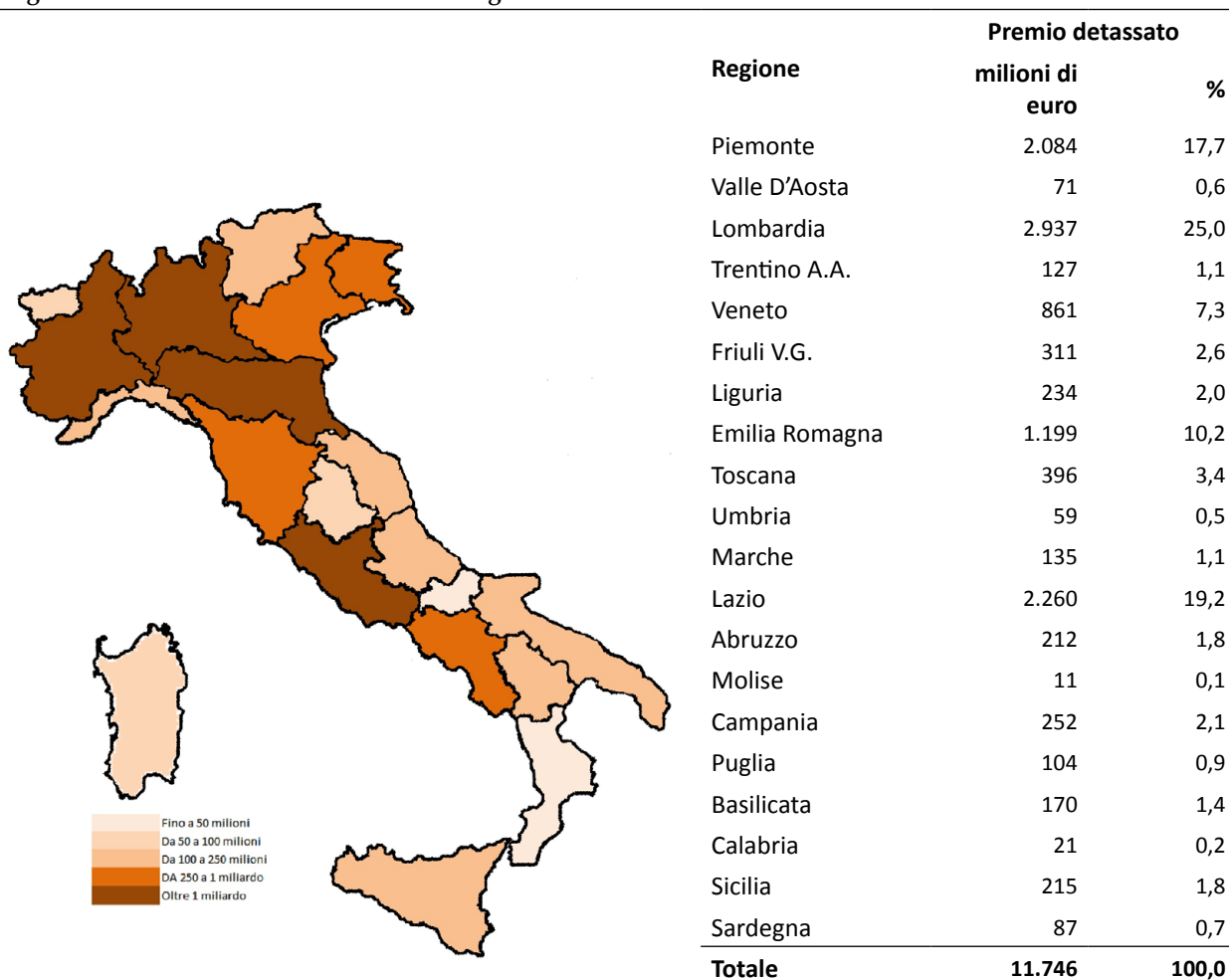
1) Media annua; 2) Occupati dipendenti nel settore privato non agricolo.

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Premio detassato

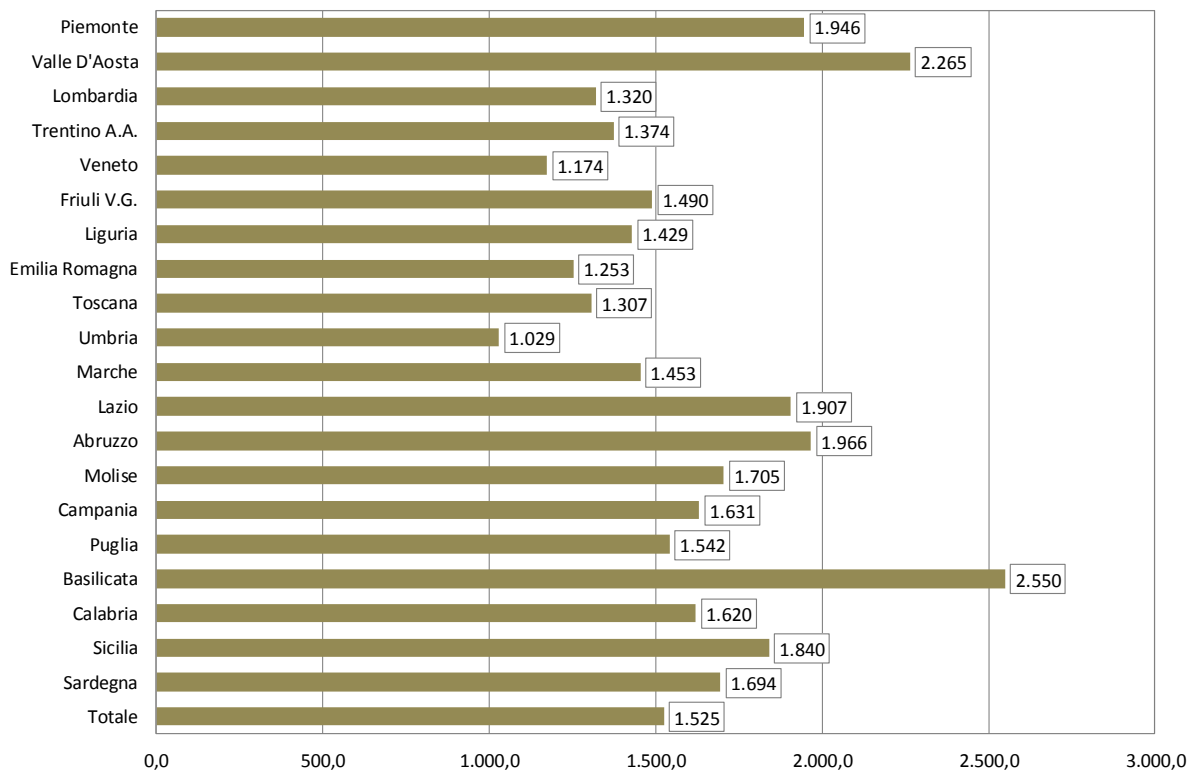
La distribuzione territoriale del premio detassato conferma la elevata concentrazione degli incentivi nelle regioni del Nord: il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna assorbono oltre il 50% del premio totale (fig. 4.6). Alle regioni del Mezzogiorno va meno del 10% delle risorse; lo squilibrio territoriale appare più marcato se si considera che nel Mezzogiorno lavora circa il 19% degli occupati eleggibili alla detassazione.

Fig. 4.6 Premio totale detassato secondo la regione



*) I premi riferiti a imprese per le quali non è disponibile il dato sulla regione sono stati attribuiti pro-quota.

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

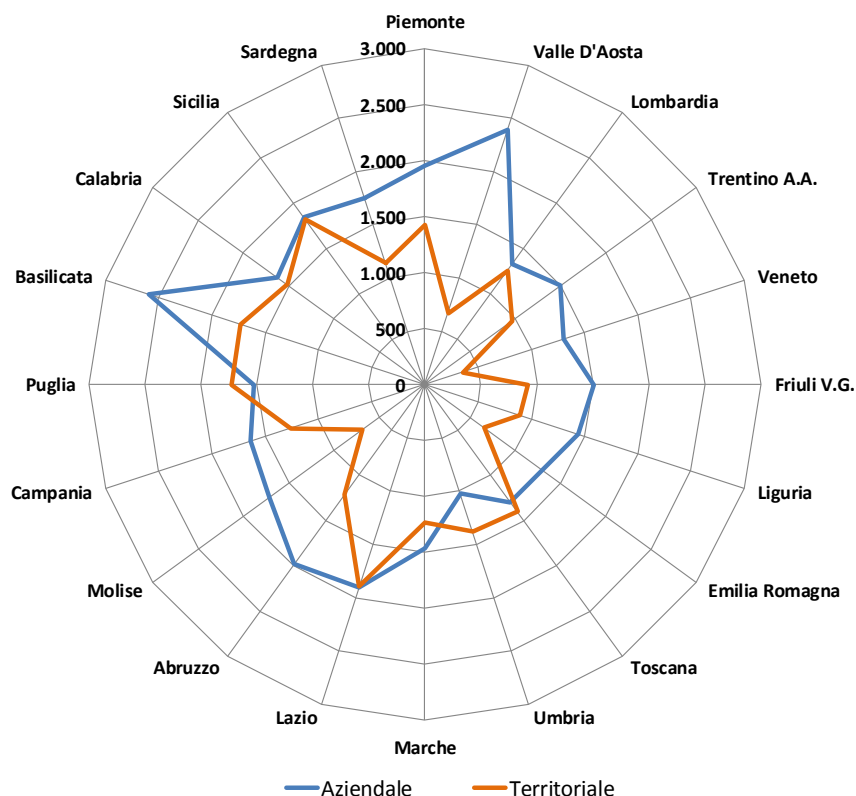
Fig. 4.7 Valore medio per beneficiario del premio detassato secondo la regione


Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Il valore medio del premio per beneficiario (fig. 4.7), pari mediamente a poco più di 1.500 euro/anno, presenta valori superiori alla media nazionale in tutte le regioni del Mezzogiorno.

Il valore medio del premio per beneficiario risulta inoltre quasi sistematicamente più elevato per le imprese che hanno fatto ricorso a contratti aziendali (fig. 4.8), associati ad una dimensione media d'impresa più elevata.

Fig. 4.8 Valore medio per beneficiario del premio detassato secondo la regione e il tipo di contratto



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

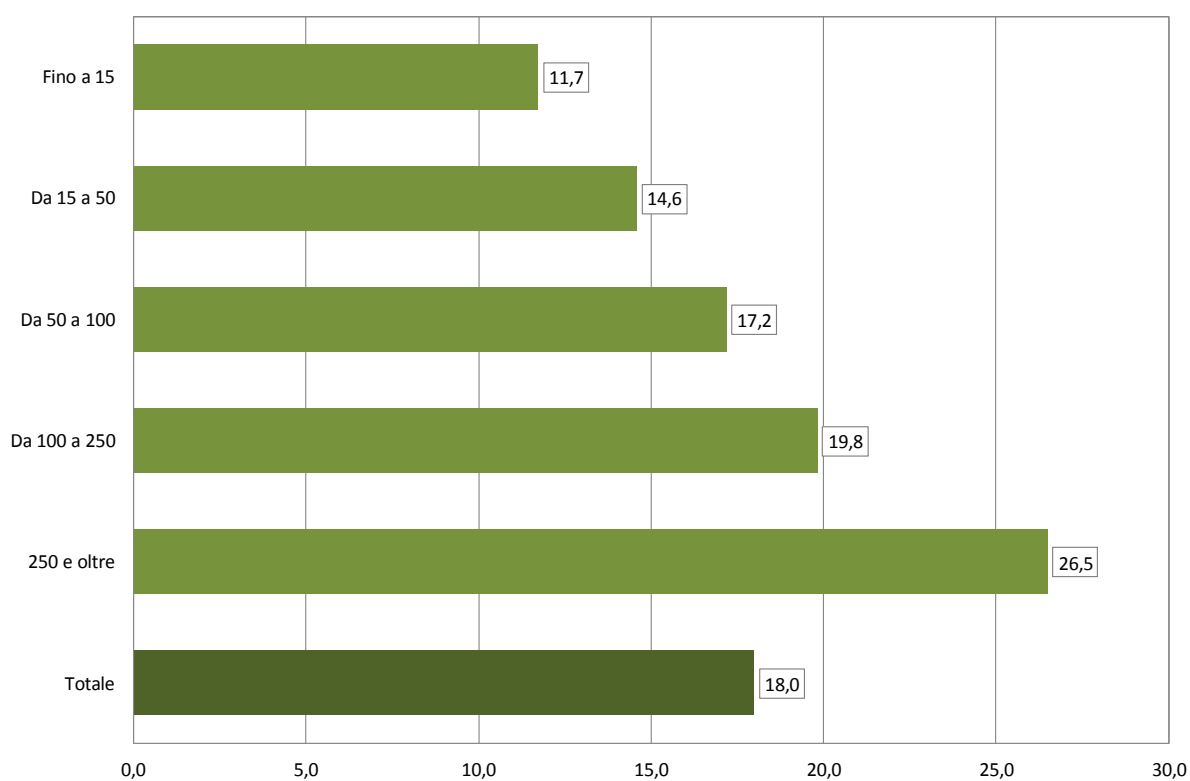
5. Gli altri istituti: *welfare* aziendale e partecipazione organica dei lavoratori

Il ricorso a modalità alternative di erogazione del premio di risultato, previste dalla normativa, presentano un'incidenza marginale: solo il 18,0% dei contratti collettivi cui sono riferite le istanze presenta la possibilità di fornire il premio sotto forma di servizi di *welfare* aziendale e il 5,8% prevede strumenti di partecipazione organica dei lavoratori (tab. 5.1). Si conferma la scarsa tendenza all'introduzione di strumenti innovativi nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, in particolare nella condivisione dell'organizzazione del lavoro con il personale dipendente. *Welfare* aziendale e partecipazione organica dei lavoratori sembrano associate alla presenza della rappresentanza sindacale in azienda, dal momento che entrambi gli istituti registrano una incidenza più elevata nelle grandi imprese (figg. 5.1, 5.2). La quota di istanze che fanno riferimento al *welfare* aziendale presentate da piccole imprese è tuttavia degna di nota (11,7%).

Tab 5.1 Incidenza delle istanze che prevedono misure di welfare aziendale e partecipazione organica dei lavoratori

	Misure di welfare aziendale	Partecipazione dei lavoratori
Ripartizione DTL competente		
Nord ovest	19,1	5,9
Nord est	17,8	5,3
Centro	17,3	6,5
Sud e isole	14,4	6,0
Settore attività economica		
Industria in s.s.	17,3	6,0
Costruzioni	8,6	4,9
Servizi	20,9	5,4
Totale	18,0	5,8

Fonte: elaborazioni INAPP su base DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

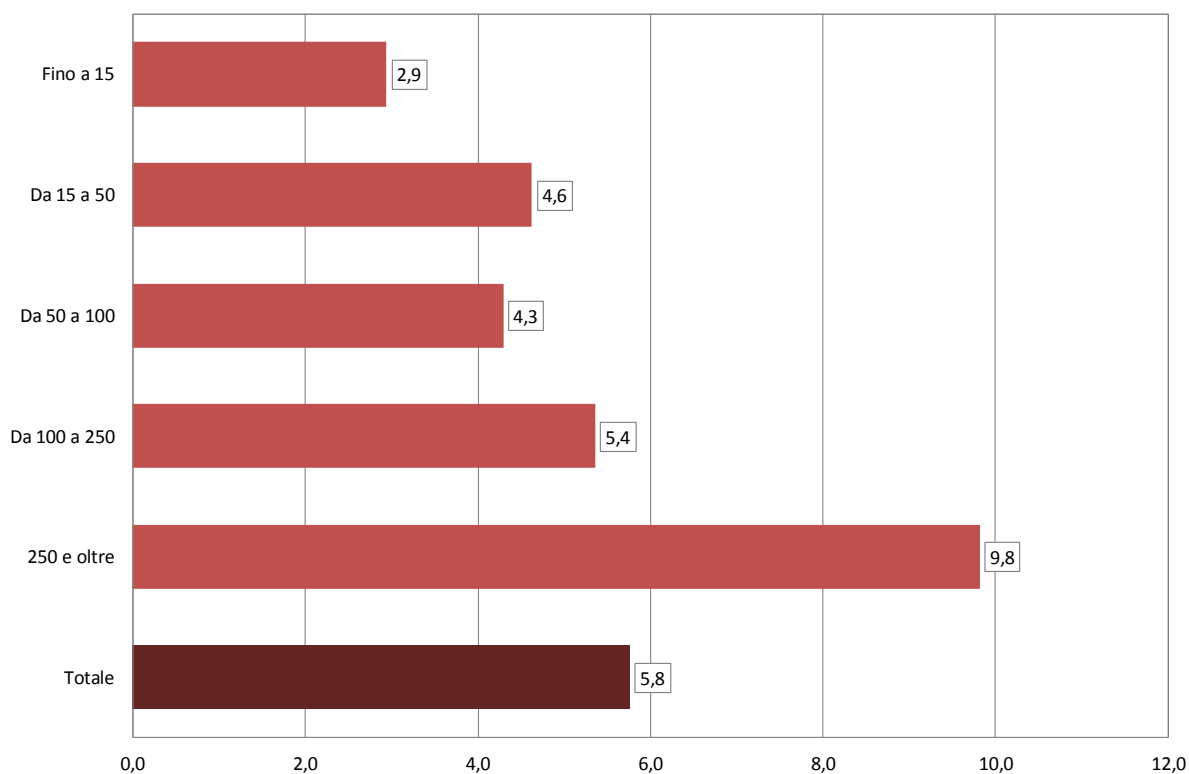
Fig. 5.1 Incidenza delle istanze che prevedono nell'accordo misure di welfare secondo la dimensione aziendale


Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

La distribuzione territoriale del ricorso al *welfare* aziendale presenta valore più elevati nelle regioni del Nord-Ovest (19,1%), motivati dalla presenza di imprese più grandi, e più bassi nel Mezzogiorno.

La distribuzione settoriale del ricorso al *welfare* registra i valori più bassi nel settore edile (8,6%) e i più alti nei servizi.

Fig. 5.2 Incidenza delle istanze che prevedono nell'accordo misure di partecipazione organica dei lavoratori secondo la dimensione aziendale



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat Asia e DB MLPS - Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato

Conclusioni

L'analisi delle istanze presentate dalle imprese nel periodo aprile 2016-giugno 2018 dopo la riattivazione della misura di incentivo al premio di risultato, che dal 2018 ha assunto carattere strutturale ha evidenziato alcuni elementi, confermando numerose tendenze già mostrate nel *Rapporto CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva* diffuso lo scorso anno.

Sul piano strettamente normativo il provvedimento del 2016 ha consentito di superare il carattere spesso sperimentale delle misure varate in passato, legato peraltro ad una elevata incertezza sulle risorse appostate. La normativa varata dal 2016 ha inoltre risolto lo scarso rigore definitorio della disciplina precedente, imponendo la comunicazione dei parametri cui il premio è legato e introducendo due misure ulteriori che possono essere previste dagli accordi collettivi: l'erogazione del premio, o di parte del premio, in forma di servizi di welfare aziendale e la partecipazione organica dei lavoratori alla gestione aziendale. L'obbligo di depositare le domande di accesso alla misura, in forma di dichiarazioni di conformità, presso il repository attivato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha infine contribuito ad avviare la necessaria attività di monitoraggio della misura.

Tra le evidenze maggiormente rilevanti ottenute dalle analisi va segnalato un accesso elevato alla misura da parte di piccole imprese, favorito in modo determinante dalla possibilità di far riferimento ad un accordo territoriale. L'assenza di rappresentanze sindacali aziendali ha in passato limitato la diffusione del secondo livello di contrattazione nelle piccole imprese, generando peraltro effetti potenzialmente sperequativi sull'allocazione delle risorse destinate al premio di risultato.

I dati aggiornati al giugno del 2018 registrano in generale una elevata quota di penetrazione della misura, pari a poco meno del 20% del totale dei lavoratori dipendenti. La distribuzione delle istanze presentate mostra tuttavia marcati fenomeni di concentrazione che attribuiscono alle regioni del Nord e alle grandi imprese la gran parte delle risorse: oltre il 90% del premio detassato, e del corrispondente incentivo, è stato richiesto da imprese del Centro-Nord; l'80% dei beneficiari è concentrato nelle grandi imprese; oltre il 50% delle imprese attive con oltre 250 dipendenti ha presentato istanza per l'accesso alla misura, coprendo oltre il 40% dei lavoratori. Oltre alla elevata presenza di grandi imprese, va rimarcato che l'incidenza di piccole e medie imprese tra quante hanno richiesto l'accesso alla misura risulta più che proporzionale rispetto al peso che queste hanno sulla popolazione di imprese attive.

Appendice. Metodologia di conversione d'uso dei dati del Repository centrale

I dati trasmessi in forma individuale dal Mlps all'INAPP sono stati sottoposti ad un processo di verifica, al fine di aumentarne il livello della qualità informativa. Tali procedure sono usualmente applicate a dati di fonte amministrativa, per i quali la funzione informativa non è generalmente prevista all'origine o dove non è possibile controllare la qualità del processo di produzione dell'informazione in corso d'opera, ma solo una volta raccolti i dati. Nel caso in esame, pur essendo previsto dalla legge di Stabilità 2016 che i dati alimentassero l'attività di monitoraggio, la funzione principale del *Repository* era originariamente legata alla procedura telematica di deposito dei contratti di secondo livello. Pertanto è stata applicata una procedura di conversione d'uso dei dati, da amministrativo a statistico-informativo, in grado di garantire una sufficiente qualità statistica della base di analisi.

La procedura di conversione d'uso è stata guidata da un principio di minima invasività nelle azioni correttive, limitando le modifiche operate sui dati ai casi manifestamente anomali e ai parametri non ammissibili dalla normativa.

Il *Repository*, nella forma trasmessa dal Mlps, contiene 34.333 dichiarazioni di conformità presentate nel periodo compreso tra il 18 maggio 2016 e l'11 giugno 2018; di queste 33.873 sono state presentate da imprese e 460, a soli fini di deposito del contratto, da associazioni di categoria. Le analisi di monitoraggio non hanno tenuto conto delle dichiarazioni di conformità presentate dalle associazioni di categoria.

Una prima fase dell'operazione di conversione d'uso, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha previsto l'integrazione dei dati del *Repository* con informazioni provenienti dall'Archivio statistico delle imprese attive (Asia), diffuso dall'Istat e dal Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie *on-line*, del Mlps (Sisco). A ciascuna domanda presentata sono state agganciate le informazioni relative al numero di dipendenti e addetti e il settore di attività economica (ateco2007). L'operazione di integrazione ha dato esito positivo per l'84,3% delle domande¹⁸. I mancati abbinamenti sono verosimilmente dovuti al ritardo nell'aggiornamento dell'archivio Asia, riferito al 2016, impedendo di agganciare le imprese costituite successivamente.

La procedura di conversione d'uso ha agito separatamente sulle diverse sezioni del modulo che ha generato i dati, considerando in particolare che alcune sezioni sono state modificate dopo l'8 luglio 2016 in virtù di una nuova definizione del modulo stesso.

Sezione 1. La prima sezione, che prevede l'inserimento del codice fiscale e della tipologia del soggetto che deposita il contratto (azienda o associazione di categoria), non ha comportato alcun problema. Il codice fiscale è stato sostituito da un codice anonimo in modo da conservare separatamente i dati identificativi con le informazioni contenute nel *Repository*.

Sezione 2. Questa sezione contiene le informazioni relative al contratto collettivo cui l'istanza fa riferimento. Sono state eliminate le istanze per le quali le date di inizio e fine contratto fossero incongruenti (data di inizio validità successiva alla data di fine) e quelle con data di fine contratto antecedente al 2015.

18. Le informazioni sono state ricavate dall'archivio Istat-Asia, Archivio statistico delle imprese attive, riferito all'anno 2016, l'ultimo rilascio disponibile al momento della elaborazione dei dati.

Sezione 3. Questa sezione contiene solo il numero di beneficiari del premio agevolato, una delle variabili più importanti e delicate utilizzate in fase di monitoraggio. L'individuazione di istanze anomale è stata operata tramite l'individuazione di istanze giudicate non ammissibili alla misura: in primo luogo, sono stati eliminati i record per i quali il numero di beneficiari risultasse superiore al massimo numero di dipendenti tra tutte le imprese italiane (circa 143mila lavoratori di Poste italiane Spa). Il numero di beneficiari per i quali l'impresa ha richiesto l'agevolazione è stato poi confrontato con il numero di dipendenti dell'impresa ricavato dall'integrazione del *Repository* con i dati Asia, consentendo di ricavare un indicatore del rischio di istanza anomala: l'indicatore è validato nel caso il numero di beneficiari riportati nell'istanza fosse superiore, oltre una soglia di ammissibilità, al numero di dipendenti dell'impresa. Tale indicatore si è mostrato assai delicato da trattare, principalmente perché l'informazione sul numero di dipendenti dell'azienda non è aggiornata al momento della presentazione dell'istanza. Inoltre è stato verificato che molti casi nei quali il numero di beneficiari era marcatamente superiore al numero di dipendenti si riferivano ad imprese che hanno presentato istanza per tutte le imprese controllate dall'impresa richiedente, con diverso codice fiscale e perciò non identificabili. In questi casi, non entrando nel merito se tali istanze siano ammissibili o meno all'incentivo, le istanze sono state considerate nell'analisi secondo il principio di minima invasività.

Sezione 4. Anche questa sezione contiene un'informazione cruciale per l'analisi di monitoraggio, in particolare per la stima dell'importo complessivo agevolabile. Per le istanze che dichiarano un valore del premio medio pro-capite superiore ai limiti consentiti (2.500 € fino al 2016, 4.000 € per gli anni successivi), il valore del premio è stato riportato ai limiti di legge. Da rilevare che in molti casi non è disponibile l'informazione sull'anno di riferimento del premio dichiarato, poiché nella prima versione del modulo on-line, attiva fino all'8 luglio 2016, tale informazione non era richiesta; in questi casi il valore del premio è stato riportato al massimo consentito nell'intero periodo considerato, pari a 4.000 €.

Sezione 5. Questa sezione non ha fatto riscontrare anomalie. E' stata condotta una verifica sulla presenza in ciascuna istanza di almeno un obiettivo tra produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione, riscontrando che tutte le istanze hanno indicato, come previsto, almeno un *item* della sezione.

Sezione 6. Questa sezione è simile alla precedente. E' stata fatta una verifica sulla presenza in ciascuna istanza di almeno un indicatore previsto da contratto, riscontrando che in 544 domande non era stato indicato alcun indicatore. Tale istanze sono state identificate, ma non eliminate dalle analisi.

Sezione 7. In questa sezione l'impresa richiedente deve indicare le ulteriori misure previste dai contratti collettivi, in particolare attivazione di misure di *welfare* aziendale e/o partecipazione organica dei lavoratori. Pur trattandosi di informazioni obbligatorie, un numero consistente di domande non contengono tali informazioni. Le corrispondenti istanze non sono state eliminate ma comprese nelle analisi.

Sezione 8. Questa sezione, relativa alla partecipazione agli utili dell'impresa da parte dei lavoratori beneficiari, è stata introdotta nel modulo dall'8 luglio 2016 e pertanto non risulta presente per le istanze presentate prima di quella data. Anche in questo caso il dato non è stato né alterato né il record è stato escluso dalle analisi.

Sezione 9. In questa sezione è previsto il deposito del contratto, operazione obbligatoria nel caso in cui il contratto non sia stato già depositato. Il deposito è obbligatorio anche nel caso in cui l'istanza sia presentata dopo il 15/07/2016 e si tratti di un contratto aziendale. Sui dati ricavati da questa sezione non è stata operata alcuna correzione.

In ultima analisi, dalle 34.333 dichiarazioni di conformità trasmesse sono state eliminate le domande presentate da associazioni di categoria (460 dichiarazioni) dal momento che si riferiscono al deposito di contratti territoriali e non ad istanze per l'accesso agli incentivi. Delle restanti domande, sono state eliminate dall'analisi le seguenti istanze anomale:

- i) domande che riportavano un numero di beneficiari superiore al numero di dipendenti dichiarati dalla impresa italiana di maggiori dimensioni, identificata dall'archivio Asia;
- ii) domande che riportavano l'anno di fine del contratto in base al quale è stato richiesto l'accesso alla misura antecedente al 2015;
- iii) domande riferite ad un anno precedente al 2015;
- iv) istanze che presentavano tutte le informazioni mancanti. Le analisi di monitoraggio sono state pertanto condotte su 33.232 istanze, pari al 96,8% del totale.



Capitolo 17

Welfare aziendale



Capitolo 17

Welfare aziendale

Marco Leonardi
Università degli Studi di Milano

In un quadro in cui il nuovo governo sta cambiando molte delle leggi e delle riforme del governo precedente, le leggi istitutive del *welfare* aziendale come sostituto del premio di produttività in denaro non sembrano essere in revisione.

Credo che le ragioni siano sostanzialmente due: la prima è che il *welfare* aziendale ha risposto almeno parzialmente ad uno dei maggiori problemi dell'Italia di oggi, la stagnazione salariale; la seconda è che si appoggia al dinamismo della contrattazione decentrata di cui ha incontrato i favori. Nel seguito proverò ad argomentare queste due ragioni e darò qualche ultimo dato parziale sulla diffusione del *welfare*.

La stagnazione salariale

La "questione salariale" cioè il fatto che i salari crescono troppo lentamente è un problema europeo, ma in Italia ha assunto caratteristiche particolari perché da noi la produttività del lavoro (il prodotto per ora lavorata) è stagnante dal 1995 mentre per tutti gli altri paesi la questione salariale inizia sostanzialmente a seguito della crisi del 2008. L'indiziato principale è il calo della produttività che in Italia per una combinazione di cambiamento della composizione dell'attività economica e degli scarsi investimenti è stagnante dal 1995. L'Italia è caratterizzata dalla presenza diffusa di piccole e piccolissime imprese in cui la produttività del lavoro è molto bassa; nelle poche imprese italiane grandi e capitalizzate la produttività del lavoro è buona e crescente, purtroppo nella stragrande maggioranza dei casi le aziende italiane non sono grandi né capitalizzate.

Tra le altre ragioni per cui i salari non crescono vi è anche il cambiamento nella domanda di competenze dei lavoratori dovuto allo sviluppo tecnologico. Purtroppo anche in questo caso l'Italia soffre di un ritardo storico che viene dal suo sistema di istruzione molto teorico e poco pratico (e dalla scarsa formazione *on-the-job*). Il ritardo è riflesso non tanto nei risultati dei test PISA (test internazionali delle competenze scolastiche gestiti da OECD) che sono somministrati a un campione di ragazzi di 15 anni, quanto piuttosto nei test PIAAC (test OECD delle competenze di lettura e di calcolo degli adulti) che sono somministrati ad un campione di adulti e che segnalano per l'Italia un livello particolarmente basso nelle competenze di base e nella capacità di elaborazione delle informazioni.

Infine, un'altra ragione per cui i salari si mantengono bassi nonostante la ripresa economica riguarda la presenza, anche se i numeri della disoccupazione stanno scendendo, di un vasto "esercito di riserva" - come direbbe Marx - di persone che in normali condizioni sono inattive ma che in realtà sono disposte a lavorare anche a salari molto bassi. In Italia dove il tasso di inattività e il lavoro nero sono un problema particolarmente serio: si stima che a fronte dei due milioni e mezzo di disoccupati ufficiali ci siano altri 3 milioni di "scoraggiati" (che hanno smesso di cercare lavoro, ma sono disposti a lavorare) e/o di lavoratori in nero comunque disposti a lavorare salari bassi. Un'altra versione della teoria dell'esercito di riserva che terrebbe bassi i salari riguar-

da il basso potere contrattuale dei lavoratori. I critici più raffinati del *Jobs Act* sostengono che le nuove norme sui licenziamenti avrebbero indebolito il potere contrattuale dei lavoratori e quindi mantenuto bassi i salari. Una contro-argomentazione è però che gli unici salari che hanno visto un aumento seppur minimo sono proprio quelli delle nuove assunzioni e trasformazioni dei contratti a tempo indeterminato le cui norme di licenziamento sono state cambiate. I salari delle assunzioni con il contratto a tutele crescenti aumentano perché i datori di lavoro sono disposti a pagare di più se possono anche essere più liberi di licenziare senza timore dei tribunali. Può essere vero invece che la liberalizzazione dei contratti a termine abbia in effetti indebolito il potere contrattuale di quella fascia di lavoratori che è occupato a termine.

Purtroppo i governi possono fare poco per influenzare direttamente i salari. Possono agire sui costi del lavoro (come con la decontribuzione delle nuove assunzioni a tempo indeterminato o gli 80 euro del governo Renzi) oppure possono detassare i premi di produttività (come nel caso delle norme sul *welfare* aziendale).

Se i governi non possono fare molto per aumentare i salari dei lavoratori, possono fare di più le parti sociali dei lavoratori e dei datori di lavoro che gestiscono i contratti nazionali e i contratti aziendali e stabiliscono le condizioni di lavoro e le retribuzioni. L'Italia tradizionalmente ha un modello di contrattazione basato sui contratti nazionali, ultimamente il CNEL ne ha censiti più di 800, alcuni dei quali sono chiaramente contratti al ribasso o contratti "pirata" che stabiliscono salari molto bassi attraverso sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro poco rappresentativi. In questi anni di inflazione quasi zero, i contratti collettivi nazionali hanno dato aumenti salariali molto bassi (e tuttavia, paradossalmente, per molti anni gli incrementi annuali dei salari italiani sono stati superiori a quelli tedeschi, per cui abbiamo perso in competitività delle nostre esportazioni).

Il compito di aumentare i salari sopra i livelli molto bassi dei contratti collettivi nazionali è tradizionalmente affidato ai contratti aziendali e territoriali.

Le norme sul *welfare* aziendale e i premi di produttività istituite nel 2016 e poi nel 2017 permettono la detassazione del salario di produttività e/o del *welfare* aziendale solo in presenza di un contratto aziendale o territoriale. Una prima ragione del successo di queste norme è perché hanno permesso, seppur per una platea limitata (ma non piccola) di persone, di aumentare i salari netti.

Al momento in cui scrivo il monitoraggio dei contratti depositati presso il Ministero del Lavoro rileva i seguenti dati riferiti ai contratti stipulati nel 2017, o prima del 2016 ma ancora vigenti nel 2017 (per aver diritto alla detassazione anche i vecchi contratti devono essere integrati e depositati), e riportati in Tabella 1.

Tabella 1: Contratti aziendali e territoriali depositati e vigenti nel dicembre 2017.

Tipologia Contratto	Numero contratti depositati	Numero Lavoratori Beneficiari	Stima valore annuo medio pro-capite del premio
Aziendale	12.644	3.715.009	1.407 €
Territoriale	2.995	1.277.383	799 €
Totale complessivo	15.639	4.992.392	1.296 €

Fonte: deposito telematico dei contratti presso il Ministero del Lavoro

I contratti depositati nel 2017 sono più di 15.000 (più di 3/4 dei quali contratti aziendali) e coinvolgono quasi 5 milioni di lavoratori (in realtà molti di loro sono ripetuti su più anni, una stima più affidabile li mette a 3 milioni); il premio *pro capite* previsto in tali contratti è pari a 1.300 euro l'anno. Questi numeri sono molto positivi: tre/cinque milioni di lavoratori sono circa il 25%-40% dei lavoratori dipendenti privati, e 1.300 euro di premio annuo corrispondono ad una mensilità di un lavoratore medio. Si può quindi concludere che questa legge sui premi di produttività detassati ha contribuito ad alzare i salari di un gran numero di lavoratori.

Lo sforzo dovrebbe essere quello di ampliare la portata di questa norma estendendola alle piccole imprese.

Purtroppo, per ora, probabilmente la platea delle aziende che fanno contrattazione integrativa non si è di molto ampliata nel tempo (almeno così dice una ricerca Banca d'Italia che usa dati diversi, in quanto questi dati del Ministero non hanno informazioni su prima della riforma del 2016), forse perché all'incentivo fiscale non è poi seguita la riforma normativa.

Le leggi che prevedono incentivi fiscali per i premi di produttività e il *welfare* aziendale dovevano essere la parte economica di un più ampio intervento normativo volto a regolare le competenze dei contratti aziendali rispetto ai contratti nazionali.

Attraverso la legge sui premi di produttività avevamo dato incentivi monetari alla contrattazione decentrata; la norma sulle prerogative dei contratti di secondo livello sarebbe stata complementare, introducendo disposizioni per regolare per legge la validità delle elezioni dei rappresentanti sindacali aziendali e dei referendum confermativi degli accordi aziendali. Si regolava quindi anche la rappresentanza dei sindacati e l'esigibilità dei contratti in azienda.

La vera flessibilità così come la capacità di creare occupazione viene però dai salari. Pertanto il modo per garantire flessibilità poteva essere solo quello di dare maggiore spazio ai contratti aziendali, come fece la Germania 15 anni fa, come ha fatto recentemente la Spagna e come sta facendo ora la Francia. In Italia la flessibilità dei salari è data da 800 contratti nazionali, alcuni dei quali (a volte definiti "accordi pirata") definiscono bassi livelli salariali senza controllo della effettiva rappresentatività sindacale delle parti che negoziano e sottoscrivono. Il modello alternativo che ci proponevamo di introdurre è quello costituito dallo spostamento normativo sul contratto aziendale e/o il salario minimo (che era presente già nella legge delega del *Jobs Act* nel 2015, ma che non fu mai implementato).

L'opposizione delle parti sociali fu la ragione del fallimento di quel tentativo di regolare i contratti aziendali (e il salario minimo), combinata con la mancata volontà del Governo di forzare ancora una volta la mano dopo il contratto a tutele crescenti. La posizione dei sindacati e di Confindustria era determinata dal timore (a mio giudizio infondato) che i CCNL si sarebbero indeboliti di fronte al salario minimo (che era previsto solo nei settori non coperti dalla contrattazione, ma che avrebbe costituito comunque un riferimento per tutti i contratti), e con i CCNL anche il ruolo di rappresentanza delle parti sociali.

Nel 2016 le parti sociali difesero il ruolo preminente del CCNL e la loro autonomia negoziale, del resto avevano stretto diversi accordi tra le parti (l'ultimo nel 2014) che articolavano i criteri per misurare la rappresentatività di chi può firmare contratti nazionali. Ancora oggi difendono il ruolo dei CCNL, però si sono resi conto che i soli accordi tra le parti non possono funzionare e si sono orientati a chiedere una legge che li assorba. Lo hanno fatto in maniera quasi esplicita nel 2018 firmando un nuovo accordo tra le parti, il cosiddetto "patto della fabbrica".

Il *welfare* aziendale e la contrattazione

Le innovazioni della norma del 2016 e 2017 non sono tanto nella detassazione del premio di produttività quanto nella sua estensione che punta a premiare il *welfare* aziendale e la partecipazione organizzativa dei lavoratori.

Prima dell'avvento di questa norma il *welfare* aziendale era per la maggior parte di natura unilaterale, in quanto solo un *welfare* inteso come "liberalità" era esente da tassazione per i lavoratori beneficiari; al contrario, il *welfare* stabilito nei contratti aziendali era tassato in capo al lavoratore e quindi non conveniente. Questo aveva portato al paradosso per cui i sindacati e i lavoratori preferivano il *welfare* unilaterale dell'azienda piuttosto che quello contrattato, e all'ingiustizia che solo le aziende grandi avevano il *welfare* aziendale. Infatti il *welfare* unilaterale era (ed è tuttora) soggetto ad un limite del 5 per mille del monte retributivo, vincolo eccessivamente stringente per gran parte delle piccole imprese per le quali il 5 per mille del costo del lavoro è una cifra irrisoria. Con questi limiti, solo le grandi imprese potevano permettersi di fare piani di *welfare* unilaterale dotandosi delle strutture legali che permettevano di districarsi tra le norme fiscali e allo stesso tempo sorvegliare la natura di "liberalità" del *welfare* e il principio generale di non-sostituibilità del salario monetario (tassato) con il *welfare* unilaterale (esente).

Con l'intervento nella legge di stabilità 2016, il *welfare* contrattuale è tornato ad essere conveniente per imprese e lavoratori in quanto è l'unico tipo di *welfare* sostituibile in luogo del premio di produttività monetario e, nei limiti previsti dalla legge (fino a 3.000 euro pro capite per tutti i lavoratori sotto gli 80 mila euro di reddito lordo annuo nel 2017), è totalmente esente sia per l'azienda che per i lavoratori. La dimostrazione del grande successo di questa norma sta nei numeri: circa un terzo dei contratti depositati (5.236, si veda Tabella 2) contiene previsioni di *welfare*.

Io credo che la legge sul *welfare* aziendale e sui premi di produttività sia stata accolta positivamente perché ha dimostrato di saper cogliere una esigenza e una tendenza già presente tra le aziende e i sindacati. L'atteggiamento positivo dei sindacati si è manifestato già nell'accordo fra CGIL, CISL e UIL del 14 gennaio 2016 relativo al nuovo sistema di relazioni industriali. Nel documento finale si riconosce il ruolo fondamentale

dei contratti di secondo livello (cosa non scontata) e si propone lo sviluppo non solo della previdenza complementare e della sanità integrativa (con il riordino dei fondi esistenti) ma di altre istituzioni di *welfare* contrattuale dirette a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Anche il nuovo contratto dei metalmeccanici, firmato dopo una lunga trattativa nel novembre 2016, attribuisce molta importanza al *welfare*, da un lato potenziando la sanità integrativa e la previdenza complementare, e dall'altro prevedendo uno scambio esplicito tra salario e *welfare benefits*. Si esplicita così, in uno dei più importanti contratti di categoria, il doppio ruolo del *welfare* contrattuale: integrare le prestazioni offerte dal sistema pubblico e, contemporaneamente, essere più economico rispetto alla retribuzione in denaro - il che permette all'azienda di risparmiare sui costi e ai lavoratori di godere di prestazioni con un valore di mercato assai maggiore della contribuzione versata.

Quella legge ebbe anche un significato politico importante perché fu il prodromo del riavvicinamento del Governo ai sindacati, che si completò poi in seguito con l'accordo sulle pensioni del settembre 2016.

La detassazione dei premi di produttività in realtà era già possibile dal 2008, ma l'incentivo non era strutturale, inoltre le regole e i tetti massimi variavano ogni anno. Ogni anno le regole diverse rimettevano in questione i calcoli di convenienza delle aziende e il tetto di spesa variabile imponeva una procedura "a domanda" in cui le aziende che arrivavano ultime rischiavano di non aver più diritto al beneficio per esaurimento dei fondi. A fronte di queste problematiche nel 2013 la norma non fu rinnovata e di conseguenza nell'anno seguente, il 2014, non ci furono premi di produttività detassati. Noi finanziammo quella legge in maniera permanente in modo che non ci fosse bisogno di rinnovarla di anno in anno. Oggi l'orizzonte delle imprese e dei lavoratori che contrattano i premi di produttività è certo e la procedura è immediata, non è più a domanda: l'azienda trattiene l'imposta sostitutiva in ritenuta d'acconto e la detassazione del premio di risultato appare direttamente al lavoratore in sede di dichiarazione dei redditi (fino a 3.000 euro pro capite tassati all'imposta sostitutiva del 10% per tutti i lavoratori sotto gli 80 mila euro di reddito lordo annuo).

Inoltre rendemmo la politica dei premi di produttività parte integrante di una strategia di ampliamento della riforma del mercato del lavoro ai salari.

Rendendo la legge permanente, vi abbiamo inserito anche un sistema di monitoraggio che prevede il deposito dei contratti presso il Ministero del Lavoro ai fini di ottenere la detassazione. Tutte le istituzioni internazionali ci hanno sempre rimproverato di non monitorare l'andamento della contrattazione decentrata. Con questa norma, per la prima volta si è istituito un monitoraggio permanente che ci permetteva di avere certezza dei lavoratori e delle aziende coinvolti nella contrattazione di secondo livello.

Un limite rimane il fatto che la platea delle aziende che fanno contrattazione integrativa non si è di molto ampliata nel tempo (almeno così dice una ricerca Banca d'Italia che usa dati diversi, in quanto questi dati del Ministero non hanno informazioni su prima della riforma del 2016).

Una speranza è riposta nei contratti territoriali cui abbiamo volutamente dato accesso ai benefici di legge in modo da estendere i benefici anche alle aziende piccole senza rappresentanza sindacale. La contrattazione territoriale è molto più debole di quella aziendale, ma si sta lentamente diffondendo. I contratti territoriali depositati nel 2017 sono infatti quasi 3.000 (i.e. sono 3.000 le aziende che fanno riferimento a tali contratti al fine del beneficio della detassazione) e coinvolgono 1,2 milioni di lavoratori.

Il premio *pro capite* medio in queste aziende è ovviamente più basso (circa 800 euro) dei premi garantiti dai contratti aziendali.

La nuova norma ha cambiato il modo in cui si fanno i contratti territoriali. Prima i contratti territoriali avevano come riferimento un parametro generico come il PIL regionale, oggi invece le singole aziende senza rappresentanza sindacale possono adottare un contratto territoriale solo se verificano gli obiettivi di produttività/redditività e innovazione sulla base di criteri misurati in azienda. Inoltre con questa norma i criteri di misurazione degli obiettivi annuali o pluriennali di *performance* aziendale devono essere incrementali di anno in anno. L'idea è che la produttività si crea in azienda e quindi l'impiego di soldi pubblici è giustificato in presenza di miglioramenti degli obiettivi di *performance* misurati in azienda, non semplicemente per il solo mantenimento dei livelli precedenti.

Un altro obiettivo della legge sui premi di produttività era incentivare la partecipazione agli utili e la partecipazione organizzativa dei lavoratori, che riteniamo un complemento fondamentale agli incentivi agli investimenti materiali del piano *industry 4.0* (super e iper ammortamento): solo con la partecipazione si allontana la paura della disoccupazione tecnologica. Il tema di questo articolo è limitato al *welfare* aziendale, come si vede dalla tabella il numero di contratti depositati che contiene *welfare* è molto superiore a quelli che contengono partecipazione agli utili o organizzativa.

Tabella 2: Contratti depositati distinti per tipologia (ogni contratto può prevedere più tipologie).

Tipologia Contratto	Numero contratti/moduli depositati	Totale Lavoratori Beneficiari	Stima valore annuo medio pro-capite del premio
Partecipazione agli utili dell'impresa	400	1.057.403	1.348 €
Piani di partecipazione paritetica	2.039	1.731.073	1.674 €
Piani di welfare aziendale	5.236	2.491.374	1.435 €

Fonte: deposito telematico dei contratti presso il Ministero del Lavoro

Un altro capitolo di questo rapporto si occupa di descrivere le caratteristiche dei contratti depositati in termini di dimensione di impresa, di settori e di numero dei beneficiari, qui parlerò brevemente dello sviluppo dell'altro lato del mercato, quello che ha dato luogo al significativo sviluppo del mercato del *welfare* aziendale. Lo sviluppo di un mercato dei *benefit* specifici (fondi pensione o di assistenza integrativi, *benefit* relativi al benessere personale o familiare) dei lavoratori dipendenti del settore privato è un punto di forza ma anche di debolezza. Queste prestazioni, che sostituiscono *in toto* o in parte il premio di produttività in denaro, godono di uno specifico beneficio fiscale accordato dal legislatore in quanto vengono riconosciute come bene di rilevanza pubblica. Il punto di forza sta nel fatto che lo sviluppo rapido di questo mercato è indice del fatto che ha incontrato delle esigenze *in primis* dei lavoratori in termini di servizi e di aumento del valore reale del potere di acquisto della retribuzione trasformata in *welfare* aziendale. Il punto di debolezza è che evidentemente non tutti i *benefit* hanno uguale rilevanza pubblica. Sarebbe opportuna una revisione dei *benefit* che possono godere dei benefici fiscali. L'operazione non è semplice perché il termine "*welfare*"

aziendale” non è definito in nessuna legge. Per ora però l’aver promosso le norme sui premi di produttività e welfare aziendale hanno avuto il merito di sviluppare un interesse notevole.

Si tratta di un mercato di *providers* di pacchetti di *welfare* aziendale che si rivolge alle imprese le quali li mettono a disposizione dei dipendenti in ragione di decisioni aziendali unilaterali o contrattate con le rappresentanze sindacali (solo in quest’ultimo caso sono detassati). Ricordiamo inoltre che il lavoratore dipendente è l’unico depositario della decisione di ricevere il premio in denaro o parzialmente (o totalmente) in *welfare*, circa il 30% dei lavoratori sceglie il *welfare* (in tutto o in parte; prevalentemente lavoratori con retribuzioni maggiori e più istruiti quindi più informati) mentre il restante 70% sceglie il premio in denaro (prevalentemente lavoratori con retribuzioni basse).

Il fenomeno non è del tutto nuovo, da Olivetti a Luxottica il *welfare* unilaterale (e paternalistico) è sempre esistito. La novità di questo triennio è la trasformazione di un fenomeno di nicchia in un vero e proprio mercato che si è sviluppato anche grazie alla legislazione di vantaggio sul piano fiscale che ha significativamente ampliato gli importi defiscalizzabili, le categorie di lavoratori a cui è possibile applicare la norma, e soprattutto ha ampliato gli spazi della contrattazione di secondo livello. In questo modo la legislazione ha incontrato (ma ha anche dato impulso a) lo spostamento dell’asse della contrattazione collettiva verso i contratti aziendali e territoriali che permettono maggior flessibilità produttiva e sulle politiche delle risorse umane alle aziende e una maggior capacità di rappresentanza dei sindacati.

Le aziende hanno inoltre usato il *welfare* per ridurre i costi del lavoro nei momenti difficili e nelle loro strategie di attrazione e motivazione delle risorse umane.

Il mercato dei *providers* è fatto di un centinaio di imprese solo alcune delle quali sono proprietarie di piattaforme cioè portali *web* per la gestione operativa e la rendicontazione amministrativa dei prodotti di *welfare*. I *providers* mettono a disposizione dei lavoratori delle aziende clienti l’accesso a un menu di beni previsti dalla contrattazione aziendale o territoriale (o in applicazione del contratto collettivo nazionale) oppure rendono disponibili i *voucher* con i quali accedere ai servizi. Di solito anche la gestione amministrativa dei rimborsi è affidata ai *providers*.

Secondo un’indagine Eudaimon- Censis i servizi più desiderati dai lavoratori sono: Assicurazione malattia/non autosufficienza/infortuni; previdenza complementare; mensa aziendale/buoni pasto; trasporto casa-lavoro (es. abbonamento ai mezzi di trasporto); convenzioni per acquisti a prezzi convenienti con negozi, buoni acquisto (abbigliamento, elettronica ecc.); asilo nido aziendale/convenzionato, campus centri vacanze, rimborsi spese scolastiche per i figli; consulenza legale, fiscale (es. caf aziendale); supporto nello svolgimento delle attività quotidiane (es. *baby sitter*, badante); palestra, spazi benessere aziendali o convenzionati; eventi ricreativi e eventi culturali (visite guidate, teatro, cinema ecc.); finanziamento e prestiti erogati dall’azienda. Sono in crescita i *benefits* legati alla conciliazione vita-lavoro in linea con l’aumento dell’occupazione femminile.

I contratti che contengono *welfare* sono circa 4000 per la maggior parte riguardano grandi imprese anche se grazie al contratto di rete o alla contrattazione territoriale il *welfare* si è diffuso anche nell’ambito delle piccole imprese.

Il *business* del *welfare* è molto più ampio di quello agevolato dalla conversione agevolata del premio di risultato. Una ricerca di L. Pesenti sostiene che solo 1/5 del *welfare* è riconducibile al premio di risultato e che quindi le nuove norme sono solo un sostegno

e un allargamento di piani di *welfare* già strutturati.

Le strade davanti a noi sono due. O tornare indietro e cancellare il *welfare* aziendale con l'idea che si debbano dedicare tutti i fondi pubblici al *welfare* universale. Oppure rivedere la lista delle prestazioni meritevoli di benefici fiscali e allargare la platea delle imprese (e lavoratori) che ne possono trarre beneficio. L'Italia è un paese di piccole e piccolissime imprese in cui non c'è il sindacato e che possono essere raggiunte solo con la contrattazione territoriale. Il *welfare* aziendale deve essere una componente di una rete locale di *welfare* in grado di offrire servizi e prestazioni che intercettano i bisogni dei lavoratori. È fondamentale promuovere meccanismi aggregativi dei bisogni a livello territoriale in modo da costruire quelle economie di scala che rendono i servizi sostenibili e più efficaci ed efficienti.











