



# Notiziario sul Mercato del Lavoro

nuova serie, n. 4 - ottobre 2014 - notiziario trimestrale on-line

## Il rapporto CNEL 2013-2014 sul mercato del lavoro Roma, 30 settembre 2014

Lo scorso 30 settembre è stata presentata l'edizione 2013-14 del rapporto che il CNEL dedica con periodicità annuale al mercato del lavoro, in base a quanto dispone l'art. 10, co. 1, lett. c), della legge 30 dicembre 1986, n. 936. L'edizione di quest'anno presenta due novità di natura metodologica: il rapporto è stato elaborato da un gruppo di ricercatori di due diversi istituti (REF e ISFOL), che hanno lavorato sulla base delle direttive impartite dalla Commissione speciale dell'informazione



– III del CNEL, con la collaborazione dell'Ufficio. La seconda novità è che si tratta di un rapporto di consulenza che prova ad andare oltre la dimensione congiunturale, tracciando una sintesi delle trasformazioni che hanno interessato il mercato del lavoro negli ultimi cinque anni, che è il periodo della "grande crisi". Questo numero del Notiziario è dedicato all'illustrazione, in sintesi, dei contributi offerti dai relatori intervenuti nel corso della giornata di presentazione del rapporto, secondo l'ordine degli interventi. Il testo completo del rapporto è reperibile su [www.cnel.it](http://www.cnel.it), sezione "Documenti/Rapporti".

**Antonio Marzano**  
Presidente del CNEL

Nella relazione di apertura, affidata come di consueto al presidente Marzano, si pone in luce come il rapporto si componga di due parti. La prima offre un quadro sintetico del contesto macroeconomico, anche internazionale, in cui

### Sommario

- Presentazione del rapporto CNEL 2013-2014 sul mercato del lavoro - CNEL, Sala Parlamentino, 30 settembre 2014 - sintesi degli interventi:
  - Antonio Marzano, Presidente CNEL;
  - Tiziano Treu, Presidente della Commissione speciale dell'Informazione (III);
  - Stefano Scarpetta, Director E.L.S.A. OCSE;
  - Serena Sorrentino, Segretaria confederale CGIL;
  - Luigi Sbarra, Segretario confederale CISL;
  - Antonella Pirastu, Dip. Politiche Territoriali UIL;
  - Corrado Mannucci, Segretario naz.le pensionati UGL;
  - Riccardo Giovani, R.ETE. Imprese Italia, Direttore relazioni sindacali Confartigianato Imprese;
  - Pierangelo Albini, Direttore R. I. Confindustria;
  - Paolo Pennesi, Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Considerazioni conclusive del Presidente della Commissione speciale dell'Informazione (III) - sintesi
- Il CNEL si pronuncia sul *facility management*
- *Focus*
- Politiche del lavoro: principali novità normative
- Le valutazioni del CNEL sul disegno di legge di stabilità 2015

trovano collocazione le dinamiche del lavoro nel periodo in esame. Il quadro evidenzia come in Europa le divergenze siano aumentate piuttosto che ridursi, e come tali crescenti asimmetrie vadano in direzione opposta a quella necessaria a rafforzare la coesione dei cittadini del conti-

### Disegno di legge di iniziativa CNEL sui servizi integrati e di gestione degli immobili

L'Assemblea del CNEL ha approvato in via definitiva un disegno di legge sui servizi integrati e di gestione degli immobili. Il testo del disegno di legge nonché la relazione illustrativa sono consultabili sul sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it), sezione "Documenti / Disegni di legge".

Per maggiori approfondimenti, si veda a pag. 12.

nente. In Italia lo scenario è caratterizzato da marcate situazioni di esclusione sociale, in forte aumento in particolare per quanto riguarda i giovani, da tendenze segnatamente negative negli investimenti aggregati e nei comportamenti di consumo, da una perdurante bassa produttività che si accompagna a stagnazione salariale, da notevoli disuguaglianze degli indicatori a livello di territori, settori, genere e nazionalità.

L'analisi quantitativa delle perdite subite sul mercato del lavoro evidenzia tratti riassumibili in poche battute: forti differenze sia guardando alla tipologia di lavori che ai livelli di istruzione dei lavoratori; un incremento dei contratti a termine che si accompagna all'allungamento dei tempi necessari al passaggio dal tempo determinato al tempo indeterminato; un aumento del tasso di attività che si registra unicamente sotto forma di incremento del tasso di occupazione delle generazioni più anziane, soprattutto per effetto dei recenti provvedimenti nel campo delle



politiche pensionistiche.

Sotto il profilo quantitativo il rapporto segnala la perdurante centralità del ricorso alla cassa integrazione e la gravità dello squilibrio che le caratteristiche proprie di questo strumento – la concentrazione nell'industria e in aziende di una certa dimensione – amplificano, rendendone scarso il ricorso proprio nelle Regioni dove sarebbe più necessario per il dilagare della disoccupazione. Questi aspetti, unitamente ai noti vincoli posti alle politiche di bilancio che hanno ridotto le possibilità di nuovi finanziamenti, fanno sì che si mantenga bassa la percentuale di popolazione sussidiata rispetto al totale delle persone in cerca di lavoro.

Sul piano normativo, in una direzione seguita di recente da altre economie cosiddette “periferiche” dell'area dell'Unione Europea, dalla riforma Fornero in poi si è cercato di modificare in senso meno restrittivo le regole sulla flessibilità in uscita, mentre in entrata si è ampliata la possibilità per le imprese di ricorrere allo strumento dei contratti a termine. Nuove forme di flessibilità in ingresso sarebbero inoltre introdotte con l'imminente contratto a tutele crescenti.

Per quanto riguarda l'analisi del costo del lavoro, il rapporto dedica ampio spazio alle opzioni che consentirebbero tagli del cuneo fiscale, ponendo in luce le caratteristiche necessarie a un sistema economico per non soccombere nel quadro della crescente competizione internazionale (capacità di innovare e di incrementare la produttività) e illustrando il passaggio - più chiaro negli

Stati Uniti ma di qualche esempio significativo anche in Europa - dalla delocalizzazione nelle economie emergenti ai segnali di *reshoring*.

Quest'anno un approfondimento di taglio comparativo riguarda le politiche attive e, in particolare, il funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego; dall'analisi emerge una gracilità del sistema italiano che sembrerebbe rendere - almeno in primissima battuta di difficile implementazione anche il nuovo strumento europeo della “Garanzia giovani”.

Ancora a livello europeo, dove si sottolinea da tempo la centralità dell'accumulazione di capitale umano come elemento strategico a supporto del processo innovativo e più in generale della crescita di produttività e competitività, il rapporto del CNEL mostra come negli ultimi dieci anni proprio il ricorso al fattore “capitale umano” abbia subito un vistoso rallentamento, con una sempre minore propensione delle imprese a formare il personale e a considerare discriminante positivo della remunerazione un più alto livello di istruzione del lavoratore.

Attenzione merita infine il dato italiano sulla ridotta quota di imprenditori in possesso di istruzione di terzo grado; si tratta di una “povertà” che “depotenzia” il circuito positivo riscontrabile in altre esperienze europee tra capitale umano in possesso degli imprenditori, valorizzazione delle risorse umane utilizzate dall'impresa, stabilità dei rapporti di lavoro in essere nell'azienda e, in ultima analisi, *performance* della stessa azienda.

### Tiziano Treu

Presidente della Commissione speciale dell'Informazione (III)

Il Presidente apre il suo intervento evidenziando lo schema innovativo del Rapporto sul mercato del lavoro che, in questa edizione, ha preso in considerazione l'andamento delle variabili iniziando dal periodo pre-crisi, cercando di fare riferimenti all'andamento di queste stesse variabili in Europa e, laddove possibile, nei Paesi OCSE, in modo da offrire una visione di sistema e anche di prospettiva. Ringrazia i ricercatori di REF e di ISFOL che hanno collaborato con la Commissione alla redazione del Rapporto, auspicando che possa essere utile al dibattito che si colloca in un momento difficile oltre che importante. Illustra poi sinteticamente con alcune *slides* le principali questioni affrontate nel Rapporto, soffermandosi sui punti ritenuti particolarmente significativi. Inizia dalla parte macroeconomica da cui emerge una divaricazione nell'andamento dell'occupazione e della disoccupazione a tutto svantaggio dell'Europa rispetto all'area USA. Per definire il *deficit* che ne è conseguito, connesso a diverse politiche economiche, cita il Ministro Padoa-Schioppa che ha sostenuto come per la ripresa della crescita non bastino politiche di bilancio rigorose, pure necessarie, ma occorranno politiche significative, ossia un “*mix* di politiche dell'offerta e della domanda”. Con riferimento alla crescita delle divergenze tra i Paesi considerati forti e meno colpiti dalla crisi e quelli dell'area mediterranea, definita “periferica”, come Spagna, Italia, Portogallo e Grecia che presentano un aumento delle disuguaglianze e delle povertà, sottolinea come l'Italia risulti essere tra quelli più in difficoltà e, rispetto al pre-crisi, si sia impoverita sia per i consumi che per gli investimenti. In particolare, segnala il crollo degli investimenti qualitativi, importanti e finalizzati, specie di quelli in ricerca e sviluppo e la drammatica disuguaglianza tra Nord e Sud, nonché le retribuzioni stagnanti, la bassa produttività e il crescente costo del lavoro per unità di prodotto che in altri Paesi o è stabile o addirittura in calo. Nel mercato del lavoro, le diversità oltre che territoriali sono da

riscontrare tra i settori produttivi, come si evince dalle maggiori perdite nelle costruzioni, nell'industria e nel pubblico impiego; una contrazione dell'occupazione italiana a fronte di una crescita dell'occupazione degli stranieri, i quali risultano impiegati in lavori spesso non regolari e con salari bassissimi. Sottolinea come i lavoratori autonomi abbiano perso di più dei lavoratori dipendenti, i collaboratori siano stati fortemente ridotti, anche per effetto di interventi legislativi, e la crisi abbia inciso maggiormente sui lavoratori senza titolo o con titolo basso, rispetto ai laureati che, però, sono risultati spesso sotto-inquadrati. Fa rilevare come il drammatico aggravamento del ricorso ai contratti a termine per i giovani, il tempo sempre più lungo e le notevoli difficoltà per passare da questa ad una forma di contratto più stabile, abbia reso il contratto a termine una sorta di trappola invece che un'auspicabile via d'accesso al mercato del lavoro. Aggiunge come le difficoltà per i giovani si siano accentuate anche per effetto della riforma pensionistica del 2011 che, realizzata nel contesto di un'economia stagnante, ha causato la mancata uscita dal mercato del lavoro degli *over 55*. Tra le ulteriori difficoltà del mercato, accenna alla questione del costo del lavoro e della decelerazione salariale, presente soprattutto nei Paesi periferici.

Prosegue sottoponendo all'attenzione il ridotto tasso di ri-



gidità delle regole secondo cui risulta aumentata la flessibilità in entrata e meno evidente la flessibilità in uscita, in particolare per quanto riguarda i licenziamenti collettivi, facendo rilevare l'importanza di andare ad analizzare anche la flessibilità interna all'azienda, ossia la mobilità intelligente e gli orari di lavoro, flessibilità che pare invece essere stata molto utilizzata dalla Germania per affrontare la crisi.

Con riferimento agli effetti delle riforme del mercato del lavoro intervenute in questi ultimi due anni, sono riportati i dati relativi al forte calo delle collaborazioni, in particolare del co-co-pro e del lavoro intermittente, e alla crescita dei lavori a termine, nonché all'iniziale ripresa dell'apprendistato e ad una lieve ripresa del lavoro a tempo indeterminato.

Riportando l'attenzione al problema del sottoutilizzo dei laureati, fa riferimento a quello che ritiene essere uno dei *gap* più gravi dell'Italia, ossia il *deficit* sugli investimenti in capitale umano, sia per quanto riguarda i livelli che la qualità dell'istruzione, per cui risultano esserci non solo pochi laureati, ma laureati sfasati rispetto alle prospettive e alla cognizione che è necessaria per il futuro e che guadagnano spazio sui diplomati (cui peraltro manca un'istru-

zione terziaria e ben mirata) per i meccanismi non sempre virtuosi dell'anzianità. Sempre con riferimento alla formazione, sottolinea la scarsità di formazione permanente, che invece è sempre più necessaria date le trasformazioni del sistema. Esprime preoccupazione per l'aumentato squilibrio tra spese in politiche attive del lavoro e spese in ammortizzatori e politiche passive, laddove invece in altri Paesi si è maggiormente investito sulle persone e sui mezzi per attivare il mercato del lavoro. Pur riconoscendo la funzione di sostegno dei vari tipi di ammortizzatori sociali adottati durante la crisi, ne mette in evidenza il costo eccessivo, facendo l'esempio delle casse in deroga costate, negli ultimi tempi, più di 2 miliardi l'anno, e il basso tasso di copertura delle disoccupazioni: quasi un milione di dipendenti non sono coperti né da ASPI né da mini-ASPI, non sono coperti i collaboratori e neanche la CIG ordinaria e straordinaria è in grado di coprire tutti. Auspica che i Fondi di solidarietà, previsti nella legge delega sul lavoro, siano in grado di far fronte a queste criticità.

Continua l'analisi, citando la comparazione europea effettuata dall'ISFOL sui servizi all'impiego, dalla quale risulta il funzionamento dei canali informali e che il tasso di intermediazione e il tasso effettivo di penetrazione dei servizi pubblici italiani è più basso delle medie dei Paesi virtuosi, con differenziazioni territoriali. Prosegue riferendo come l'efficacia della Garanzia giovani, seppur caratterizzata da un significativo afflusso di aspettative, sia ancora difficile da verificare, in quanto cominciata con ritardo e con fatica, e contraddistinta da rilevanti differenze per territorio e per politiche regionali, a suo avviso non sempre correlate ai reali bisogni dei territori. Chiude l'analisi dei dati facendo riferimento alla crescita dei *working poors*, ossia coloro che pur avendo lavoro, hanno difficoltà ad uscire da uno stato di povertà.

Prima di illustrare le indicazioni di obiettivo sulle quali bisogna lavorare per migliorare la situazione, premette come, alla luce della profondità dei caratteri della crisi, siano necessarie modifiche del complesso delle politiche economiche e sociali e, secondo quanto sostenuto da taluni, anche del quadro istituzionale (come, ad esempio, per quanto riguarda il rapporto tra Stato e Regioni nelle politiche del lavoro) e riforme coerenti, rese possibili da una stabilità politica e da una coesione sociale costruita grazie al dialogo sociale.

Sintetizza le aree di intervento individuate dalla Commissione ed emerse dalla lettura dei dati contenuti nel Rapporto. La prima concerne le politiche economiche che sostengono lo sviluppo, per cui occorre fare attenzione affinché la crescita sia come richiede l'Europa, intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo presente le aree e i settori in cui si può avere una *job-rich growth* e non una *job-less growth* e quindi l'industria, i settori tradizionali e nuovi, i servizi alla persona e le infrastrutture. La seconda area di *policy* riguarda il bisogno di incrementare la formazione correlata al futuro dell'innovazione, caratterizzata da un più stretto rapporto tra formazione e lavoro, tra scuola e imprese, tenendo presente l'importanza dell'istruzione tecnica e superiore, dell'alternanza scuola-lavoro e dell'educazione permanente, in modo da poter avere più conoscenze nel lavoro e un *management* professionale nelle imprese, soprattutto in quelle piccole, incentivando anche l'assunzione di giovani ricercatori. La terza area di intervento si riferisce al costo del lavoro, per cui occorre ridurre in modo stabile il peso sui fattori produttivi, su imprese e lavoro, diminuire tasse e contributi, come avviene in altri Paesi, e adottare una struttura dei salari più flessibile, cor-

relandoli sia alla produttività che al *welfare* contrattuale. Un'ulteriore indicazione in materia di politica del lavoro, contenuta, tra l'altro anche nella legge delega, prevede lo spostamento di risorse verso le politiche attive, attuato prestando attenzione al fatto che gli ammortizzatori sociali, in questo momento di crisi, sono ancora importanti e che quindi occorre avere gradualità e correlare l'aggiustamento secondo i bisogni. In merito, sostiene la necessità di affrontare la cosiddetta condizionalità, ossia la possibilità che gli ammortizzatori non siano meramente passivi, ma siano accompagnati da politiche di attivazione dei beneficiari e da relative modalità di controllo in tal senso. Rileva come in alcune Regioni vi siano degli esempi cui fare riferimento, ma che sarà importante vedere come si svilupperà l'Agenzia nazionale dei servizi al lavoro e, in particolare, i rapporti tra l'Agenzia e l'INPS, al fine della messa a punto del nesso tra beneficiari e attivazione e la correlazione tra le attività dei centri pubblici dell'impiego e le agenzie private. Prosegue l'elenco delle indicazioni, accennando alla necessità di intervenire nel rapporto tra le generazioni, mediante da un lato l'aumento degli sforzi e dell'efficacia delle politiche per i giovani e, dall'altro, la cura delle persone che, arrivate ad una certa età, non possono andare più in pensione come una volta e per le quali suggerisce di adottare misure di *active ageing* e di agevolazione per un'uscita più flessibile dal mondo del lavoro.

Un ulteriore punto inerisce alla semplificazione delle regole, specie con riferimento alle tipologie contrattuali, che oltre a dover essere semplificate e rese maggiormente accessibili, dovrebbero essere riequilibrare in modo da divenire più convenienti in termini di costo e di regole. Correlato a questo, cita l'indicazione secondo la quale bisognerebbe oltre che semplificare il numero di contratti cosiddetti anomali (para-subordinati, a progetto, accessori ed altri), immaginare anche una forma di tutela di base, al fine di favorire il processo di riunificazione del mondo del lavoro. L'ultima indicazione concerne l'esigenza di una politica economica e sociale comune, scongiurando il nazionalismo che sta emergendo in Europa e prendendo in considerazione le proposte provenienti dall'Unione europea: un Fondo europeo per l'occupazione, servizi comuni per l'impiego e ammortizzatori sociali armonizzati con cofinanziamento europeo.

Nell'intervento conclusivo, il Presidente sottolinea alcuni elementi emersi dai lavori. Tra essi, l'esigenza che le operazioni di semplificazione del mercato del lavoro abbiano bisogno di una forte sperimentazione sul piano delle strutture, come ad esempio l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione ai fini della tracciabilità dei *voucher* o di evitare il *ne bis in idem* delle misure di sostegno. Ribadisce l'utilità di riforme in un quadro coerente d'insieme.

### Stefano Scarpetta

Director for Employment, Labour and Social Affairs  
OECD-OCSE

Il Direttore del Dipartimento lavoro dell'OCSE apre il suo intervento esprimendo apprezzamento per il Rapporto che definisce estremamente ricco, in quanto in grado di presentare un'accurata disamina della situazione sul mercato del lavoro in Italia e di evidenziare in maniera chiara le criticità di breve periodo legate alla persistente crisi economica e i nodi strutturali che da lungo tempo caratterizzano il mercato del lavoro italiano. Prendendo spunto dalle indicazioni del Presidente Treu sulle forti differenze all'in-

terno dell'Europa, dichiara di voler offrire una visione prospettica delle dinamiche del mercato del lavoro in un contesto internazionale, mettendo l'accento su queste differenze, dato che ad alcune di esse sono legate le diverse *performance* di natura macro-economica e le diverse politiche e riforme strutturali che i Paesi hanno messo in opera.

Il primo punto che sottopone all'attenzione riguarda la riduzione, avvenuta dopo un periodo di stabilità, del tasso di disoccupazione nei Paesi dell'area OCSE, nella maggior parte dei Paesi europei e anche in quei Paesi che durante la crisi hanno visto il tasso di disoccupazione aumentare in maniera molto consistente, tra cui i Paesi del sud dell'Europa e altri come l'Irlanda.

Secondariamente invita ad andare al di là dei tassi di occupazione e disoccupazione e a guardare alle evoluzioni salariali, prendendo in considerazione il dato che emerge in maniera molto chiara soprattutto in Europa secondo cui, rispetto a crisi economiche precedenti, si nota una forte moderazione salariale. Ossia, in alcuni Paesi europei, dalla fine del 2009 alla fine del 2013 i salari reali sono diminuiti in maniera molto consistente, comportando notevoli costi sociali per i lavoratori e le lavoratrici coinvolti. Un altro punto evidenziato riguarda un importante lavoro condotto all'OCSE e relativo ad un'analisi delle tipologie contrattuali, in particolare dei contratti atipici o dei contratti a termine, secondo una visione dinamica, finalizzata a comprendere quanti di questi contratti rappresentino dei trampolini verso opportunità di lavoro più



stabili e quanti invece debbano essere considerati delle vere e proprie trappole da cui è difficile uscire perché si rischia di perdere il lavoro a tempo determinato o addirittura di uscire definitivamente dal mercato del lavoro.

Suggerisce inoltre la necessità di prestare attenzione alle condizioni di lavoro, alla qualità del posto di lavoro, alla situazione del mercato del lavoro e al tasso di disoccupazione, rilevando come la differenza che caratterizza l'Italia così come la Francia rispetto alla maggior parte degli altri Paesi sia il fatto che non si siano ancora riscontrate riduzioni significative del tasso di disoccupazione aggregato. In particolare, rileva come in l'Italia l'aumento della disoccupazione possa essere suddiviso in due fasi: la prima, nel periodo 2008-2009, durante la quale la Cassa integrazione ha svolto un importante ruolo di ammortizzatore che ha ridotto le perdite occupazionali nette; la seconda, in cui questo strumento è diventato meno efficace e in cui le imprese si sono trovate di fronte alla situazione di dover ridurre l'occupazione. Sul

punto invita a fare un confronto con altri Paesi come la Spagna, il Portogallo e l'Irlanda in cui la disoccupazione è aumentata molto più che in Italia ma in cui, grazie al processo di ripresa economica e a politiche di intervento a favore dell'occupazione, la disoccupazione è diminuita. Precisa come queste considerazioni debbano riferirsi a dati nei quali sono ricomprese anche le perdite occupazionali dovute alle fuoriuscite dal mercato del lavoro, nonché per quanto concerne l'Italia, ai molti giovani che sono usciti dal mercato del lavoro e non sono più alla ricerca attiva di un posto di lavoro. In merito sottolinea anche un altro elemento molto preoccupante che riguarda un indicatore, quello dei NEET, ossia quei giovani che non sono né occupati né coinvolti nel processo formativo, che risultano essere circa il 26%. Nella situazione migliore, essi sono disoccupati e, nella peggiore, neanche coinvolti nel processo formativo o nella ricerca di un posto di lavoro. Questo differenzia l'Italia rispetto ad altri Paesi che hanno situazioni simili, come la Spagna, il Portogallo e la Grecia, in quanto mentre in questi Paesi i più giovani hanno prolungato il periodo formativo perché è difficile avere accesso al posto di lavoro, in Italia questo non è avvenuto: i giovani sono usciti dal processo formativo ma, non trovando lavoro, hanno lasciato il mercato e non sono nemmeno alla ricerca di un posto di lavoro.

Prosegue sostenendo l'esigenza per l'Italia e per altri Paesi di promuovere la produttività del lavoro. Al riguardo rileva come in alcuni Paesi, compresa l'Italia, vi sia stato un qualche miglioramento in tal senso, ma connesso a quello che si può definire un effetto di composizione: le imprese meno produttive durante la crisi sono uscite dal mercato, determinando un aumento del livello della produttività media del sistema. Quello che invece non sembra esserci stato è un miglioramento della produttività all'interno delle imprese che sono sopravvissute e da questo si evince la necessità di mettere mano a riforme strutturali che possano promuovere la crescita della produttività.

Concorda con il Presidente Treu sull'opportunità di analizzare i contratti a termine o i contratti atipici secondo una visione dinamica, al fine di capire quali prospettive questi contratti offrano e l'impatto nelle scelte dei lavoratori rispetto al tipo di contratto e al tipo di lavoro che essi hanno accettato. Sul punto mostra un dato interessante, ossia che la gran parte delle perdite occupazionali che sono avvenute in Italia e in altri Paesi, soprattutto europei, durante la fase di recessione si sono fortemente concentrate sui contratti a durata determinata o su differenti forme di contratti atipici. L'Italia risulta avere circa il 70% della creazione di posti di lavoro con contratti a durata determinata.

Riferisce come all'OCSE si sia fatta un'analisi volta ad indagare, non soltanto la quantità di occupati e disoccupati, ma anche la qualità del lavoro, in una prospettiva tridimensionale: la qualità della remunerazione e della dispersione dei salari all'interno di una data economia; la *labour market security*, intesa come il rischio di perdere il posto

di lavoro, le garanzie e la protezione del lavoratore che ha perso il posto e il sostegno al reintegro verso un'ulteriore opportunità di lavoro; la qualità delle condizioni di lavoro in cui il lavoratore opera. Questa analisi si è basata su dati individuali riguardanti le condizioni di ciascun lavoratore. L'Italia è risultata essere in una situazione relativamente sfavorita rispetto a molti altri Paesi soprattutto rispetto ad alcune dimensioni, tra cui la prima è quella della *labour market security*, non tanto per il rischio di disoccupazione, ma soprattutto per l'assenza di un ammortizzatore sociale universale che potesse coprire tutti i lavoratori che hanno perso il posto.

Conclude il suo intervento sottolineando come, ai fini della creazione di posti di lavoro, occorranza non solo politiche del lavoro in grado di risolvere problemi congiunturali e strutturali, ma sia necessario un intervento complessivo che introduca un ammortizzatore sociale di cui tutti possano beneficiare e politiche attive del lavoro efficaci. Porta l'esempio di altri Paesi che hanno un sistema completamente decentrato di politiche attive ma in cui vengono introdotte delle *guide line*, ossia delle linee guida che indicano come gli interventi devono essere sviluppati sul territorio e in cui c'è un processo continuo di informazione su quelle che sono le *best practices*. Si tratta di Paesi che

hanno sviluppato anche una partecipazione pubblico-privato per il sostegno alla ricerca del posto di lavoro per i lavoratori.

**Serena Sorrentino**  
Segretaria confederale  
CGIL

Secondo Serena Sorrentino, i dati e le analisi contenute nel rapporto sono un valido strumento per tentare di valutare i più recenti interventi di riforma sul mercato del la-

voro, in particolare la legge 92/2012 e il cosiddetto *Jobs Act*.

Preliminarmente, concorda con la disamina del Prof. Treu, il quale ha sottolineato come le attuali difficoltà del mercato del lavoro siano dovute a tre fattori di contesto: il crollo degli investimenti, la bassa produttività e la stagnazione dei salari. Ritiene tuttavia che occorra anche chiedersi se il modello produttivo e di sviluppo delineato nelle ultime riforme sia in grado di assicurare crescita occupazionale e, soprattutto, se sia socialmente sostenibile.

In proposito, passa ad analizzare alcuni punti specifici del disegno di legge delega che il governo ha appena approvato. Si sofferma, in particolare, sull'aspetto che riguarda la riorganizzazione delle forme contrattuali, ponendo in luce come proprio il rapporto CNEL abbia evidenziato che la discontinuità e la temporaneità degli impieghi abbassano il livello della produttività. Ritiene che la discussione sulla revisione delle forme contrattuali avrebbe dovuto precedere, non seguire gli interventi sulla disciplina dei contratti a termine introdotti dalla normativa recente. Giudica ancora poco chiare le intenzioni del governo riguardo alla "pulitura" delle 46 forme contrattuali attualmente esistenti e all'introduzione del cosiddetto contratto "a tutele crescenti".



In tema di politiche attive e passive, richiama i passaggi del rapporto nei quali è sottolineata la necessità di maggiori investimenti per il sostegno alla disoccupazione. Evidenzia il pericolo che il de-finanziamento della Cassa Integrazione, ordinaria e straordinaria, senza che sia pienamente decollato il nuovo sistema di ammortizzatori sociali possa produrre un effetto dirompente. A tale proposito, fa notare come il sistema di calcolo dei requisiti contributivi per la corresponsione della cosiddetta mini-aspi abbia evidenziato incongruenze sulle quali occorrerebbe intervenire. Ritiene inoltre del tutto insufficienti le risorse che attualmente il nostro Paese investe nelle politiche attive, specie al confronto con quanto avviene, ad esempio, in Germania. Né è pensabile che l'eventuale incremento delle risorse da destinare alle politiche attive – formazione professionale, formazione continua, servizi per l'impiego, ecc. – possano derivare da una riduzione degli stanziamenti per le politiche passive, stante anche la previsione - ben delineata nel rapporto - di un andamento assai lento della ripresa occupazionale nei prossimi anni.



Ritorna inoltre sul tema dell'andamento delle dinamiche salariali, anch'esso presente nel rapporto, per sottolineare come il fenomeno della stagnazione salariale rappresenti un ostacolo alla modernizzazione delle relazioni industriali.

Il blocco retributivo nel settore pubblico e in quello dei servizi privati vanifica l'introduzione di modalità innovative di gestione della produttività, malgrado gli sforzi compiuti per valorizzare il livello integrativo delle relazioni industriali attraverso una diversa articolazione della distribuzione salariale fra i livelli contrattuali.

Quanto all'ipotesi di introduzione del cosiddetto "salario minimo" ritiene che l'introduzione di un compenso orario minimo per i settori non coperti dai contratti nazionali maggiormente rappresentativi comporti il rischio di un effetto di *dumping* rispetto alla tenuta della contrattazione. Sarebbe invece preferibile trasformare gli attuali minimi salariali nel livello retributivo di riferimento per tutte le forme contrattuali diverse dal contratto subordinato a tempo indeterminato, il che aiuterebbe anche a contrastare il fenomeno dei *working poor*.

Conclude sottolineando come il compito delle parti sociali oggi sia soprattutto quello di costruire un modello contrattuale nuovo e più inclusivo, che tenga conto maggiormente del lavoro precario e temporaneo e, nello stesso tempo, assecondi il bisogno di innovazione - sia di prodotto che di processo - che sostiene la ripresa degli investimenti in ricerca e innovazione.

## Luigi Sbarra

Segretario confederale CISL

Luigi Sbarra apre il suo intervento facendo riferimento al tema della produttività, cui il rapporto Cnel dedica ampio spazio. Partendo dai dati sul costo del lavoro per unità di prodotto, evidenzia come in Italia esso risulti in crescita negli ultimi 12 anni, ma ritiene che ciò sia da imputare alla crescita del cuneo fiscale, piuttosto che a quella delle retribuzioni.

Richiamando alcune considerazioni avanzate dal Prof. Treu nella sua relazione introduttiva, Sbarra sottolinea come per far ripartire la crescita il Paese abbia soprattutto bisogno di una politica espansiva sul piano degli investimenti pubblici e privati, nonché della riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro dipendente per le famiglie, per i pensionati e per le stesse imprese, soprattutto quelle che investono in ricerca, innovazione e in qualità di processo e di prodotto. Per creare nuova occupazione non è quindi sufficiente limitarsi alla revisione delle regole in materia di lavoro. Al riguardo, richiama i dati illustrati nel rapporto sulle perdite occupazionali degli ultimi anni, pari a circa 1 milione di posti di lavoro nel periodo 2008-2014, di cui circa 700.000 nel Mezzogiorno. I divari fra le varie aree del Paese si sono ampliati. E se al Nord è esploso il fenomeno del *part-time* involontario, al Sud sono molto aumentati gli inattivi e gli scoraggiati. La fotografia del disagio sociale che emerge nel rapporto è resa più grave dai dati sull'elevatissimo numero di ore di cassa integrazione autorizzate mensilmente dal 2009 in poi, malgrado che gli attuali ammortizzatori sociali coprano solo una parte dei senza lavoro.

A questo proposito, Sbarra sottolinea come da tempo i sindacati confederali auspichino la creazione di un sistema di tutele a carattere universalistico, come sembra delineato nel disegno governativo della legge delega sul lavoro da poco presentato in Parlamento. Esprime tuttavia preoccupazione per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, che rischia di vanificare l'intero progetto. Ritiene che la cassa integrazione vada estesa alle aziende sotto i quindici dipendenti e ai settori



dove attualmente non si applica e che, in ogni caso, il nuovo sistema di ammortizzatori sociali dovrà avere un sostegno integrativo da parte della finanza pubblica, qualora non fosse sufficiente la copertura dei versamenti contributivi. In tal senso, giudica positivo, sebbene ancora largamente insufficiente, lo stanziamento annunciato dal governo per il riordino degli ammortizzatori sociali, nell'ambito della legge di stabilità.

Ma la vera svolta, a parere di Sbarra, arriverà solo quando si riuscirà finalmente ad avviare un sistema efficiente di politiche attive per chi è in cerca di occupazione. Va pertanto valu-

tato con interesse il progetto di creare una Agenzia nazionale per l'occupazione che dovrebbe assicurare omogeneità, coordinamento e unitarietà nelle politiche del lavoro del nostro Paese, superando la frammentazione e il decentramento dei livelli decisionali operato alla fine degli anni '90. Il riferimento ai modelli virtuosi in materia di politiche attive offerti da altri paesi europei, come ad esempio la Germania, può avere un senso solo se si tiene conto dell'enorme divario da colmare in termini di investimenti. Al riguardo, sottolinea che in Germania vi sono circa 120.000 operatori nei centri per l'impiego, mentre in Italia ve ne sono appena 8.500, più di un terzo dei quali sono precari in attesa, da anni, di una stabilizzazione professionale; e che in Germania si investono ogni anno circa 9 miliardi di euro in politiche attive, a fronte dei 500 milioni di euro investiti in Italia. Alla luce delle predette cifre, è impossibile per il nostro Paese realizzare una vera riforma dei servizi per l'impiego a costo zero.

In tema di riforma del mercato del lavoro sottolinea come la CISL guardi con interesse al nuovo contratto a tutele crescenti adombrato nel *Jobs-act*, ma solo se esso servisse a semplificare e a disboscare la giungla delle tipologie contrattuali attualmente esistenti, che genera precarietà, sfruttamento, negazione di diritti, assenza di tutele e di protezioni sociali. Al riguardo, ritiene che vadano eliminate tutte quelle situazioni di illegalità diffusa dove, sotto la finta etichetta del lavoro parasubordinato e autonomo, si nascondono rapporti di lavoro dipendente e subordinato.

Quanto alla cooperazione tra le parti sociali, Sbarra ricorda che il sindacato lavora da anni alla definizione di contratti collettivi nazionali che svolgano una funzione di regolazione delle tematiche generali e spingano molto sulla contrattazione aziendale e territoriale, perché questo è il livello in cui avviene il vero recupero di produttività, efficienza, competitività e salario. Richiama a tal proposito i tre grandi accordi interconfederali del 28.6.2011, del 31.5.2013 e del 10.1.2014, che si possono definire come autentiche pietre miliari per la costruzione di un nuovo modello di relazioni industriali centrato sulla responsabilità e sulla partecipazione. Conclude ricordando che il modello italiano di relazioni industriali produce oltre 400 contratti collettivi, coprendo tutti i settori e fissando migliaia di minimi salariali, mentre in Germania i contratti collettivi non esistono e, proprio per questo, il sindacato tedesco ha chiesto al governo Merkel di aumentare per legge il salario minimo da 4,50 a 8 euro l'ora. Cifra che comunque rimane ben al di sotto della soglia assicurata dai minimi salariali italiani.

### Antonella Pirastu

Dipartimento Politiche Territoriali UIL

L'esponente della UIL esordisce ricordando come troppo spesso in Italia si cerchi di emulare modelli importati dall'estero, ma si finisca per applicarne solo le parti più sfavorevoli ai lavoratori. E' il caso, ad esempio, del "modello danese" per quanto riguarda la cosiddetta *flexsecurity*, o del "modello tedesco" per le politiche attive e passive del lavoro. Pirastu ritiene che una seria politica attiva del lavoro non si possa fare a costo zero e che gli stanziamenti annunciati dal governo nell'ambito del disegno di legge di stabilità siano insufficienti. Ricorda come taluni istituti di flessibilità "alla tedesca" siano già presenti nel nostro ordinamento, come ad esempio il sistema dei *voucher*, che

rappresentano l'equivalente italiano dei cosiddetti *mini-jobs* tedeschi. Al riguardo, osserva come un uso abnorme di tali istituti rischi di provocare una eccessiva precarizzazione del mercato del lavoro e ricorda come oggi in Germania, proprio per effetto del grande successo dei *mini-jobs*, oltre 7 milioni di lavoratori si trovino di fatto in una condizione di *working-poor*.

In merito alle innovazioni normative introdotte di recente, ricorda che sia il rapporto di lavoro a tempo determinato, sia le norme sull'apprendistato sono state oggetto di ulteriori flessibilizzazioni con il decreto del 2014. Tuttavia, tali



interventi non sembrano per ora aver prodotto un sensibile incremento occupazionale: né sul fronte dell'apprendistato, né su quello dei rapporti a termine. Ritiene quindi che eliminare la rigidità non produca automaticamente maggior occupazione, ma che le politiche a sostegno dello sviluppo debbano prevedere adeguati investimenti in ricerca e innovazione, come accade in Germania dove pure, secondo i dati OCSE, vi è un mercato del lavoro più rigido che in Italia. Suggestisce quindi di puntare su maggiori investimenti nella formazione e su un migliore collegamento fra scuola e lavoro, come quello che si realizza, ad esempio, nel cosiddetto apprendistato duale.

A suo parere, inoltre, il problema del costo del lavoro va affrontato attraverso la riduzione della pressione fiscale su lavoratori e imprese, piuttosto che del carico contributivo. Giudica negativamente il tentativo del governo di intervenire, attraverso il disegno di legge delega sul lavoro, sulla struttura salariale attraverso la rivisitazione del sistema delle mansioni, in quanto si tratta di una materia che attiene esclusivamente alla contrattazione. A nome della UIL, esprime forti riserve a proposito dell'ipotesi di introdurre un salario minimo predeterminato per legge, dal momento che la contrattazione copre attualmente la quasi totalità delle tipologie di rapporto di lavoro subordinato e non è chiaro quali siano i settori "scoperti" che necessiterebbero di una regolazione normativa.

In generale, ritiene che destinare maggiori investimenti alle politiche attive sia un fatto positivo e necessario, ma a condizione che non si tratti di uno spostamento di risorse da un ammortizzatore sociale all'altro. In un momento difficile come l'attuale, sarebbe sbagliato abbassare le tutele esistenti per estenderle a tutti. Gli strumenti finalizzati al mantenimento dei posti di lavoro per le aziende in crisi, come la Cassa integrazione, non possono essere depauperati per finanziare il maggiore sostegno alla disoccupazione.

Con riferimento al tema dei giovani e del rapporto tra generazioni, fa notare che sarebbe necessario definire i mec-

canismi di funzionamento della “staffetta generazionale” per evitare che si trasformi in un mero passaggio di consegne tra lavoratori di generazioni diverse, piuttosto che nell’opportunità di un reale incremento occupazionale a favore dei giovani. Ritiene che bisognerebbe poter conoscere i dati sull’effettivo incremento occupazionale prodotto dalla “Garanzia giovani”, visto che ha comportato circa 1,5 miliardi di euro di investimenti. Con quale ritorno? Occorre evitare di disperdere le risorse in mille rivoli e con progetti che a volte si sovrappongono senza dare i risultati sperati, come spesso è avvenuto con i fondi strutturali europei.

Sulla flessibilità in uscita, infine, ricorda che già la riforma Fornero del 2012 aveva reso molto più elastica l’applicazione dell’art. 18 e conclude rilevando che, malgrado ciò, le ripercussioni in termini di maggiore occupazione tardano a manifestarsi. Da ciò si deduce che l’aumento dell’occupazione non dipende dalla maggiore facilità di licenziamento. Auspica pertanto che in futuro il governo ascolti maggiormente le parti sociali nella predisposizione di qualunque nuova norma in materia di mercato del lavoro. Lavoratori e imprese sono infatti i soggetti più accreditati ad orientare secondo le reali esigenze della produttività e del mercato le scelte che la politica è chiamata a compiere.

### Corrado Mannucci

Segretario nazionale pensionati UGL

Partendo dalla constatazione che le recenti riforme del lavoro hanno avuto un effetto depressivo, il rappresentante della UGL si chiede se siano le riforme ad aiutare l’occupazione, o se piuttosto non sia necessario mettere in campo risorse ed interventi mirati. Sottolinea come dall’entrata in vigore della legge 92/2012 si sia verificato un crollo dei contratti a tempo indeterminato (-294mila); la sostanziale stabilità dei contratti di lavoro a tempo determinato; l’aumento dei contratti di poche ore (+35% contratti fino a 10 ore); la crescita esponenziale dei disoccupati (+156mila dal 2012 ed addirittura +1.419.000 dal 2008); il balzo della disoccupazione giovanile che è salita ad oltre il 44%, il ridotto utilizzo dell’apprendistato; un aumento esponenziale della cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga.

Fa notare come gli interventi legislativi successivi siano serviti esclusivamente a sostenere i contratti di lavoro a tempo determinato, oggi pienamente liberalizzati. Si rammarica inoltre del fatto che lo scarso dialogo sociale non abbia permesso di intervenire in corso d’opera sul *bonus* occupazione e che l’esclusione del confronto con il sinda-

cato non abbia favorito la diffusione della Garanzia giovani. Esprime preoccupazione per alcuni contenuti del disegno di legge delega sul lavoro. Ad avviso della UGL, la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali non deve comportare il rischio che i costi vengano scaricati sui lavoratori che perdono il posto di lavoro, in termini di riduzione della durata dell’indennità.

Ricorda come il tema del riordino delle forme contrattuali non può diventare l’occasione per riaprire il cantiere dell’articolo 18, già ampiamente riformato con la legge 92/2012. Nega che l’art. 18 sia uno strumento a tutela di chi è scarsamente produttivo, o che crei discriminazioni generazionali tutelando solo i lavoratori anziani. Ritiene che l’attuale discussione sul lavoro si disperda in sterili polemiche politiche, perdendo di vista la necessità di attivare risorse e strategie per creare nuova occupazione. Sottolinea come, prima della liberalizzazione dei licenziamenti, si sarebbe dovuto discutere di come affrontare il problema dell’organizzazione dei servizi per l’impiego e delle politiche attive, di quali settori produttivi si intende stimolare per rafforzare il Sistema Paese, di come rafforzare la produttività delle imprese, rilanciare l’apprendistato, favorire l’occupazione di donne e lavoratori in età matura, ma non ancora in condizione di accedere alla pensione.

### Riccardo Giovani

R.ET.E. Imprese Italia - Direttore relazioni sindacali Confartigianato Imprese

Il rappresentante di Rete Imprese Italia focalizza l’intervento su tre punti: le dinamiche dell’occupazione di lungo e breve periodo, il tema delle riforme e le priorità di *policy*. Per quanto riguarda le dinamiche a breve periodo qualche piccolo segnale positivo è rilevabile, mentre nel lungo periodo la stessa relazione mostra che ad aver pagato il conto più salato della crisi (circa 1.135.000 posti di lavoro persi dal 2008 al 2014) sono prevalentemente i giovani. Si rilevano inoltre un trend occupazionale in aumento per gli stranieri, che merita un approfondimento, e - nel lavoro indipendente - moltissime chiusure di imprese commerciali e artigiane.

Rispetto al lavoro sommerso, Rete Imprese Italia ritiene che il problema non sia di misurazione (stabilire cioè se si tratti del 17 o del 25% dell’economia), quanto la presa d’atto di un elemento innegabile: la quasi scomparsa del lavoro nero nelle imprese, grazie anche al contributo delle associazioni imprenditoriali nella diffusione della cultura della legalità, e la relegazione del lavoro sommerso in un’area contigua alla criminalità. Si ricorda infatti che lo 0,45% del Pil nazionale è mosso soltanto dalla contraffazione, che muove circa 7 miliardi di euro l’anno. Ciò significa posti di lavoro veri persi da



imprese “vere”, e canali di distribuzione irregolari che danneggiano pesantemente quelli regolari.

Riguardo alle riforme, Rete Imprese segnala l'impossibilità per il Paese di permettersi azioni che producono incrementi del costo del lavoro; in particolare, sull'ipotesi del Tfr in busta paga, il timore delle imprese, soprattutto piccole, è di vedersi private di circa 11 miliardi di liquidità. Analoghe preoccupazioni riguardano la riforma dell'art. 18 o l'introduzione della riforma del salario minimo legale, che segnerebbe inevitabilmente la fine del contratto nazionale di lavoro: un salario troppo alto metterebbe fuori mercato una lunga serie di imprese, mentre un salario eccessivamente ridotto indurrebbe le imprese a fuggire dai contratti collettivi e dall'associazionismo e ad inseguire il costo più basso. La contrattazione collettiva nazionale, in tutti i comparti compreso quello delle microimprese, ha comportato l'estensione delle tutele salariali, e la graduale introduzione di un sistema di *welfare* integrativo che tutela anche quell'unico lavoratore dipendente dall'impresa artigiana o del commercio o dalla micro-impresa.

Rispetto alle priorità di *policy*, Rete Imprese pone l'attenzione sul tema della formazione - lavoro. L'esperienza di *benchmark* insegna che nei Paesi dove con più determinazione vengono praticate queste politiche, minore è la disoccupazione giovanile. E' quindi indispensabile favorirle, ma non è sufficiente chiederle soltanto a Governo e Parlamento, sono le stesse imprese e il sindacato che hanno la possibilità di realizzarle nell'ambito delle norme contrattuali, ad esempio attraverso una buona regolamentazione dell'apprendistato di primo livello o con una migliore regolamentazione delle restanti forme di apprendistato.

Rete imprese Italia rileva che il rapporto mette correttamente in evidenza come da sempre le politiche del lavoro siano sbilanciate a favore delle politiche passive del lavoro. Va fatta attenzione a invocare regole uguali per tutti: c'è sicuramente un problema di disoccupazione, un problema di chi perde il lavoro - che va affrontato con politiche di inclusione e politiche di indennità - e c'è un tema di sospensioni che secondo Rete Imprese va affidato e lasciato alle scelte dei singoli settori.

### Pierangelo Albini

Direttore Relazioni Industriali, Sicurezza e Affari Sociali  
Confindustria

Albini, riallacciandosi alle indicazioni di *policy* illustrate dal Prof. Treu, ritiene che “questo risorgente nazionalismo” impone la necessità di interrogarsi su chi debba fare le scelte per questo Paese: se esse spettino anzitutto al Paese o se si possano demandare all'Europa, soprattutto sui temi più strategici, come è il tipico caso delle politiche industriali. Albini sottolinea che due temi centrali, la scuola e la formazione, vanno affrontati con pazienza e soprattutto coerenza, partendo dal presupposto che un Paese povero di materie prime dovrebbe convintamente investire sul capitale umano, che tuttavia ha un ritorno non di breve periodo.

Tre questioni secondo Confindustria richiedono un'inversione di marcia. La prima è quella della competitività: in una battuta, occorre decidere se trasferire sulle imprese i costi sociali oppure se ri-bilanciarli con politiche fiscali più equilibrate. La seconda riguarda il passaggio di buonsenso dalle politiche passive alle politiche attive, evitando scelte diametralmente opposte come l'ipotesi sul Tfr che aggredirebbe la previdenza complementare mettendo in discussione la liquidità delle imprese più piccole.



Infine, occorre rendere il contratto a tempo indeterminato più interessante di quello a termine. Le imprese vorrebbero poter contare su rapporti di lavoro stabili e su condizioni che consentono di investire sulle persone, perché il nostro mercato del lavoro non può competere facendo prodotti di bassissima qualità, ma deve poter contare su imprese dinamiche, capaci di investire, che mostrino creatività e capacità di innovazione. Senza entrare nella discussione sull'art.18, Confindustria ha scritto un documento “rotondo” su questi temi, che affronta le questioni con chiarezza all'interno di un disegno complessivo: si tratta di quell'inversione di marcia rispetto a quanto è stato fatto finora, che richiede coraggio, risorse e, naturalmente, l'ingegno per trovarle.

### Paolo Pennesi

Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'intervento di Paolo Pennesi muove da una prima considerazione sulla riforma degli ammortizzatori sociali.

L'ipotizzato restringimento dei criteri di accesso alla Cassa integrazione guadagni che impedirebbe l'utilizzo di tale strumento alle imprese che cessano la loro attività (o che hanno semplicemente ceduto un ramo d'azienda) senza aver prima esperito tutte le alternative forme di riduzione di orario (compresi i cosiddetti contratti di solidarietà) va interpretato come un tentativo di razionalizzazione funzionale dello strumento stesso e non deve apparire come un suo tentativo di “smantellamento”; “condizionare” l'accesso all'istituto di sostegno al reddito è infatti operazione di trasparenza circa i suoi meccanismi di funzionamento che pone doverosi limiti al suo ricorso, anche in considerazione dell'attuale congiuntura economica e delle inevitabili ricadute sul sistema fiscale del Paese. Sempre in base a queste ultime considerazioni, per quanto riguarda invece le diverse forme di sussidio alla disoccupazione, “l'affermazione del principio di universalizzazione” di aspi e mini aspi appaiono declinazioni doverose nel senso dell'estensione di tali tutele ad un maggior numero di soggetti ma, sottolinea Pennesi, l'efficacia di tale strumento è ovviamente condizionata dagli stanziamenti ad esso destinati all'interno della cosiddetta legge di stabilità.

Rispetto alla riforma dei servizi per l'impiego, ovvero alla creazione di un'agenzia nazionale per il lavoro, essa appare come “l'unica formula praticabile e possibile” in quanto superamento, nella sua forma “partecipata”, dell'eccessivo frazionamento di competenze attualmente esistente, ma implica, proprio in questo senso, una sua gestione “ogget-

tivamente complicata” risolvibile solo attraverso “un serio accordo di leale cooperazione tra Stato e Regioni” e una ridefinizione (anche numerica) delle risorse umane e strumentali a ciò preposte.

Sul tema delle tipologie contrattuali, l'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti mirante all'incentivazione delle assunzioni e alla trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato è sicuramente compatibile con le “indicazione comunitarie di stabilizzazione”, ma occorre definirne attentamente i meccanismi per evitare che esso possa essere utilizzato come strumento di elusione della disciplina vigente rispetto ai rapporti di lavoro già esistenti; anche il ricorso all'istituto dei *voucher* (finora limitati alle prestazioni di lavoro accessorio) come misura di sostegno all'occupazione, qualora fosse estesa anche alle attività discontinue e occasionali, sarebbe un ulteriore esempio di semplificazione delle forme contrattuali esistenti ma su di essi “bisogna arrivare ad una tracciabilità” che renda “assolutamente verificabili”, i limiti (ovvero il tetto massimo dei compensi cui il lavoratore con più impieghi può accedere). Più in generale, invece, rispetto alla



## Considerazioni conclusive del Presidente della Commissione speciale dell'Informazione (III) - sintesi\*

### Premessa

Le indicazioni del rapporto confermano che la crisi e ancor prima le trasformazioni indotte dalla globalizzazione e dalle innovazioni tecnologiche e produttive hanno avuto un impatto drammatico sui sistemi economici e sociali, in particolare sull'occupazione. Per dare sostanza a una vera ripresa dell'economia e dell'occupazione non bastano aggiustamenti alle politiche tradizionali. Serve una revisione complessiva e coerente delle politiche e dei fondamentali tratti del nostro assetto economico-sociale. Anzi le riforme necessarie in ambito economico-sociale richiederebbero di essere accompagnate da un quadro politico istituzionale e regolativo rinnovato, sostenuto da maggiore stabilità politica e da una rafforzata coesione e di un vero dialogo sociale.

L'urgenza più impellente è di dare seguito alle indicazioni annunciate mobilitando tutte le risorse sociali e personali di cui il nostro paese è provvisto, con il contributo di tutti, imprese, organizzazioni sociali, singoli cittadini.

Le aree di riforma riguardano, come si è visto e come vengono gli osservatori, l'intero spettro delle politiche pubbliche, da quelle istituzionali, all'impianto regolativo, alle

redazione di “un testo organico e semplificato delle tipologie contrattuali” Pennesi manifesta alcune perplessità; pur definendo tale tentativo di “codicizzazione” come “obiettivo auspicabile” e ipotizzando l'utilità di una eventuale disciplina normativa di base (“*soft-law*”), integrabile con il rimando alla contrattazione nazionale e di secondo livello, il termine dei sei mesi previsti dalla legge di delega al Governo risulterebbe realisticamente e tecnicamente inadeguato e “assolutamente insufficiente” per la stesura di un nuovo testo unico semplificato che ridefinisse la totalità delle tipologie contrattuali esistenti.

Al fine di favorire la conservazione del posto di lavoro e i processi di ristrutturazione e riconversione aziendale delle imprese, oltre alla suddetta ridefinizione delle tipologie contrattuali, nel cosiddetto *Jobs act* è prevista anche una “revisione delle mansioni” rispetto alla quale Pennesi ritiene sufficienti le normative sulle “mansioni ampie” già previste nella contrattazione collettiva e gli orientamenti contenuti nelle sentenze della Corte di Cassazione.

Infine, sul piano della razionalizzazione, il richiamo a una maggiore cooperazione e a un più efficace dialogo tra le Pubbliche Amministrazioni è anch'esso sicuramente un passaggio obbligato nel quadro di una semplificazione delle procedure burocratiche ma, sempre secondo Pennesi, deve opportunamente tener conto delle diversità delle attuali “piattaforme operative non dialoganti” e quindi prevedere specifici investimenti nello sviluppo e nell'aggiornamento dei servizi informatici e telematici in grado di garantire “l'efficacia dei meccanismi comunicazionali”. Inoltre, sempre sul piano della semplificazione delle procedure burocratiche, in particolare rispetto alle tematiche della salute e sicurezza sul lavoro, è sicuramente ancora possibile un'ulteriore snellimento negli adempimenti formali e amministrativi a patto che tali riforme non intacchino nella sostanza gli esistenti “livelli di tutela nei confronti della sicurezza”.

strutture amministrative, fino più specificamente ai vari aspetti delle politiche economiche e industriali.

Ma dato l'oggetto di questo rapporto, si richiama l'attenzione soprattutto sugli aspetti più strettamente relativi alle tematiche del mercato del lavoro.

### Politiche di sviluppo

Una prima area di intervento decisiva, anche per il futuro del lavoro, riguarda le politiche economiche di sviluppo: non serve una *jobless growth* ma uno sviluppo attento alle ricadute occupazionali e sociali che tenga conto del benessere generale delle persone come segnalato da autorevoli rapporti internazionali e dal rapporto CNEL – ISTAT.

### Formazione

Una seconda area di interventi strutturali direttamente contigua alle politiche del lavoro, riguarda la formazione nelle sue varie forme e livelli. Lo *skill gap* segnalato nel rapporto è uno degli *handicap* competitivi più gravi del nostro paese. Le trasformazioni tecnologiche e produttive richiedono una modifica profonda anche delle politiche dell'educazione in generale e dei rapporti fra scuola e la-

voro.

### Costo del lavoro

Una terza area di intervento riguarda il costo del lavoro. Negli ultimi anni il livello dei costi, non solo del lavoro, è diventato centrale, soprattutto per l'inasprimento della competizione internazionale. I dati mostrano come nei confronti comparati, l'*handicap* maggiore del nostro paese non riguarda il livello assoluto del costo del lavoro, ma il peso del cuneo fiscale e contributivo, che è tra i più alti dell'area OCSE. Per questo da tempo si sollecita dalle parti sociali e non solo la riduzione di tale cuneo. Per essere efficace la riduzione deve avere una certa durata nel tempo e una consistenza tale da renderla incisiva.

### Politiche passive e attive del lavoro

Una quarta area di intervento riguarda le politiche dell'occupazione, in genere e in particolare per l'occupazione giovanile, comprensive di servizi all'impiego e ammortizzatori sociali.

I dati mostrano le carenze e i ritardi del nostro Paese, consistenti anzitutto nello squilibrio fra politiche cd. passive, che sono cresciute nel corso della crisi, e politiche attive, da sempre deboli e sottofinanziate rispetto ai paesi vicini. Questo è un motivo per cui c'è l'esigenza di rafforzare il sistema e di prevedere forme di *governance* centrale delle politiche attive, più efficaci delle attuali, pur mantenendo il necessario decentramento. Si tratta di definire meglio le modalità di questa *governance* e le funzioni dell'Agenzia Nazionale, indicate in sintesi dalla legge delega.

Restano da affrontare alcuni punti critici del sistema, affrontati anche dal Cnel con un apposito seminario: *in primis* la verifica delle qualità professionali degli operatori pubblici e privati; l'incremento delle capacità di azione dei centri pubblici, anzitutto con lo snellimento dei compiti amministrativi e i rapporti fra centri pubblici e operatori privati.

### Pensionamento flessibile ed *active ageing*

La riforma pensionistica del 2011, con il rapido e rigido innalzamento dell'età pensionabile, ha cambiato le aspettative dei lavoratori e delle imprese relative alla vita di lavoro. Questa soluzione è stata motivata da esigenze di equilibrio finanziario del sistema, ma non è necessaria e potrebbe essere modificata in quanto si è passati, non solo in Italia, dal sistema retributivo a quello contributivo. L'impianto contributivo permette al sistema pensionistico di adattarsi ai diversi percorsi lavorativi e di vita modulando in relazione ad essi le prestazioni pensionistiche e quindi offrendo ai singoli non regole rigide per la pensione ma fasce di opportunità entro cui poter scegliere l'età. Naturalmente l'introduzione di fasce flessibili di pensionamento non è l'unica modifica necessaria a fronteggiare tali esigenze. Il prolungamento delle aspettative di vita lavorativa, può essere sostenibile per le persone e per il sistema economico in quanto sia accompagnato da misure finalizzate all'*active ageing*.

### Semplificazione delle regole

La legislazione italiana del lavoro è particolarmente complessa, a motivo della sua stratificazione nel tempo e di interventi correttivi più volte reiterati negli anni. Tale complessità genera incertezze e complicazioni applicative che aggravano le difficoltà in capo alle imprese e agli stessi lavoratori. Per questo costituisce essa stessa un fattore di rigidità. La semplificazione è dunque un obiettivo larga-

mente condiviso. Ma pone problemi diversi. La semplificazione delle procedure amministrative previste per l'assunzione e la gestione dei rapporti di lavoro è da tutti richiesta; presenta difficoltà politico-tecniche perché si tratta di distinguere fra le procedure superflue e inutilmente pesanti e quelle necessarie per garantire interessi e beni essenziali. Più complesso è il riordino dei tipi contrattuali, anch'essi aumentati di numero e di varietà, perché le opinioni giuridiche e parlamentari sono diverse circa le modalità del riordino.

(\*) Il testo completo del documento è reperibile su [www.cnel.it](http://www.cnel.it), sezione "Documenti"/Rapporti.

## Il Cnel si pronuncia sul *facility management*

L'Assemblea ha approvato in via definitiva, dopo la conclusione dell'istruttoria in Commissione lavoro, un disegno di legge di iniziativa Cnel recante "Disposizioni sui servizi integrati e di gestione degli immobili". La proposta auspica un intervento che introduca una regolamentazione specifica in un comparto – noto come *facility management*: gestione coordinata e integrata di servizi immobiliari e di supporto alle attività di un ente pubblico o privato – composto da alcuni grandi operatori e da migliaia di piccole e medie imprese operanti nella fornitura di servizi all'industria e alla pubblica amministrazione, e in grado di attivare un potenziale di occupati intorno ai 2,5 milioni.

Gli investimenti pubblici nel mercato degli appalti hanno un impatto enorme sull'occupazione: si calcola che a fronte di una spesa di un miliardo di euro si creino di 11.700 ai 15.600 occupati nei lavori pubblici, e un numero anche maggiore nei servizi, dove il peso degli investimenti in beni strumentali è minore. Il ddl persegue l'obiettivo di regolamentare, attraverso il coordinamento e l'integrazione della normativa vigente, i servizi di gestione degli immobili, colmando le lacune normative esistenti sia nell'esatta definizione dei servizi del comparto, sia nella disciplina sostanziale applicabile, e dando dignità a un settore che, anche in un momento di grave recessione - incrementa lavoro e occupazione. Il disegno di legge introduce, a beneficio dei lavoratori, una vera e propria forma di responsabilità solidale delle stazioni appaltanti (committenti pubblici) in caso di omesso versamento da parte degli appaltatori e dei subappaltatori delle retribuzioni e dei contributi previdenziali dovuti ai propri lavoratori per l'esecuzione dell'appalto, cercando di uniformare la normativa vigente per i committenti pubblici a quella per la committenza privata.

Il Titolo IV dell'articolato detta disposizioni in tema di occupazione e formazione. Si introducono disposizioni in materia di passaggio di personale, prevedendo che nei settori di riferimento, nell'ipotesi di cambio di appalto ossia di subentro di un appaltatore al preesistente affidatario, il subentrante, indipendentemente dal CCNL cui aderisce, sia vincolato all'assunzione, senza periodo di prova, dei lavoratori dipendenti e dei soci lavoratori dell'assuntore cessante impiegati nell'appalto da almeno quattro mesi, salvo

il maggior termine previsto dal CCNL applicabile. La norma precisa altresì che il licenziamento da parte dell'assuntore cessante dei lavoratori impiegati nell'appalto che devono essere assunti dal subentrante si configuri come licenziamento individuale, sebbene plurimo, per giustificato motivo oggettivo.

L'art. 14 disciplina le ipotesi di responsabilità solidale della stazione appaltante (committente pubblico) per i crediti, retributivi e contributivi dei lavoratori impiegati dall'appaltatore e dal subappaltatore nell'esecuzione del contratto. In particolare, fatta salva la disciplina contenuta nell'art. 29, comma 2, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e quella di cui all'art. 5, comma 1, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, negli appalti di servizi del comparto si prevede la responsabilità solidale della stazione appaltante con l'appaltatore e il subappaltatore, con conseguente obbligo del committente pubblico di corrispondere ai lavoratori dell'appaltatore e di ciascun subappaltatore le retribuzioni ed i contributi previdenziali dovuti per l'esecuzione dell'appalto.

Si introduce una specifica disciplina per favorire l'accesso al credito da parte delle imprese di settore, tenendo in considerazione che per tali imprese la voce preponderante dei costi correnti è rappresentata dalle retribuzioni dovute ai lavoratori e dalle conseguenti ritenute previdenziali, assistenziali e fiscali. Viene introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti di indicare nei bandi e nei capitolati i contratti collettivi di categoria sottoscritti tra le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, da assumere a riferimento per l'esecuzione del servizio. L'art. 10 interviene in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) prevedendo la possibilità per le imprese del settore di ottenere dall'INPS un verbale attestante la propria regolarità contributiva nei confronti del personale utilizzato nel singolo appalto, valevole ai fini del rilascio del DURC.

L'art. 11 reca un'integrazione all'art. 115 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 introducendo per i contratti *labour intensive* la revisione periodica dei prezzi calcolata anche sulla base della revisione annuale del costo del lavoro.

Un ulteriore ambito di intervento si è infine rinvenuto in tema di formazione professionale, con la proposta di istituire uno specifico indirizzo per i percorsi di studio degli istituti professionali nonché, a livello regionale, appositi

corsi di formazione professionale. In considerazione delle novità introdotte dal d. l. 12 settembre 2013, n. 104 con il *Potenziamento dell'offerta formativa* negli istituti tecnici e professionali, si introducono una previsione programmatica, volta ad indirizzare il MIUR ad aperture a offerte formative destinate alla formazione di periti del *facility management* (comma 1), e un indirizzo formativo nell'ambito delle attuali previsioni di cui al D.P.R. n. 87/2010 di riordino degli istituti professionali.

Il testo del disegno di legge e la relazione illustrativa sono consultabili sul sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it), sezione "Documenti / Disegni di legge".

## Focus

Ad agosto 2014 il **tasso di occupazione** 15-64 anni si attesta al 55,7% in aumento sia nel confronto mensile che su base annua di 0,1 punti percentuali. Si conferma il differenziale di genere che mostra il dato maschile (65,0%) superiore a quello femminile (46,4%). Il medesimo tasso di occupazione 20-64 anni (indicatore di riferimento per la Strategia Europea 2020) mostra per il II trimestre un valore pari a 59,9% (69,8% per gli uomini e 50,11% per le donne), rispetto al target nazionale 67%-69% definito nel Programma Nazionale di Riforme.

Complessivamente gli **occupati** sono 22 milioni e 380 mila, in aumento rispetto al mese precedente (+0,1% pari a 32 mila unità) ma sostanzialmente invariati su base annua. Secondo il genere l'aumento riguarda soprattutto gli uomini (+0,3% rispetto al mese precedente e +0,5% rispetto al 2013) mentre nel segmento femminile si riscontra una diminuzione di 0,8 punti percentuali pari a una contrazione di 73.000 unità in termini tendenziali mentre, sul piano congiunturale, il dato risulta quasi invariato (-0,1%). Per quanto riguarda infine la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro si conferma la dinamica negativa degli occupati tra i 15 e i 24 anni che, ad agosto, è pari a 895 mila unità e fa registrare un notevole peggioramento sia rispetto al mese precedente (-3,6% pari a una flessione di circa 33 mila unità) che su base annua (-9,0% per un totale corrispondente a - 88 mila occupati).

Complessivamente, nel II trimestre 2014, si riscontra un rallentamento della contrazione tendenziale del numero degli occupati (-0,1% pari a -14.000 unità rispetto allo stesso trimestre del 2013) imputabile essenzialmente al calo registratosi nel Mezzogiorno (-1,5%, -90.000 unità) a fronte dell'aumento dell'occupazione nel Nord (+0,3%) e nel Centro (+0,8%) complessivamente pari ad un incremento di 76.000 unità. Sostanzialmente invariato l'andamento dell'occupazione maschile (0,0%) e in lieve calo quella femminile (-0,2%).

Nell'**industria** in senso stretto si registra, nel II trimestre 2014, una crescita dell'occupazione con un aumento su base annua del +2,8% (+124 mila unità) che coinvolge sia i lavoratori dipendenti che indipendenti. Di segno inverso si conferma invece il *trend* negativo nelle costruzioni (-3,8%, - 61 mila unità) particolarmente rilevante nel Centro-Nord. Una flessione tendenziale si riscontra anche nel **terziario** (-0,6%, -92.000 unità) e interessa principalmente i settori del credito, del commercio e delle assicu-

Questo numero del Notiziario è stato predisposto dai seguenti funzionari del II Ufficio di supporto agli Organi Collegiali: Marco Biagiotti, Gerardo Cedrone, Margherita Chierichini, Giuditta Occhiocupo, Simona Tradardi, coordinati dal dirigente dell'Ufficio, Larissa Venturi, e con il supporto tecnico del Servizio Assistenza Informatica.

razioni. L'occupazione nell'**agricoltura** è invece in aumento (+1,8%, +15.000 unità) a sintesi di una riduzione dei lavoratori indipendenti compensata dalla crescita dei dipendenti (+5,6%, pari a 22 mila unità).

Il **tasso di disoccupazione**, pari al 12,3% segna una lieve contrazione sia nel breve che nel medio periodo: la diminuzione è di -0,3 punti percentuali rispetto al mese di luglio e di -0,1% nei dodici mesi; nel dettaglio, rispetto al genere, si registra un tasso pari all'11,2% per la disoccupazione maschile che attesta un calo sia in termini congiunturali (-0,4%) che tendenziali(-0,6%) mentre, per la componente femminile (13,7%), alla contrazione di 0,2 punti percentuali rispetto al mese precedente fa riscontro un aumento su base annua dello 0,6%. Il tasso di disoccupazione giovanile ovvero la quota di giovani disoccupati tra i 15 e i 24 anni sul totale (occupati e in cerca di occupa-

schile (-0,6%) e quella femminile (-0,5%). L'analisi secondo i tassi di inattività evidenzia una sostanziale stabilità (36,4%) nel confronto mensile (+0,1%) e su base annua (-0,1%) nel suo complesso. Permangono significative differenze del fenomeno rispetto al genere (26,5% per gli uomini e 46,2% per le donne) e nella sua distribuzione rispetto alle fasce di età; rispetto a quest'ultima variabile si evidenzia per i giovani inattivi (in età compresa tra i 15 e i 24 anni) un tasso di inattività pari al 73,2% in crescita sia rispetto al mese precedente (+0,5%) che rispetto allo scorso anno (+0,7%).

Sempre allo scorso mese di agosto si riferiscono poi i dati pubblicati dall'Inps relativi ai **trattamenti di integrazione salariale**. In tale periodo il numero di ore di cassa integrazione guadagni complessivamente autorizzate ha fatto registrare una flessione tendenziale del -14,4% imputabile sostanzialmente al forte calo degli interventi ordinari (-33,2%) e di quelli in deroga (-74,1%) ma ancora fortemente condizionato dal massiccio aumento delle ore di cassa integrazione ordinaria (+73,9%).

Passando ai dati relativi alla cosiddetta disoccupazione involontaria nel suo complesso (ASpI, mini ASpI, disoccupazione ordinaria e mobilità) si evidenzia una significativa diminuzione su base annua delle domande relative alle diverse forme di indennità sostitutiva della retribuzione (-9,9%).

Per il II trimestre 2014 l'analisi delle **dinamiche settoriali** pone in evidenza l'ulteriore calo delle figure lavorative a tempo pieno (-0,5%, -89.000 unità rispetto al precedente trimestre) imputabile sostanzialmente alla flessione dei dipendenti a tempo indeterminato (-0,5%, -57.000 unità) cui si contrappone la perdurante crescita, seppure secondo un trend meno sostenuto, degli occupati part-time (+1,9%, pari a +75.000 unità) che si rivelano soprattutto di tipo involontario fino a rappresentare il 64,7% dei lavoratori ad orario ridotto. L'occupazione alle dipendenze registra però un complessivo aumento su base annua del +0,3% (pari a 43.000 unità) dovuto alla continua crescita delle figure impiegate a tempo parziale e all'aumento (+3,8% su base annua, +86 mila unità) dei dipendenti a termine che ormai rappresentano il 10,5% del totale degli occupati. I lavoratori autonomi diminuiscono tendenzialmente del 1,0% (- 57 mila unità) e, tra questi, significativo e sostenuto il calo dei collaboratori che si attesta intorno al -8,3% (-36 mila unità) e che interessa sostanzialmente il comparto del terziario.

I dati amministrativi del **sistema delle comunicazioni obbligatorie** del Ministero del lavoro e delle politiche sociali completano il quadro, fornendo informazioni sulle attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato. Nel II trimestre 2014 si riscontra un deciso aumento del volume dei rapporti di lavoro attivati con la registrazione di 2.651.648 nuovi avviamenti (80.590 in più rispetto allo stesso trimestre del 2013, pari a un incremento tendenziale del +3,1%). L'analisi delle componenti mostra una media di nuove assunzioni pro-capite pari a 1,39 (a conferma che uno stesso lavoratore è stato interes-

Popolazione attiva per condizione lavorativa e sesso

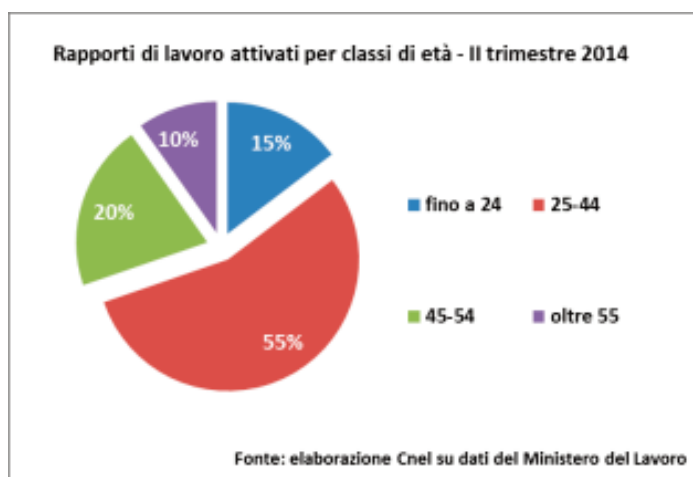
Condizione lavorativa		Valori assoluti in migliaia			Variazioni percentuali		Tassi di occupazione, disoccupazione e inattività
		2014		2013	Congiunturali	Tendenziali	
		agosto	luglio	agosto			
Occupati	maschi	13.101	13.059	13.039	0,3	0,5	65,0
	femmine	9.279	9.290	9.352	-0,1	-0,8	46,4
	totale	22.380	22.348	22.390	0,1	0,0	55,7
Disoccupati	maschi	1.659	1.720	1.753	-3,5	-5,3	11,2
	femmine	1.475	1.497	1.409	-1,4	4,7	13,7
	totale	3.134	3.216	3.162	-2,6	-0,9	12,3
Inattivi	maschi	5.210	5.203	5.240	0,1	-0,6	26,5
	femmine	9.128	9.103	9.176	0,3	-0,5	46,2
	totale	14.338	14.306	14.415	0,2	-0,5	36,4

Fonte: elaborazione Cnel su dati Istat.

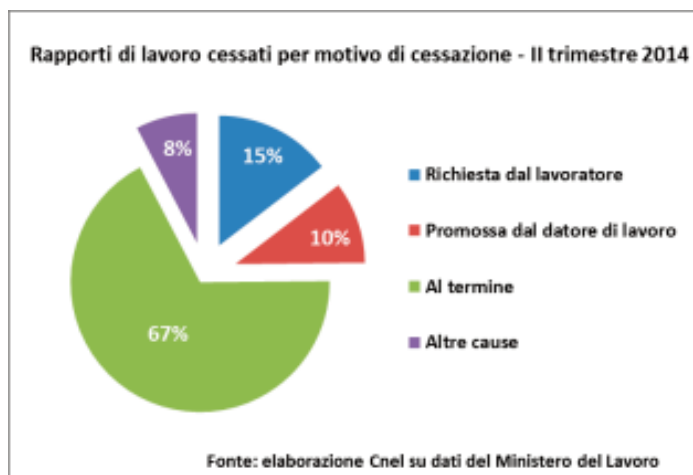
zione) è del 44,2% ovvero in crescita sia congiunturale (+1%) che tendenziale (+3,6%).

Il numero dei **disoccupati** che nel complesso è pari a 3 milioni 134 mila mostra una riduzione sia tendenziale (-0,9% corrispondente a 28.000 unità) che congiunturale (-2,6% pari a 82.000 unità) ma tale dinamica non è comune ad entrambi i generi; se infatti rispetto al mese di luglio la flessione è riferibile sia ai maschi (-3,5%) che alle femmine (-1,4%), nel confronto con i dodici mesi precedenti il calo si registra per la sola componente maschile (-5,3%) mentre di segno opposto, ovvero in crescita, si conferma l'andamento per le donne (+4,7%). Tra i più giovani (*under 25*) i disoccupati sono 710 mila (con un'incidenza, sul totale della stessa classe di età, che è pari all'11,9%); tale dato si conferma stabile sul mese precedente (+0,3%, +2 mila unità) ma in crescita su base annua (+5,6%, +37 mila unità).

Gli **inattivi** tra i 15 e i 64 anni aumentano dello 0,2% rispetto a luglio (32 mila unità) mentre diminuiscono (-0,5%) su base annua; nel confronto secondo il genere l'inattività segna una crescita congiunturale sia per gli uomini (+0,1%) che per le donne (+0,3%) compensata però dal calo tendenziale registratosi per la componente ma-



sato da più rapporti di lavoro nel trimestre di riferimento) e una marcata polarizzazione nel settore dei servizi (circa il 75% delle registrazioni), mentre l'incremento più significativo (+13,4%) si registra nell'Industria in senso stretto. Ulteriori risultanze evidenziano una prevalenza di nuovi rapporti instaurati nelle regioni settentrionali (39,1% del totale) e, a seguire, da quelle meridionali (37%); perdura la concentrazione nei rapporti di lavoro a tempo determinato (69,7% degli avviamenti). Secondo l'età, la quota più consistente di attivazioni si rileva fra i più giovani (under 45), che complessivamente rappresentano circa il 70% del totale degli avviamenti; su base tendenziale, in riferimento ai lavoratori interessati, l'incremento più forte ha riguardato invece le classi di età più anziane (45-64enni) che hanno registrato una crescita del 6,9%. Rispetto al genere, il volume di attivazioni di distribuisce in misura quasi omoge-



nea, pur con una crescita nell'anno molto più intensa per gli uomini (4,5% rispetto all'1,8% registrato per le donne). Su base annua si assiste ad una lieve crescita - (+0,3%) dei rapporti di lavoro cessati (+7.176 unità) ma, sempre rispetto allo stesso periodo di osservazione, a fronte di un valore pro capite pari a 1,45, il numero dei lavoratori interessati da cessazioni diminuisce dello 0,5%. Perdura su base tendenziale la decisa contrazione dei licenziamenti (-8,6%) e delle dimissioni (-4,3%). Le cessazioni motivate da scadenza del termine costituiscono il 67% del totale con un incremento annuo del 4,1%; secondo le restanti motivazioni, risalta il dato sulla contrazione delle cessazioni per "cessazione di attività" (-26,8%), una tipologia che però complessivamente riguarda una quota inferiore all'1% degli eventi registrati.

## Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (luglio - ottobre 2014)

**Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 83312 del 7 luglio 2014: "Riduzioni contributive per i contratti di solidarietà stipulati ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863".**

In attuazione del comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 (convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78), vengono stabiliti i criteri per l'individuazione dei datori di lavoro beneficiari della riduzione contributiva prevista per i contratti di solidarietà. Fra i requisiti selettivi individuati nel decreto rileva come la riduzione contributiva possa essere riconosciuta solo in favore delle imprese per le quali siano individuati strumenti volti a conseguire un miglioramento della produttività di entità analoga allo sgravio contributivo spettante in base all'accordo sottoscritto o in base a uno specifico piano di investimenti.

**Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 83483 del 1° agosto 2014: "Criteri per la concessione di ammortizzatori sociali in deroga".**

Si tratta di disposizioni che intervengono sulla gestione della fase transitoria della riforma degli ammortizzatori sociali di cui all'art. 2 commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92. Sono richiamate le causali per le quali è prevista la concessione dei trattamenti di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente, subordinatamente al possesso di un'anzianità lavorativa presso l'impresa di almeno dodici mesi (ma per il solo anno 2014 il periodo è ridotto a otto mesi). Il decreto disciplina inoltre le modalità per la concessione del trattamento di mobilità in deroga ai lavoratori disoccupati in possesso dei requisiti di cui all'art. 16, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223. Fino al 31 dicembre 2014, entro un tetto di spesa complessivo di 55 milioni di euro, sono prorogati i trattamenti di integrazione salariale o di mobilità in deroga precedentemente concessi, anche se non conformi ai criteri fissati nel presente decreto.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Decreto Direttoriale n. 1709 dell’8 agosto 2014 – Incentivi all’occupazione per i giovani (pubblicato sul sito del Ministero il 2 ottobre 2014).**

La Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro del MLPS precisa i criteri per la concessione degli incentivi all’occupazione previsti nell’ambito del Programma Operativo Nazionale dell’iniziativa europea occupazione giovani 2014-2015. Gli incentivi in parola riguardano le assunzioni effettuate nel periodo compreso fra il 3 ottobre 2014 e il 30 giugno 2017, per un importo complessivo di 188.755, 343 euro.

**INPS – Circolare n. 100 del 2 settembre 2014: Legge n. 92 del 28 giugno 2012 “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”. Articolo 3, commi da 4 a 47. Fondo di solidarietà residuale. Disciplina di finanziamento.**

L’Istituto individua il campo di applicazione e le modalità gestionali del c.d. “Fondo residuale” di cui all’art. 3, comma 19, della L. 92/2012, destinato alla tutela del reddito dei lavoratori dipendenti da imprese con più di quindici dipendenti che operano in settori esclusi dall’applicazione della normativa in materia d’integrazione salariale.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Circolare n. 9 dell’11 settembre 2014: “Articolo 4, comma 2, decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2013, n. 85. Decreto interministeriale sui criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente” .**

La Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all’occupazione del Ministero illustra nel dettaglio le disposizioni contenute nel decreto interministeriale Lavoro-Economia del 1° agosto 2014. Si ribadisce che le risorse destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga riguardano gli accordi stipulati (in sede regionale o governativa) dal giorno della pubblicazione del decreto stesso sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (ossia, dal 4 agosto 2014).

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Circolare n. 22 del 24 settembre 2014: “Articolo 3, comma 5, legge 12 marzo 1999, n. 68. Sospensione degli obblighi occupazionali per i datori di lavoro che sottoscrivono accordi di incentivo all’esodo**

**previsti dall’articolo 4, commi da 1 a 7 ter, della legge 28 giugno 2012, n. 92”**

La Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all’occupazione del MLPS ritiene che la deroga all’obbligo di assunzione nei confronti dei lavoratori disabili sia applicabile anche nei casi in cui il datore di lavoro abbia sottoscritto accordi e attivato procedure di incentivazione all’esodo, in caso di esuberi di personale, secondo le modalità previste dalla legge 92/2012, stanti le “evidenti analogie” di questa procedura con l’istituto della mobilità richiamato dall’art. 3, comma 5, della legge n. 68/1999.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Circolare n. 23 del 26 settembre 2014: “Istruzioni per la concessione delle riduzioni contributive, previste dal Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze del 07/07/2014, n. 83312, per i contratti di solidarietà stipulati ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863”.**

Vengono fornite precisazioni in merito ai contenuti del decreto interministeriale Lavoro-Economia del 7 luglio 2014, già ricordato in precedenza. Si forniscono indicazioni relative agli elementi da tener presenti per la concessione delle riduzioni contributive: ambito soggettivo di applicazione, modalità applicative della riduzione contributiva, modalità di presentazione della domanda da parte delle imprese, criteri per il rilascio del provvedimento di concessione del beneficio, accertamenti ispettivi.

**Agenzia delle entrate – Risoluzione n. 87/e del 14 ottobre 2014: “Agevolazioni fiscali in favore delle start-up innovative e degli incubatori certificati”.**

La Direzione Centrale Normativa dell’AdE, rispondendo ad un interpello, fornisce chiarimenti sulla corretta interpretazione dei requisiti, previsti dall’art. 25, comma 2, lettere da b) a g), del decreto-legge n. 179/2012, affinché un’azienda possa definirsi *start-up* innovativa.

**Decreto Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 24 luglio 2014, n. 148: “Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti”.**

(G.U. n. 246 del 22-10-2014)

In attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 22 giugno

## Le valutazioni del CNEL sul disegno di legge di stabilità 2015

L'Assemblea ha approvato il documento di valutazioni sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014 e sul Disegno di Legge di Stabilità 2015 ([www.cnel.it](http://www.cnel.it), sezione "Documenti/00.pp"), successivamente presentato dal Presidente Antonio Marzano in audizione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato in seduta congiunta.

Il CNEL evidenzia come le misure da adottare debbano prioritariamente sostenere il sistema produttivo nei processi di ristrutturazione e nei recuperi di produttività e di competitività, dato atto che l'attuale situazione non è più riequilibrabile attraverso automatici aggiustamenti del mercato. Sostiene, in particolare, la necessità di una revi-

2000, n. 193, recante «Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti», viene fissata la misura del credito d'imposta riconosciuto per gli anni 2013 e 2014 in favore delle imprese che assumono per un periodo non inferiore a 30 giorni lavoratori detenuti o internati. Analogamente, viene fissata la misura del credito d'imposta in favore delle imprese che assumono lavoratori semiliberi provenienti dalla detenzione o internati semiliberi. Il credito d'imposta è riconosciuto anche alle imprese che svolgono attività di formazione, a condizione che essa comporti la successiva assunzione per un periodo minimo predeterminato, oppure che sia finalizzata a creare professionalità da impiegare in attività lavorative gestite in proprio dall'amministrazione penitenziaria.

**Decreto Ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 giugno 2014: "Determinazione del contingente triennale 2014-2016 per l'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e a tirocini formativi".**

(G.U. n. 254 del 31.10.2014)

Viene fissato un limite massimo di ingressi pari a 7.500 unità per frequenza a corsi di formazione professionale (di durata non superiore a 24 mesi e organizzati da enti di formazione accreditati secondo le norme regionali vigenti) finalizzati al riconoscimento di una qualifica o alla certificazione delle competenze acquisite, nonché a 7.500 unità per lo svolgimento di tirocini formativi e d'orientamento promossi da soggetti individuati dalle discipline regionali.

sione delle politiche di bilancio come strumento permanente di riqualificazione dell'apparato pubblico e riafferma che "i nodi" dell'economia italiana si devono risolvere in una prospettiva di rilancio dell'Unione Europea attraverso politiche più integrate, incluso il piano di ripartizione degli investimenti pubblici.

Nell'ambito del ddl di stabilità il CNEL apprezza i provvedimenti che delineano una politica di investimenti per lo sviluppo (pur riscontrando in alcuni casi il rischio di una minore portata espansiva rispetto agli obiettivi dichiarati), come la reiterazione del *bonus* fiscale di 80 € per il 2015; gli interventi di riduzione del costo del lavoro (attraverso la contrazione dei costi di produzione); gli incentivi per la stabilizzazione dei nuovi assunti; l'erogazione di incentivi automatici a fronte di incrementi di spesa per ricerca e sviluppo; le misure per superare le vischiosità delle procedure di spesa determinate dal contenzioso amministrativo e/o giudiziario e quelle correlate, del Patto di Stabilità Interno, per adeguare le capacità di spesa di Regioni ed Enti Locali in materia di opere pubbliche.

Nel documento vengono inoltre analizzate le misure che incidono sui meccanismi di redistribuzione del carico fiscale e di recupero di evasione (avente un carattere marginale e potenzialmente in grado di fornire risultati più significativi); la revisione delle risorse destinate alle politiche sociali e alla previdenza (colpita dall'aggravio dell'imposizione sulle forme pensionistiche complementari); gli interventi di controllo e riduzione della spesa delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, (che andrebbero meglio sostenuti attraverso una più rigorosa attuazione delle riforme istituzionali e una maggiore cooperazione tra i livelli di governo); le risorse stanziati per i progetti ed i programmi di ricerca industriale.

Sulle politiche del lavoro il CNEL ribadisce la necessità di raccordare, in termini normativi e temporali, le misure di incentivazione del lavoro a tempo indeterminato previste in questa manovra con quelle derivanti dalla delega sulla riforma del lavoro, in corso di esame parlamentare, al fine di evitare distorsioni e di garantire strutturalità e immediata operatività, ad iniziare dalla congruità delle risorse destinate al finanziamento del *Jobs Act* e nonostante l'assenza di stanziamenti per il nuovo sistema di ammortizzatori sociali.

Il CNEL apprezza inoltre la previsione dell'integrale deduzione dall'IRAP del costo complessivo sostenuto per il lavoro dipendente a tempo indeterminato, pur sottolineando che i conseguenti benefici sui bilanci aziendali possono venir inficiati dal contestuale ripristino dell'originaria aliquota base. Rileva, inoltre, che l'esclusione dovrà essere estesa al lavoro stagionale in quei settori nei quali esso rappresenta la forma ordinaria del rapporto di lavoro.