



Ufficio di supporto  
agli Organi Collegiali

# Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2015-2016

Legge 30 dicembre 1986, n. 936,  
art. 10, lett. c, art. 16, comma 2, lett. c, art. 17, comma 5

**Edizione speciale dei Notiziari dell'Ufficio di supporto agli Organi collegiali**

## Un'edizione speciale dei Notiziari dedicata al mercato del lavoro e alla contrattazione collettiva

di *Alessandra Del Boca, presidente della  
Commissione speciale dell'informazione*

Il rapporto CNEL sul mercato del lavoro è stato negli anni un appuntamento da non mancare, in grado di attrarre l'attenzione dei media e del pubblico istituzionale, di politici, esperti, accademici e rappresentanti delle parti sociali. Il rapporto è stato solitamente il prodotto di un impegno intenso dei consiglieri e del personale dell'Ufficio di supporto alla Commissione, con il più qualificato apporto di istituzioni scientifiche esterne specificamente impegnate dal CNEL.

Proprio per la rilevanza e il suo valore simbolico il CNEL ha deciso di non mancare all'appuntamento per il 2016 e di realizzare un suo ultimo rapporto, nonostante le circostanze proibitive in cui opera. La legge di stabilità per il 2015, infatti, pur non incidendo direttamente sulle funzioni del Consiglio, ha azzerato le risorse finanziarie destinate alle attività istituzionali, compresa la copertura delle ordinarie spese per la partecipazione dei consiglieri non residenti a Roma, intervenendo di conseguenza sulle condizioni di funzionalità dell'organismo.

Per la prima volta in assoluto il rapporto viene realizzato *in house* e senza costi aggiuntivi, con uno sforzo straordinario del personale dell'Ufficio di supporto alla Commissione - coordinato dalla Presidente - che ha attinto a materiali e fonti istituzionali. Vengono utilizzati lo schema e la metodologia già rodati per la realizzazione dei notiziari periodici che, per l'occasione, usciranno in formato speciale e unificato. L'edizione si arricchisce, per singoli specifici approfondimenti, di un qualificato contributo dell'ISTAT, con il quale il CNEL ha per anni portato avanti una proficua collaborazione.

Questa edizione speciale dei notiziari dedicati al mercato del lavoro e alla contrattazione collettiva

## Considerazioni sulle caratteristiche del mercato del lavoro in Italia

Il mercato del lavoro italiano presenta debolezze e nodi strutturali, ponendosi in fondo alle classifiche europee in tutti i principali indicatori. L'incapacità del Paese di riavviarsi su un terreno di crescita e di tenere il passo con gli altri membri dell'UE non si può spiegare tutta con fattori esterni. Al contrario, la congiuntura internazionale dovrebbe costituire un vantaggio per l'Italia - rispetto a Paesi con un maggiore peso dell'*export* sul Pil - così come una politica monetaria di bassi tassi non solo è uguale in tutta l'area euro, ma dovrebbe favorire i Paesi, come il nostro, ad elevato debito.

Le difficoltà italiane non sono attribuibili *tout court* nemmeno al rigore della politica fiscale (il saldo di bilancio primario corretto per il ciclo nel biennio 2015-2016 sarebbe pari a 1,3% del Pil, contro uno 0,4 % medio dell'area euro). L'elevato tasso di disoccupazione, la difficoltà ad assorbire gli effetti di una crisi epocale e soprattutto un tasso di occupazione regolare drammaticamente basso, in particolare per le donne e i giovani, hanno ragioni profonde fondate sul nostro modello di società e di economia.

In Italia è ridotto il numero di persone che lavorano regolarmente ed è di conseguenza ridotto il numero di persone che partecipano attivamente alla fiscalità, alla spesa pubblica e alla sostenibilità del sistema. Un basso tasso di partecipazione attiva al mercato del lavoro si cumula ad altri fattori di contesto e produce un circuito di effetti negativi che si scaricano sulla produttività e sul costo del lavoro. La produttività media del lavoro è al di sotto della media dell'area euro, e ristagna o si riduce da circa 15 anni per ragioni molteplici delle quali spesso si è discusso e si discute: un basso livello di diffusione delle competenze scientifiche e lo scarso utilizzo dell'ICT, una ridotta conoscenza delle lingue straniere, bassi tassi di investimento in ricerca e sviluppo, l'insufficiente dimensione delle imprese, una chiusura dei mercati causata da

*Continua da pag. 1*

## Un'edizione speciale dei Notiziari dedicata al mercato del lavoro e alla contrattazione collettiva

mette in luce l'impegno e la professionalità del personale di supporto alla Commissione, anche nella prospettiva del trasferimento dei compiti istituzionali del CNEL e del suo capitale umano.

Le ultime edizioni si concentravano sull'impatto della crisi economica e delle trasformazioni della rivoluzione digitale su domanda e offerta di lavoro, in un contesto connotato dall'assenza di un sistema istituzionale europeo di "governo" delle tendenze economiche, dotato di strumenti comuni e democraticamente legittimati, e dal forte ritardo accumulato dall'Italia nell'adeguare le proprie strutture economiche e sociali alle sollecitazioni esterne. Si tratta di questioni non superate, che rendono pregnante il dibattito sul mercato del lavoro, da inquadrare in un contesto nel quale la priorità resta quella della crescita.

*Alessandra Del Boca*

*Continua da pag. 1*

## Considerazioni sulle caratteristiche del mercato del lavoro in Italia

barriere all'accesso sia per beni/servizi che per le attività professionali, la scarsa metabolizzazione della "cultura del merito" e della legalità nel tessuto sociale. Le proiezioni a medio e lungo termine mostrano che non si interrompe il flusso del cosiddetto *brain drain*, che fa dell'Italia l'unico Paese fra quelli più industrializzati ad esportare più lavoratori di elevata formazione di quanti ne importi, dello stesso livello, dall'estero.

La perdita netta permanente di capitale umano altamente qualificato, non compensata da rimpatri, "porta acqua al mulino" di Paesi che invece investono in sviluppo e non riescono a formare abbastanza cervelli rispetto al fabbisogno.

Quella demografica è certamente un'altra importante chiave di lettura del mercato. In un quadro connotato da un tasso di natalità della popolazione autoctona che non ha precedenti nella storia recente e da un saldo naturale negativo o prossimo allo zero, la crescita della popolazione è affidata esclusivamente alla componente immigrata, almeno fino a quando la tendenza alla denatalità inizierà a coinvolgere gli immigrati di seconda generazione. L'arrivo, anch'esso senza precedenti, di masse di immigrati, giovani ma non solo, riporta con urgenza alle questioni dell'accesso all'occupazione regolare e della partecipazione attiva alla contribuzione.

L'impoverimento del capitale umano in settori strategici per il futuro del Paese, l'insufficienza di politiche di impatto sulla scarsa partecipazione al lavoro di interi segmenti del mercato (donne, giovani, aree del Mezzogiorno), insieme ai fattori demografici accennati – in particolare, l'assenza di interventi combinati che incentivino la natalità e incentrino l'accoglienza sulla responsabilizzazione e su interventi di politiche attive finalizzati all'inserimento sul mercato del lavoro, piuttosto che sull'assistenzialismo – compromettono pesantemente le prospettive di crescita economica e pongono problemi di sostenibilità finanziaria del sistema.

A questo stato di cose si è cercato di porre rimedio delineando un percorso di riforme, fra le quali la modifica dell'assetto normativo che regola il funzionamento del mercato del lavoro. Tali modifiche configurano in aspetti non secondari una vera rivoluzione, sia nel settore privato che in quello pubblico.

Nell'analisi che segue, dopo un quadro di sintesi delle principali variabili descrittive del mercato, diamo conto di come stanno prendendo forma alcuni segmenti dell'ampio processo di riforma in corso.

Proviamo inoltre a fornire un quadro di lettura delle trasformazioni in atto negli assetti e nelle dinamiche della contrattazione collettiva, nella convinzione che – in un Paese connotato da marcate differenze nel territorio, da frammentazione degli strumenti e delle tutele, e in uno scenario macroeconomico prossimo alla deflazione – alla contrattazione di tutti i livelli spetti il difficile compito di corrispondere alle dinamiche locali della produttività e alle specifiche condizioni di lavoro, ma anche di tendere al progressivo superamento delle disparità, come peraltro prevede la Costituzione.

*Questo numero speciale è stato curato da personale in servizio presso l'Ufficio di supporto agli organi collegiali – Dipartimento per l'attuazione del programma, con le eccezioni indicate di seguito.*

*Il contributo sul tema "Il differenziale salariale in Italia: alcune evidenze sul ruolo della contrattazione collettiva", pp. 49-52, è stato realizzato da Stefania Cardinaleschi e Chiara Gnesi dell'ISTAT.*

*Il contributo sul tema "Le prospettive di incremento occupazionale legate allo sviluppo della green economy e il possibile apporto della programmazione dei Fondi strutturali europei", pp. 67-68, è stato curato dal Forum MyBES - Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile.*

*Questa edizione è stata realizzata con dati e informazioni disponibili alla data del 6 luglio 2016.*

## Sommario

- ❑ **Un'edizione speciale dei Notiziari dedicata al mercato del lavoro e alla contrattazione collettiva**, pag. 1
- ❑ **Considerazioni sulle caratteristiche del mercato del lavoro in Italia**, pag. 1
- ❑ **I – Mercato del lavoro: variabili e criticità della trasformazione in atto**
  - Elementi descrittivi del mercato: occupazione e disoccupazione, pag. 4
  - Flessibilità, crescita disomogenea per genere negli anni della crisi, pag. 5
  - La probabilità di trovare un'occupazione al variare del genere, dell'area geografica e del titolo di studio, pag. 9
  - I numeri delle criticità del mercato rispetto al periodo pre-crisi (2007-2015), pag. 12
  - La domanda di lavoro da parte delle imprese: i dati microeconomici, pag. 16
  - Una sintesi degli interventi di riforma in materia di lavoro che espleteranno effetti nel corso dell'anno: i contenuti del DEF 2016, pag. 16
  - Il quadro fornito dalla Banca d'Italia sul mercato del lavoro, pag. 17
  - Attività di vigilanza in materia di lavoro: i dati del 2015, pag. 18
  - Cassazione: non grava sul datore di lavoro l'obbligo di vigilanza assoluta sul lavoratore formato in sicurezza, pag. 18
- ❑ **II - Jobs Act e dintorni, identità di una riforma da mettere a sistema**
  - Fonti e numeri per un "bilancio" delle misure introdotte per incentivare la domanda di lavoro, pag. 19
  - Buoni-lavoro per prestazioni occasionali e accessorie: il difficile equilibrio tra esigenze di flessibilità e rischio abusi, pag. 20
  - Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: il ruolo dell'ANPAL, pag. 27
  - Semplificazione, selettività degli interventi e coordinamento funzionale: fattori qualificanti dell'attività dell'Agenzia unica ispettiva, pag. 28
  - Ricerca personalizzata, necessario il rispetto degli impegni assunti, pag. 29
  - Politiche attive e strutture informatizzate di supporto, profili di una marcata interdipendenza, pag. 30
  - Servizi per l'impiego, priorità a chi dichiara l'immediata disponibilità, pag. 31
  - Un servizio di assistenza intensiva a condizionalità elevata per i disoccupati che fruiscono di ammortizzatori sociali, pag. 32
  - I canali di intermediazione favoriti dai lavoratori e dalle imprese, pag. 34
  - Flessibilità in entrata e in uscita: la difficile libertà d'impresa del datore di lavoro pubblico, pag. 35
  - Il "vecchio" art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è ancora vigente?, pag. 36
  - La segnalazione di illeciti come strumento (ancora poco) diffuso di prevenzione della corruzione, pag. 37
- ❑ **III – Le tendenze delle relazioni industriali: elementi di indagine e spunti di riflessione**
  - I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, pag. 38
  - Contrattazione di secondo livello nel settore privato: le materie regolate, pag. 44
  - Incentivi alla produttività, più spazio alla contrattazione in azienda, pag. 46
  - Il *welfare* aziendale contrattuale in Italia: una ricerca campionaria svolta per conto del CNEL, pag. 46
  - La partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili d'impresa, pag. 47
  - La detassazione del *welfare* aziendale spetta anche per effetto di accordi sottoscritti in azienda, pag. 48
  - Il differenziale salariale in Italia: alcune evidenze sul ruolo della contrattazione collettiva, di *Stefania Cardinaleschi e Chiara Gnesi, ISTAT*, pag. 49
  - Molestie e violenza nei luoghi di lavoro: l'accordo quadro europeo del 2007, l'accordo quadro italiano del 2016 e le previsioni del decreto legislativo 80/2015, pag. 53
  - Contrattazione di secondo livello più orientata alla competitività e alla valorizzazione di lavoro, pag. 54
  - *Welfare* e produttività, agevolazioni fiscali anche nelle aziende prive di rappresentanze sindacali, pag. 54
- ❑ **IV - Rimozione dei divari e valorizzazione del capitale umano, percorsi sfidanti per crescita e sviluppo**
  - Il peggioramento delle condizioni di lavoro quale riflesso della crisi economica e sociale: un fenomeno non ancora sufficientemente indagato, pag. 55
  - Piccole e medie imprese e responsabilità sociale d'impresa, pag. 56
  - Strategia Europa 2020, Fondo sociale europeo e formazione continua, pag. 57
  - Offerta di lavoro femminile e problemi di conciliazione: solo fattori culturali?, pag. 58
  - La relazione esistente fra occupazione femminile e accesso alle strutture di conciliazione vita-lavoro presenti sul territorio, pag. 59
  - Fra contenimento della spesa e valorizzazione del capitale umano: il nodo irrisolto della produttività nel settore pubblico, pag. 60
  - La partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro, pag. 62
  - Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, pag. 62
  - R&D: un capitale strategico per il futuro, ma gli investimenti pubblici sono ancora limitati, pag. 64
  - *Workplace innovation*: una nuova strada per accrescere la competitività, pag. 65
  - Un quadro sintetico sui provvedimenti di salvaguardia pensionistica, pag. 66
  - Le prospettive di incremento occupazionale legate allo sviluppo della *green economy* e il possibile apporto della programmazione dei Fondi strutturali europei, a cura di *Forum MyBES*, pag. 67

## I – Mercato del lavoro: variabili e criticità della trasformazione in atto

### Elementi descrittivi del mercato: occupazione e disoccupazione

#### Il confronto tra l'Italia e l'Eurozona

Nel 2015 l'Italia presenta un tasso di attività tra le persone con età compresa tra i 15 e i 65 anni inferiore di circa 8 punti percentuali rispetto all'Eurozona (64% in Italia, 72,4% in Eurozona).

Il tasso di attività è più elevato tra gli uomini che tra le donne sia nell'Eurozona che in Italia: nell'Eurozona il tasso di attività degli uomini supera quello delle donne di 11 punti percentuali, mentre **in Italia il tasso di attività degli uomini supera quello delle donne di ben 20 punti percentuali.** Tuttavia tra il 2007 e il 2015 il tasso di attività femminile è cresciuto più di quello maschile, contribuendo così ad avviare la riduzione del suddetto divario.

Tra il 2007 e il 2015 il numero di occupati è diminuito dell'1,8% nell'Eurozona e del 2,4% in Italia. Tale diminuzione ha riguardato in particolare gli uomini e le persone con bassa istruzione, mentre **il numero di occupati tra le donne e le persone con alta istruzione è aumentato.**

Nel 2015 il tasso di disoccupazione è ancora sensibilmente più elevato del livello del 2007 sia in Italia sia nell'Eurozona. A partire dal 2014 si rileva una inversione di tendenza, che mostra tra il 2014 e il 2015 una diminuzione del tasso di disoccupazione e dei disoccupati sia in Italia sia nell'Eurozona.

#### Gli occupati

**L'occupazione in Italia non è tornata sui livelli pre-crisi. Tra il 2014 e il 2015 torna a crescere, tranne che nelle costruzioni e fra i meno istruiti.**

Nel 2015 il numero di occupati in Italia ammonta a 22 milioni e 465 mila. Si tratta di 429 mila persone occupate in meno rispetto al 2007 (-1,9%), anno precedente all'inizio della crisi. Rispetto al 2014 l'occupazione è aumentata di 186 mila unità (+0,8%),

con un incremento maggiore al Sud (+94 mila unità, pari al +1,6%) che al Centro-Nord (+92 mila unità, pari a +0,6%). L'occupazione aumenta in tutti i segmenti del mercato, ma permangono due criticità: tra le persone con basso livello di istruzione (nessun titolo di studio o possesso di licenza elementare) l'occupazione diminuisce dell'8,2% (pari a -73 mila unità) e nel settore delle costruzioni diminuisce dell'1% (pari a -16 mila unità).

Confrontando i livelli occupazionali del 2015 con quelli del 2007 (anno precedente all'inizio della crisi), si individuano come critici i seguenti segmenti del mercato del lavoro: gli occupati diminuiscono nel Mezzogiorno (-8%), tra gli uomini (-5%), tra i giovani (-

**Tabella 1.1 – I più recenti dati disponibili su attivi, occupati e disoccupati**

*I dati sul mercato del lavoro riferiti al mese di aprile 2016 mostrano un aumento dell'occupazione e una diminuzione della disoccupazione rispetto al mese di aprile 2015. Gli occupati ad aprile 2016 risultano pari a 22 milioni e 634 mila persone, in aumento dell'1% rispetto allo stesso mese del 2015; i 15-24enni aumentano dell'8,1%. I disoccupati ad aprile 2016 sono 2 milioni e 986 mila, in calo del 3% rispetto ad aprile 2015. Il numero diminuisce del 4,9% tra gli uomini e del 10,5% tra i giovani. Il tasso di attività risulta pari al 64,6%. Tra gli uomini è di 20 punti percentuali maggiore che tra le donne (74,6% contro 54,6%). Il tasso di disoccupazione risulta pari all'11,7%; sale al 36,9% tra i giovani tra 15 e 24 anni.*

	aprile 2016	aprile 2015	variazione percentuale
Occupati (in migliaia)			
totale	22.634	22.418	1,0 ↑
maschi	13.201	13.056	1,1 ↑
femmine	9.433	9.362	0,8 ↑
15-24 anni	988	914	8,1 ↑
Disoccupati (in migliaia)			
totale	2.986	3.079	-3,0 ↓
maschi	1.606	1.689	-4,9 ↓
femmine	1.380	1.390	-0,7 ↓
15-24 anni	578	646	-10,5 ↓
Tasso di attività (forze di lavoro in rapporto alla popolazione)			
totale	64,6	64,0	0,6 ↑
maschi	74,6	73,9	0,7 ↑
femmine	54,6	54,1	0,5 ↑
15-24 anni	26,2	26,5	-0,3 ↓
Tasso di occupazione (occupati in rapporto alla popolazione)			
totale	56,9	56,1	0,8 ↑
maschi	66,3	65,3	1,0 ↑
femmine	47,6	47,0	0,6 ↑
15-24 anni	16,7	15,4	1,3 ↑
Tasso di disoccupazione (persone in cerca di occupazione in rapporto alle forze di lavoro)			
totale	11,7	12,1	-0,4 ↓
maschi	10,8	11,5	-0,7 ↓
femmine	12,8	12,9	-0,1 ↓
15-24 anni	36,9	41,4	-4,5 ↓

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

frecce verdi: miglioramento  
frecce rosse: peggioramento

29%), tra i cittadini italiani (-6%), tra le persone con titolo di studio basso (-50% tra le persone che non hanno titolo di studio o hanno la licenza elementare e -13% tra le persone che hanno la licenza media), in tutti i settori (in particolar modo nelle costruzioni con -23%) tranne che nei servizi, tra dirigenti e professionisti (-47%), nelle professioni tecniche (-21%) e tra gli operai e gli artigiani (-16%).

Tra il 2014 e il 2015 si misura un miglioramento pressoché in tutti i segmenti del mercato del lavoro, con le eccezioni delle persone senza titolo di studio o con la licenza elementare (-8%) e gli occupati nelle costruzioni (-1%).

Nel 2013 si stimano 3 milioni e 113 mila occupati

irregolari. Tra il 2007 e il 2013 il numero di occupati irregolari diminuisce dello 0,7%. Poiché i lavoratori irregolari diminuiscono meno di quelli regolari, l'incidenza degli irregolari sui regolari aumenta: se per il 2007 si calcolano 12,4 lavoratori irregolari su 100 lavoratori regolari, sul 2013 se ne stimano 12,8.

Il lavoro irregolare appare maggiormente diffuso nel Mezzogiorno (19 occupati irregolari ogni 100 occupati regolari), nell'agricoltura (22 occupati irregolari ogni 100 occupati regolari) e nelle costruzioni (14,5 occupati irregolari ogni 100 occupati regolari). Quello delle costruzioni risulta l'unico settore in cui gli irregolari fra il 2007 e il 2015 aumentano di numero (+5,6%, circa 13 mila unità).

## Flessibilità, crescita disomogenea per genere negli anni della crisi

Fra i fattori che caratterizzano il processo di flessibilizzazione del mercato, emergono per il periodo 2008-2014, una sostenuta crescita della quota di lavoratori a tempo determinato e a tempo

parziale nelle classi di età più adulte, e un positivo *trend* del *part-time*, soprattutto involontario. Gli effetti strutturali della crisi si sono riflessi anche nella composizione di tali tipologie di lavoro, in

particolare nelle distribuzioni per genere ed età. Nella componente maschile, la quota di lavoratori a tempo parziale cresce sensibilmente negli ultimi sette anni, soprattutto tra gli *over 35* e come *part-time* involontario.

Tra le donne il tempo parziale cresce sensibilmente da prima della crisi e in tutte le classi di età, ma con maggiore intensità nella fascia di età 35-44 per le esigenze di conciliazione di vita e lavoro che però mitigano solo parzialmente la positiva e più intensa dinamica del *part-time* involontario.

A livello europeo nello stesso periodo si rileva un diffuso aumento del lavoro a tempo parziale e, qui, del *part-time* involontario, fino al 2015, anno in cui si misurano un'incidenza del secondo rispetto al primo del 22,4% nella UE e del 22,8% nell'area euro e la prevalenza del genere femminile.

Le quote più elevate si rilevano in Grecia, Cipro e Spagna, i valori più bassi in Germania e nei Paesi Bassi.

Italia e Europa dal 2008 al 2015 - Indicatori sull'occupazione a tempo determinato e part-time  
(Classe di età 15-74 anni)

	2008	2014	2015	var. % 2008-2015	var. % 2014-2015
<b>Occupati dipendenti a tempo determinato (in migliaia)</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	26.266,20	25.550,80	26.271,90	0,0	2,8
Eurozona (19 Paesi)	19.730,20	18.148,80	18.806,60	-4,7	3,6
Italia	2.284,80	2.276,90	2.382,20	4,3	4,6
<b>Occupati dipendenti a tempo determinato (quota donna sul totale)</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	50,0	49,6	49,5		
Eurozona (19 Paesi)	49,9	49,9	49,6		
Italia	51,0	47,3	46,7		
<b>Occupati con impiego part-time (in migliaia)</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	40.147,00	44.194,90	44.690,30	11,3	1,1
Eurozona (19 Paesi)	27.965,50	31.346,90	31.791,40	13,7	1,4
Italia	3.289,00	4.060,90	4.138,40	25,8	1,9
<b>Occupati con impiego part-time (quota donne sul totale)</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	76,4	74,1	73,9		
Eurozona (19 Paesi)	78,6	75,7	75,5		
Italia	78,2	73,9	73,6		
<b>Occupati con impiego part-time "involontario"</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	7.684,00	10.237,00	10.005,00	30,2	-2,3
Eurozona (19 Paesi)	5.585,00	7.314,00	7.251,00	29,8	-0,9
Italia	400,00	742,00	748,00	87,0	0,8
<b>Occupati con impiego part-time "involontario" (quota donne sul totale)</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	0,72	0,67	0,66		
Eurozona (19 Paesi)	0,75	0,69	0,68		
Italia	0,66	0,61	0,60		
<b>Occupati con impiego part-time "involontario" sul totale del part-time</b>					
Unione Europea (28 Paesi)	19,1	23,2	22,4		
Eurozona (19 Paesi)	20,0	23,3	22,8		
Italia	12,2	18,3	18,1		

miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)  
peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
invariato (variazione tra -0,5% e +0,5%)



Nel 2014 gli occupati nella pubblica amministrazione ammontano a 3 milioni e 360 mila unità, in diminuzione del 6,2% rispetto al 2007 e in aumento dello 0,7% rispetto al 2013. Rispetto al 2007 è diminuito il personale che non ha un rapporto di lavoro stabile (-30% a fronte di -2,7% del personale stabile), è aumentato il personale più anziano (+17% tra i 50 e i 60 anni e +117% con oltre 60 anni) e quello in possesso di un titolo di studio alto (+6,7% tra i laureati e +26% tra coloro con titolo *post* laurea).

### Gli inattivi

Gli inattivi in Italia ammontano nel 2015 a 14 milioni e

38 mila persone, in diminuzione sia rispetto al 2007 (-2,9%, -418 mila unità) sia rispetto all'anno precedente (-0,6%). Questa diminuzione appare più marcata nel Centro-Nord (-4,3%) che nel Mezzogiorno (-1,2%).

Rispetto alle cause dell'inattività aumenta fortemente il numero di persone scoraggiate (+50%, anche se nell'ultimo anno si rileva una diminuzione pari al 2,2%) e il numero di persone in attesa dell'esito di passate azioni di ricerca (+95%), mentre diminuisce tra le persone in pensione o non interessate per motivi di età (-33%).

Rispetto al genere tra il 2007 e il 2015 si evidenziano un incremento degli inattivi tra gli uomini (+2%) e una diminuzione tra le donne (-5,5%).

Tabella 1.2 – Italia ed Eurozona dal 2007 al 2015 – Tasso di attività e occupati 15-64 anni per genere, livello di istruzione e a tempo determinato

	2007	2014	2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-15	
<b>Tasso di attività (in %)</b>							
Maschi e femmine							
- Eurozona	70,8	72,3	72,4	1,60	↑	0,10	●
- Italia	62,4	63,9	64	1,60	↑	0,10	●
<b>Maschi</b>							
- Eurozona	78,4	78,0	78,1	- 0,30	●	0,10	●
- Italia	74,3	73,6	74	- 0,30	●	0,40	●
<b>Femmine</b>							
- Eurozona	63,2	66,6	66,8	3,60	↑	0,20	●
- Italia	50,6	54,4	54,1	3,50	↑	- 0,30	●
<b>Occupati (in migliaia)</b>							
- Eurozona	143.260	139.338	140.630	-1,8%	↓	0,9%	↑
- Italia	22.517	21.810	21.973	-2,4%	↓	0,7%	↑
<b>Occupati per genere (in migliaia)</b>							
Maschi							
- Eurozona	79.931	74.975	75.638	-5,4%	↓	0,9%	↑
- Italia	13.515	12.590	12.718	-5,9%	↓	1,0%	↑
Femmine							
- Eurozona	63.329	64.363	64.993	2,6%	↑	1,0%	↑
- Italia	9.002	9.220	9.255	2,8%	↑	0,4%	●
<b>Occupati per livello di istruzione (in migliaia)</b>							
Meno che primaria, primaria e secondaria inferiore (livelli 0-2 di ISCED 2011)							
- Eurozona	39.920	29.261	29.015	-27,3%	↓	-0,8%	↓
- Italia	8.673	6.923	6.893	-20,5%	↓	-0,4%	●
secondaria superiore e post secondaria non terziaria (livelli 3 e 4 di ISCED 2011)							
- Eurozona	65.627	65.262	65.476	-0,2%	●	0,3%	●
- Italia	10.253	10.467	10.471	2,1%	↑	0,0%	●
terziaria (livelli 5-8 di ISCED 2011)							
- Eurozona	37.543	44.555	45.858	22,1%	↑	2,9%	↑
- Italia	3.591	4.420	4.609	28,4%	↑	4,3%	↑
<b>Occupati dipendenti a tempo determinato (in migliaia)</b>							
- Eurozona	19.829	17.985	18.647	-6,0%	↓	3,7%	↑
- Italia	2.218	2.269	2.372	6,9%	↑	4,5%	↑




Elaborazione CNEL su dati EUROSTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

- ↑: miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)
- ↓: peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)
- : invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Tabella 1.3 – Italia ed Eurozona dal 2007 al 2015 – tasso di disoccupazione e disoccupati per età, genere, durata della disoccupazione

	2007	2014	2015	var. % 2007-15		var. % 2014-15	
<b>Tasso di disoccupazione (in %)</b>							
- Eurozona	7,5	11,8	11	3,5	↑	- 0,8	↓
- Italia	6,2	12,9	12,1	5,9	↑	- 0,8	↓
<b>Tasso di disoccupazione 15-39 anni (in %)</b>							
- Eurozona	12,2	15,2	14,2	2,0	↑	- 1,0	↓
- Italia	13,2	19,9	18,9	5,7	↑	- 1,0	↓
<b>Tasso di disoccupazione per genere (in %)</b>							
Maschi							
- Eurozona	6,7	11,6	10,9	4,2	↑	- 0,7	↓
- Italia	5,0	12,1	11,6	6,6	↑	- 0,5	↓
Femmine							
- Eurozona	8,5	11,9	11,1	2,6	↑	- 0,8	↓
- Italia	7,9	13,9	12,8	4,9	↑	- 1,1	↓
<b>Disoccupati (in migliaia)</b>							
- Eurozona	11.555	18.571	17383	50,4%	↑	-6,4%	↓
- Italia	1.478	3.230	3024	104,5%	↑	-6,4%	↓

Elaborazione CNEL su dati EUROSTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

 : miglioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
 : peggioramento (incremento di almeno lo 0,5%)  
 : invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Rispetto all'età si rileva un aumento del numero di inattivi tra i giovani fra 15 e 34 anni (+4,5%) e una diminuzione tra le persone con età compresa tra 55 e 64 anni (-19%).

Rispetto alla cittadinanza, il numero degli inattivi italiani diminuisce (-7%), mentre aumenta tra gli stranieri (+104%).

Rispetto al titolo di studio il numero di inattivi diminuisce tra le persone prive di titolo o in possesso di licenza elementare (-51%), mentre aumenta tra le persone in possesso di diploma (+14%) o laurea (+24%).

### I disoccupati

Il numero di disoccupati in Italia nel 2015 risulta pari a 3 milioni e 33 mila persone, più che doppio rispetto al 2007 (+105%), ma in diminuzione rispetto all'anno precedente (-6%).

Rispetto al 2007, il numero di disoccupati nel 2015 aumenta in tutti i segmenti del mercato del lavoro, in particolare nel Centro-Nord (+134%, contro +80% nel Mezzogiorno), tra gli uomini (+136%, contro +76% tra

le donne), tra i lavoratori più anziani (+266%, contro +62% tra i giovani), tra gli stranieri (+248%, contro +91% tra gli italiani), tra le persone con esperienze di lavoro (+117%, contro +79% tra le persone senza esperienze di lavoro) e tra i disoccupati di lunga durata (+153%, contro +62% dei disoccupati da meno di 12 mesi).

Tra il 2014 e il 2015 si rileva la diminuzione del numero di disoccupati in quasi tutti i segmenti del mercato del lavoro, con l'eccezione dei lavoratori più anziani (+6%).

### I giovani non occupati e non in istruzione (NEET)

In Italia nel 2015 si contano 3 milioni e 421 mila giovani tra 15 e 34 anni che non studiano e non lavorano, in aumento rispetto al 2007 (+23%) ma in diminuzione rispetto all'anno precedente (-2,6%).




Rispetto al 2014, nel 2015 il numero di NEET diminuisce in tutti i segmenti del mercato del lavoro.

Rispetto al 2007, nel 2015 il numero di NEET aumenta nella maggior parte dei segmenti del mercato del lavoro.

Tabella 1.4 – Occupati in Italia per macroregione, genere, età, orario di lavoro, cittadinanza, titolo di studio, settore e professione, anni 2007 - 2015

occupati (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
totale occupati in Italia	22.894	22.279	22.465	-1,9%	↓	0,8%	↑
<b>Macroregione</b>							
Centro - Nord	16.428	16.423	16.515	0,5%	○	0,6%	↑
Mezzogiorno	6.466	5.856	5.950	-8,0%	↓	1,6%	↑
<b>Genere</b>							
maschi	13.812	12.945	13.085	-5,3%	↓	1,1%	↑
femmine	9.082	9.334	9.380	3,3%	↑	0,5%	○
<b>Età</b>							
15 - 34 anni	7.082	5.035	5.008	-29,3%	↓	-0,5%	○
55 - 64 anni	2.385	3.508	3.689	54,7%	↑	5,2%	↑
<b>Orario</b>							
tempo pieno	19.774	18.188	18.298	-7,5%	↓	0,6%	↑
tempo parziale	3.120	4.091	4.166	33,5%	↑	1,8%	↑
<b>Cittadinanza</b>							
italiani	21.447	19.985	20.106	-6,3%	↓	0,6%	↑
stranieri	1.447	2.294	2.359	63,0%	↑	2,8%	↑
<b>Titolo di studio</b>							
nessun titolo, licenza elementare	1.655	893	820	-50,5%	↓	-8,2%	↓
licenza scuola media	7.366	6.358	6.415	-12,9%	↓	0,9%	↑
diploma	10.200	10.491	10.505	3,0%	↑	0,1%	○
laurea e post laurea	3.673	4.537	4.725	28,6%	↑	4,1%	↑
<b>Settore</b>							
agricoltura, caccia, pesca	908	812	843	-7,2%	↓	3,8%	↑
industria (escluse costruzioni)	4.984	4.509	4.507	-9,6%	↓	0,0%	○
costruzioni	1.914	1.484	1.468	-23,3%	↓	-1,1%	↓
servizi	15.088	15.474	15.646	3,7%	↑	1,1%	↑
<b>Professione</b>							
dirigenti e imprenditori	1.133	589	605	-46,6%	↓	2,7%	↑
professioni intellettuali	2.300	3.112	3.153	37,1%	↑	1,3%	↑
professioni tecniche	5.028	3.941	3.967	-21,1%	↓	0,7%	↑
impiegati	2.357	2.542	2.565	8,8%	↑	0,9%	↑
vendita e servizi personali	3.636	4.199	4.249	16,9%	↑	1,2%	↑
operai e artigiani	6.200	5.226	5.206	-16,0%	↓	-0,4%	○
personale non qualificato	1.991	2.433	2.471	24,1%	↑	1,6%	↑
forze armate	249	237	249	0,0%	○	5,1%	↑

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

 : miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)  
 : peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
 : invariato (variazione tra -0,5% e +0,5%)

Diminuzioni si rilevano soltanto tra i giovani non disponibili al lavorare (-14%), tra i giovani non in possesso di un titolo di studio o in possesso della licenza media (-3,8%) e tra coloro che in famiglia hanno il ruolo di genitore (-10%).

### Le differenze di genere


✓ **Il tasso di attività femminile è di 20 punti inferiore a quello maschile, nonostante miglioramenti negli ultimi anni.**

Nel 2015 il tasso di attività femminile è di 20 punti percentuali più basso rispetto a quello maschile (74,1% gli uomini, 54,1% le donne). Rispetto al 2007, il tasso di attività femminile è aumentato del 3,5%, mentre il tasso maschile è rimasto pressoché invariato.

Il tasso di disoccupazione risulta più elevato tra le donne che tra gli uomini, ma negli ultimi anni il tasso femminile ha mostrato una dinamica migliore rispetto al tasso maschile. Nel 2015 risulta più alto per le donne (12,7%) che per gli uomini (11,3%). Tra il 2007 e il 2015 aumenta maggiormente tra gli uomini (+6,4%) che tra

Continua a pag. 10

## La probabilità di trovare un'occupazione al variare del genere, dell'area geografica e del titolo di studio

 **Nelle Regioni del Nord le donne con elevata istruzione hanno la stessa probabilità degli uomini di trovare un impiego.**

In questo esercizio abbiamo stimato come cambia la probabilità di avere un'occupazione se si è uomo o donna, se si vive al Nord, al Centro oppure al Sud e a seconda del titolo di studio posseduto. Abbiamo utilizzato un campione di 130.831 persone rilevato dall'ISTAT relativamente al IV trimestre 2014. Nelle note 1 e 2 sono riportate la descrizione del campione (1) e la metodologia statistica utilizzata (2). Sulla base del modello statistico stimato sono state calcolate le probabilità di avere un lavoro per sesso, macroregione e livello di istruzione, riportate in tabella 1 in ordine crescente.

Il principale risultato è che il conseguimento di un più elevato grado di istruzione accresce la probabilità di avere un'occupazione e riduce le differenze di genere.

La probabilità di avere un impiego risulta fortemente correlata con il livello di istruzione: tra le donne del Sud tale probabilità aumenta da 0,10 (titolo basso) a 0,55 (titolo alto); tra gli uomini del Sud aumenta da 0,29 (titolo basso) a 0,65 (titolo alto); tra le donne del Nord aumenta da 0,19 (titolo basso) a 0,71 (titolo alto); tra gli uomini del Nord aumenta da 0,38 (titolo basso) a 0,73 (titolo alto).

*Probabilità di occupazione per genere, macro-regione e livello di istruzione - Fonte: elaborazione CNEL su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro IV trimestre 2014*

Genere	Macro-regione	Livello di istruzione*	Probabilità di essere occupati
femmine	Sud	basso	0.10
femmine	Centro	basso	0.17
femmine	Nord	basso	0.19
maschi	Sud	basso	0.29
maschi	Centro	basso	0.34
femmine	Sud	medio	0.34
maschi	Nord	basso	0.38
femmine	Centro	medio	0.52
maschi	Sud	medio	0.53
femmine	Sud	alto	0.55
femmine	Nord	medio	0.56
maschi	Centro	medio	0.62
maschi	Sud	alto	0.65
maschi	Nord	medio	0.67
femmine	Centro	alto	0.67
maschi	Centro	alto	0.69
femmine	Nord	alto	0.71
maschi	Nord	alto	0.73

Le donne in possesso di un titolo di studio basso costituiscono il gruppo con la minore probabilità di essere occupate: la probabilità varia dallo 0,10 al Sud allo 0,19 al Nord.

Nel Sud le differenze di genere sono marcate anche tra le persone di elevata istruzione: la probabilità di avere un impiego tra le persone in possesso di un titolo di studio elevato è significativamente più alta tra gli uomini (0,65) che tra le donne (0,55).

Nel Nord le differenze di genere tra le persone in possesso di elevato grado di istruzione sono notevolmente meno importanti: la probabilità di avere un'occupazione tra le persone in possesso di un titolo di studio elevato è stimata pari a 0,71 tra le donne e a 0,73 tra gli uomini.

(1) **Descrizione del campione:** Abbiamo utilizzato i microdati dell'indagine sulle forze di lavoro in Italia del IV trimestre 2014. Tale rilevazione contiene 150.667 record, di cui è disponibile il titolo di studio in 130.861 casi. Su tale campione sono state prese in considerazione le seguenti variabili: occupato (sì, no), genere (maschio, femmina), ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud) e titolo di studio posseduto (basso = senza titolo, scuola elementare, scuola media; medio = qualifica professionale, diploma di maturità, accademia d'arte; alto = laurea triennale, specialistica, vecchio ordinamento).

(2) **Metodologia statistica:** abbiamo utilizzato un modello *logit* in cui la variabile dicotomica "occupato" è spiegata con le variabili "genere", "ripartizione geografica" e "titolo di studio". Di seguito riportiamo le stime del modello. L'analisi dei residui condotta con gli opportuni test statistici mostra che i residui risultano normali e omoschedastici e che i regressori risultano esogeni.

Factors and interactions	Estimate	Std. Error	z value	p-value
(Intercept)	-0.50763	0.01588	-31.960	< 2e-16
donne	-0.93428	0.02215	-42.177	< 2e-16
Centro	-0.17693	0.02879	-6.145	7.98e-10
Sud	-0.38757	0.02307	-16.802	< 2e-16
istruzione media	1.21403	0.02316	52.409	< 2e-16
Istruzione alta	1.49591	0.03681	40.642	< 2e-16
donne:Centro	0.02489	0.03387	0.735	0.462
donne:Sud	-0.35053	0.02873	-12.203	< 2e-16
donne:istruzione media	0.48885	0.02694	18.143	< 2e-16
donne:istruzione alta	0.85169	0.04036	21.103	< 2e-16
Centro:istruzione media	-0.04503	0.03632	-1.240	0.215
Sud:istruzione media	-0.20733	0.03050	-6.798	1.06e-11
Centro:istruzione alta	-0.03246	0.05288	-0.614	0.539
Sud:istruzione alta	0.01460	0.04569	0.320	0.749
Null deviance: 23247.756 on 17 degrees of freedom				
Residual deviance: 11.784 on 4 degrees of freedom				
AIC: 199.64 - Number of Fisher Scoring iterations: 3				

Continua da pag. 8

le donne (+4,9%). Tra il 2014 e il 2015 diminuisce maggiormente tra le donne (-1,1%) che tra gli uomini (-0,6%).

I dati per macroregione mostrano che tra il 2007 e il 2015 la dinamica dell'occupazione femminile è stata migliore di quella maschile e che nell'ultimo anno tra il 2014 e il 2015 l'occupazione maschile recupera più velocemente di quella femminile. Tra il 2007 e il 2015 il numero di donne occupate aumenta nel Centro-Nord (+4,5%, a fronte del -2,4% degli uomini) e diminuisce nel Mezzogiorno (-0,7%, a fronte del -11,6% degli

uomini).

I dati per classi di età mostrano sia per gli uomini che per le donne una significativa diminuzione del numero di lavoratori giovani tra i 15 e i 34 anni di età e un marcato aumento del numero di lavoratori tra i 55 e i 64 anni di età.

I dati per settore relativi al periodo 2007 - 2015 mostrano una significativa diminuzione del numero di occupati di entrambi i generi in tutti i settori, con la sola eccezione dell'occupazione femminile nei servizi (+8,2%). I dati relativi al 2014 e al 2015 mostrano una ripresa dell'occupazione in tutti i settori per entrambi i generi, con l'eccezione del settore delle costruzioni.

Tabella 1.5 – Occupati irregolari in Italia per macroregione e settore – in migliaia di unità - e incidenza in rapporto agli occupati regolari, anni 2007 - 2013

<b>occupati irregolari (in migliaia di persone)</b>	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2012	anno 2013	var. %2007- 2013	var. %2012- 2013
totale occupati irregolari in Italia	3.137	3.120	3.113	-0,7% ↓	-0,2% ●
totale occupati regolari in Italia	25.295	24.765	24.323	-3,8%	-1,8%
<b>Macroregione</b>					
Centro - Nord	1.840	1.825	1.831	-0,4% ●	0,3% ●
Mezzogiorno	1.276	1.283	1.267	-0,7% ↓	-1,2% ↓
<b>Settore</b>					
agricoltura, caccia, pesca	201	201	199	-1,0% ↓	-1,1% ↓
industria (escluse costruzioni)	289	288	285	-1,6% ↓	-1,3% ↓
costruzioni	225	261	238	5,6% ↑	-8,9% ↓
servizi	2.407	2.354	2.385	-0,9% ↓	1,3% ↑
<b>occupati irregolari (incidenza in rapporto agli occupati regolari)</b>	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2012	anno 2013		
totale occupati in Italia	12,4	12,6	12,8		
<b>Macroregione</b>					
Centro - Nord	10,2	10,2	10,4		
Mezzogiorno	17,6	18,7	18,9		
<b>Settore</b>					
agricoltura, caccia, pesca	20,4	21,9	22,3		
industria (escluse costruzioni)	5,9	6,6	6,7		
costruzioni	11,5	14,7	14,5		
servizi	13,8	13,3	13,6		

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Conti nazionali




↓ : miglioramento (diminuzione di almeno lo 0,5% dell'occupazione irregolare)  
 ↑ : peggioramento (incremento di almeno lo 0,5% dell'occupazione irregolare)  
 ● : invariato (variazione tra -0,5% e +0,5%)

Tabella 1.6 – Occupati nella pubblica amministrazione in Italia per tipologia e stabilità del rapporto di lavoro, genere, età e titolo di studio, anni 2007 - 2014

	2007 (pre-crisi)	2013	2014	var. % 2007-2014		var. % 2013-2014	
occupati (in migliaia di unità)							
totale occupati PA <sup>3</sup>	3.584	3.337	3.360	-6,2%	↓	0,7%	↑
occupati PA sul totale degli occupati	15,5%	15,0%	15,0%				
<b>Tipologia di rapporto di lavoro</b>							
personale contrattualizzato	2.950	2.735	2.761	-6,4%	↓	0,9%	↑
personale in regime di diritto pubblico	634	601	599	-5,4%	↓	-0,3%	○
<b>Stabilità del rapporto di lavoro</b>							
personale stabile <sup>1 e 3</sup>	3.125	3.029	3.041	-2,7%	↓	0,4%	○
altro personale <sup>2 e 3</sup>	458	307	319	-30,5%	↓	3,7%	↑
<b>Genere</b>							
uomini	1.639	1.470	1.482	-9,6%	↓	0,8%	↑
donne	1.944	1.866	1.878	-3,4%	↓	0,6%	↑
<b>Età <sup>4</sup></b>							
meno di 39 anni	886	585	549	-38,0%	↓	-6,1%	↓
40-49 anni	1.263	1.064	1.032	-18,3%	↓	-3,1%	↓
50 - 59 anni	1.109	1.276	1.299	17,2%	↑	1,8%	↑
60 anni e più	172	307	373	117,4%	↑	21,3%	↑
<b>Titolo di studio <sup>4</sup></b>							
fino alla scuola dell'obbligo	838.280	629.024	612.217	-27,0%	↓	-2,7%	↓
scuola media superiore	1.559.311	1.508.752	1.520.207	-2,5%	↓	0,8%	↑
laurea breve e laurea	920.758	959.163	982.436	6,7%	↑	2,4%	↑
titoli post laurea	109.251	134.387	138.075	26,4%	↑	2,7%	↑

Elaborazione CNEL su dati RGS (Conto annuale) e ISTAT (Rilevazione sulle forze di lavoro)

- 1 Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione
- 2 Personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato (compresi i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica, direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia), personale assunto con contratto di formazione e lavoro della durata massima di 24 mesi, personale utilizzato dalle amministrazioni pubbliche sulla base di contratti di somministrazione a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità ai sensi del D.Lgs. 468/1997
- 3 Le unità di misura utilizzate sono le seguenti:
  - "unità al 31/12" per misurare il personale stabile e le seguenti categorie di personale assunto a tempo determinato: i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica, direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia
  - "unità annue" (=somma dei mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine e diviso per 12 mesi) per personale assunto a tempo determinato (escluse le categorie di cui al punto precedente), personale assunto con contratto di formazione e lavoro con durata fino a 24 mesi, personale utilizzato dalle amministrazioni pubbliche sulla base di contratti di somministrazione a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità ai sensi del D.Lgs. 468/1997
- 4 Dato riferito al personale stabile e alle seguenti categorie assunte a tempo determinato: i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica, direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia

-  : miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)  
 : peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
 : invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

I dati per titolo di studio relativi al periodo 2007 – 2015 evidenziano per entrambi i generi una forte diminuzione dell'occupazione tra le persone con titolo di studio basso e un marcato aumento dell'occupazione tra le persone con titolo di studio alto. L'andamento si conferma nei dati relativi al 2014 e al 2015.

I dati occupazionali relativi al 2007-2015 mostrano un generale processo di spostamento delle qualifiche professionali degli occupati, sia uomini sia donne, nel senso di una diminuzione del numero di dirigenti, imprenditori, professionisti tecnici/intellettuali e di un contestuale aumento del personale non qualificato e a

bassa qualifica.

Il numero di dirigenti e imprenditori quasi si dimezza tra il 2007 e il 2015 in entrambi i generi; tra il 2014 e il 2015 si rileva un incremento, più accentuato tra le donne.




Il numero di persone che svolgono professioni intellettuali tra il 2007 e il 2015 aumenta fortemente, in modo più accentuato tra le donne (+62%) che tra gli uomini (+16%); tale dinamica si conferma anche nel biennio 2014 – 2015.

Continua a pag. 15

Tabella 1.7 – Inattivi in Italia per disponibilità a lavorare, motivo dell'inattività, macroregione, genere, età, cittadinanza e titolo di studio, anni 2007 - 2015

inattivi 15 - 64 anni (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007- 2015		var. % 2014- 2015	
<b>totale inattivi in Italia</b>	14.456	14.122	14.038	-2,9%	↓	-0,6%	↓
<b>Disponibilità a lavorare</b>							
disponibili a lavorare	2.530	3.374	3.471	37,2%	↑	2,9%	↑
non disponibili a lavorare	11.925	10.748	10.567	-11,4%	↓	-1,7%	↓
<b>Motivo dell'inattività</b>							
scoraggiamento	1.272	1.951	1.909	50,1%	↑	-2,2%	↓
motivi familiari	2.462	2.375	2.327	-5,5%	↓	-2,0%	↓
studio, formazione professionale	4.039	4.272	4.312	6,8%	↑	0,9%	↑
aspetta esiti passate azioni di ricerca	405	732	790	95,1%	↑	7,9%	↑
pensione, non interessa anche per motivi di età	4.607	3.264	3.095	-32,8%	↓	-5,2%	↓
<b>Macroregione</b>							
Centro - Nord	7.897	7.599	7.560	-4,3%	↓	-0,5%	↓
Mezzogiorno	6.559	6.523	6.478	-1,2%	↓	-0,7%	↓
<b>Genere</b>							
maschi	4.928	5.142	5.032	2,1%	↑	-2,1%	↓
femmine	9.528	8.980	9.006	-5,5%	↓	0,3%	○
<b>Età</b>							
15 - 34 anni	5.990	6.222	6.257	4,5%	↑	0,6%	↑
55 - 64 anni	4.638	3.876	3.741	-19,3%	↓	-3,5%	↓
<b>Cittadinanza</b>							
italiani	13.880	12.972	12.861	-7,3%	↓	-0,9%	↓
stranieri	576	1.150	1.177	104,3%	↑	2,3%	↑
<b>Titolo di studio</b>							
nessun titolo, licenza elementare	3.256	1.762	1.598	-50,9%	↓	-9,3%	↓
licenza scuola media	6.140	6.514	6.594	7,4%	↑	1,2%	↑
diploma	4.198	4.793	4.774	13,7%	↑	-0,4%	↓
laurea e post laurea	862	1.052	1.071	24,2%	↑	1,8%	↑

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

 : miglioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
 : peggioramento (incremento di almeno lo 0,5%)  
 : invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

## I numeri delle criticità del mercato rispetto al periodo pre-crisi (2007-2015)

**Occupati per genere:** - 727 mila occupati (- 5,3%), mentre le occupate aumentano di 298 mila unità (+ 3,3%);

**giovani 15-34 anni:** - 2 milioni e 74 mila occupati (- 29%), mentre gli occupati fra 55 e 64 anni aumentano di 1 milione e 304 mila unità (+55%);

**lavoratori a tempo pieno:** diminuiscono di 1 milione e 476 mila unità (-7,5%), mentre gli occupati a tempo parziale aumentano di 1 milione e 46 mila unità (+33%);

**lavoratori italiani:** diminuiscono di 1 milione e 341 mila unità (-7,5%), mentre i lavoratori stranieri aumentano di 912 mila unità (+63%);

**occupati in possesso di basso titolo di studio:** gli occupati privi di titolo di studio o in possesso di

licenza elementare o di scuola media diminuiscono di 1 milione e 786 mila unità (-20%), mentre il numero di occupati diplomati o laureati aumenta di 1 milione e 357 mila (+10%);

**settori:** si perde occupazione in tutti i settori (agricoltura: -96 mila, pari a -7,2%; industria: -475 mila, pari a -9,6%; costruzioni: -430 mila, pari a -23%), mentre nei servizi l'occupazione aumenta di 386 mila unità, pari a +3,7%;

**qualifiche:** cala il numero di dirigenti e imprenditori (-47%), di professionisti tecnici (-21%), di operai e artigiani (-16%), mentre aumentano gli occupati nelle professioni intellettuali (+37%), gli impiegati (+9%), gli addetti alla vendita e ai servizi alla persona (+17%), il personale non qualificato (+24%).

Tabella 1.8 – Disoccupati in Italia per macroregione, genere, età, durata della disoccupazione, cittadinanza, esperienza di lavoro in precedenza, anni 2007 - 2015

disoccupati (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
<b>totale disoccupati in Italia</b>	1.481	3.236	3.033	104,8%	↑	-6,3%	↓
<b>Macroregione</b>							
Centro - Nord	685	1.710	1.601	133,7%	↑	-6,4%	↓
Mezzogiorno	796	1.526	1.432	79,9%	↑	-6,2%	↓
<b>Genere</b>							
maschi	708	1.742	1.669	135,7%	↑	-4,2%	↓
femmine	773	1.494	1.364	76,5%	↑	-8,7%	↓
<b>Età</b>							
15 - 34 anni	880	1.627	1.510	71,6%	↑	-7,2%	↓
55 - 64 anni	59	203	216	266,1%	↑	6,4%	↑
<b>Durata della disoccupazione</b>							
meno di 12 mesi	786	1.270	1.271	61,7%	↑	0,1%	○
più di 12 mesi	695	1.966	1.762	153,5%	↑	-10,4%	↓
<b>Cittadinanza</b>							
italiani	1.350	2.770	2.577	90,9%	↑	-7,0%	↓
stranieri	131	466	456	248,1%	↑	-2,1%	↓
<b>Esperienze di lavoro precedenti</b>							
con esperienza	1.019	2.314	2.208	116,7%	↑	-4,6%	↓
senza esperienza	462	922	825	78,6%	↑	-10,5%	↓

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro




: miglioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
: peggioramento (incremento di almeno lo 0,5%)  
: invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Tabella 1.9 – Giovani 15-34 anni non occupati e non in istruzione (NEET) in Italia per disponibilità a lavorare, macroregione, genere, cittadinanza, titolo di studio e ruolo in famiglia, anni 2007-2015

NEET (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
<b>totale NEET in Italia</b>	2.779	3.512	3.421	23,1%	↑	-2,6%	↓
<b>Disponibilità a lavorare</b>							
non cercano e non disponibili a lavorare	1.023	899	878	-14,2%	↓	-2,3%	↓
disoccupati (cercano un lavoro con azioni concrete)	765	1.460	1.360	77,8%	↑	-6,8%	↓
<b>Macroregione</b>							
Centro - Nord	1.062	1.579	1.534	44,4%	↑	-2,8%	↓
Mezzogiorno	1.717	1.933	1.887	9,9%	↑	-2,4%	↓
<b>Genere</b>							
maschi	964	1.558	1.505	56,1%	↑	-3,4%	↓
femmine	1.815	1.954	1.916	5,6%	↑	-1,9%	↓
<b>Cittadinanza</b>							
italiani	2.484	2.938	2.843	14,5%	↑	-3,2%	↓
stranieri	295	575	578	95,9%	↑	0,5%	○
<b>Titolo di studio</b>							
nessun titolo, scuola elementare e media	1.416	1.417	1.362	-3,8%	↓	-3,9%	↓
diploma	1.089	1.653	1.622	48,9%	↑	-1,9%	↓
laurea e post laurea	274	442	437	59,5%	↑	-1,1%	↓
<b>Ruolo in famiglia</b>							
figlio/a	1.477	2.168	2.116	43,3%	↑	-2,4%	↓
genitore	1.004	928	908	-9,6%	↓	-2,2%	↓
single, partner senza figli, altro ruolo	298	417	396	32,9%	↑	-5,0%	↓

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro




: miglioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
: peggioramento (incremento di almeno lo 0,5%)  
: invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Tabella 1.10 – Tasso di attività e di disoccupazione in Italia per genere, anni 2007-2015

in %	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
<b>tasso di attività</b>	62,4	63,9	64,0	1,6		0,1	
maschi	74,3	73,6	74,1	-0,2		0,5	
femmine	50,6	54,4	54,1	3,5		-0,3	
<b>tasso di disoccupazione</b>	6,1	12,7	11,9	5,8		-0,8	
maschi	4,9	11,9	11,3	6,4		-0,6	
femmine	7,8	13,8	12,7	4,9		-1,1	

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

: miglioramento (aumento di almeno lo 0,5% del tasso di attività o diminuzione di almeno lo 0,5% del tasso di disoccupazione)  
: peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5% del tasso di attività o aumento di almeno lo 0,5% del tasso di disoccupazione)  
: invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Tabella 1.11 – Occupati uomini e donne in Italia per macroregione, età e settore, anni 2007-2015

occupati (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
<b>totale occupati in italia</b>	22.894	22.279	22.465	-1,9%		0,8%	
maschi	13.812	12.945	13.085	-5,3%		1,1%	
femmine	9.082	9.334	9.380	3,3%		0,5%	
<b>Macroregione</b>							
<b>Centro-Nord</b>	16.433	16.423	16.515	0,5%		0,6%	
maschi	9.532	9.223	9.301	-2,4%		0,8%	
femmine	6.901	7.200	7.214	4,5%		0,2%	
<b>Mezzogiorno</b>	6.461	5.856	5.950	-7,9%		1,6%	
maschi	4.280	3.722	3.784	-11,6%		1,7%	
femmine	2.181	2.134	2.166	-0,7%		1,5%	
<b>Età</b>							
<b>15-34 anni</b>	7.082	5.035	5.007	-29,3%		-0,6%	
maschi	4.152	2.877	2.900	-30,2%		0,8%	
femmine	2.930	2.158	2.107	-28,1%		-2,4%	
<b>55-64 anni</b>	2.385	3.509	3.689	54,7%		5,1%	
maschi	1.550	2.077	2.192	41,4%		5,5%	
femmine	835	1.432	1.497	79,3%		4,5%	
<b>Settore</b>							
<b>agricoltura, caccia, pesca</b>	908	812	843	-7,2%		3,8%	
maschi	630	587	614	-2,5%		4,6%	
femmine	278	225	229	-17,6%		1,8%	
<b>industria (escluse costruzioni)</b>	4.984	4.510	4.507	-9,6%		-0,1%	
maschi	3.587	3.356	3.355	-6,5%		0,0%	
femmine	1.397	1.154	1.152	-17,5%		-0,2%	
<b>costruzioni</b>	1.914	1.484	1.469	-23,2%		-1,0%	
maschi	1.812	1.388	1.374	-24,2%		-1,0%	
femmine	102	96	95	-6,9%		-1,0%	
<b>servizi</b>	15.088	15.474	15.647	3,7%		1,1%	
maschi	7.783	7.615	7.742	-0,5%		1,7%	
femmine	7.305	7.859	7.905	8,2%		0,6%	

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

: miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)  
: peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
: invariato (variazione tra -0,5% e + 0,5%)

Tabella 1.12 – Occupati uomini e donne in Italia per titolo di studio e professione, anni 2007-2015

occupati (in migliaia di persone)	anno 2007 (pre-crisi)	anno 2014	anno 2015	var. % 2007-2015		var. % 2014-2015	
<b>totale occupati in italia</b>	22.894	22.279	22.465	-1,9%		0,8%	
maschi	13.812	12.945	13.085	-5,3%		1,1%	
femmine	9.082	9.334	9.380	3,3%		0,5%	
<b>Titolo di studio</b>							
nessun titolo, licenza elementare	1.655	893	820	-50,5%		-8,2%	
maschi	1.140	610	572	-49,8%		-6,2%	
femmine	515	283	248	-51,8%		-12,4%	
licenza scuola media	7.366	6.359	6.415	-12,9%		0,9%	
maschi	5.025	4.232	4.273	-15,0%		1,0%	
femmine	2.341	2.127	2.142	-8,5%		0,7%	
diploma	10.200	10.491	10.504	3,0%		0,1%	
maschi	5.826	5.958	6.012	3,2%		0,9%	
femmine	4.374	4.533	4.492	2,7%		-0,9%	
laurea e post laurea	3.673	4.537	4.725	28,6%		4,1%	
maschi	1.821	2.145	2.227	22,3%		3,8%	
femmine	1.852	2.392	2.498	34,9%		4,4%	
<b>Professione</b>							
dirigenti e imprenditori	1.132	589	606	-46,5%		2,9%	
maschi	840	445	455	-45,8%		2,2%	
femmine	292	144	151	-48,3%		4,9%	
professioni intellettuali	2.300	3.112	3.153	37,1%		1,3%	
maschi	1.255	1.446	1.461	16,4%		1,0%	
femmine	1.045	1.666	1.692	61,9%		1,6%	
professioni tecniche	5.028	3.941	3.967	-21,1%		0,7%	
maschi	2.626	2.376	2.411	-8,2%		1,5%	
femmine	2.402	1.565	1.556	-35,2%		-0,6%	
impiegati	2.357	2.542	2.565	8,8%		0,9%	
maschi	955	888	897	-6,1%		1,0%	
femmine	1.402	1.654	1.668	19,0%		0,8%	
vendita e servizi personali	3.637	4.199	4.249	16,8%		1,2%	
maschi	1.647	1.761	1.796	9,0%		2,0%	
femmine	1.990	2.438	2.453	23,3%		0,6%	
operai e artigiani	6.200	5.227	5.206	-16,0%		-0,4%	
maschi	5.196	4.533	4.504	-13,3%		-0,6%	
femmine	1.004	694	702	-30,1%		1,2%	
personale non qualificato	1.991	2.433	2.471	24,1%		1,6%	
maschi	1.050	1.266	1.317	25,4%		4,0%	
femmine	941	1.167	1.154	22,6%		-1,1%	
forze armate	249	237	249	0,0%		5,1%	
maschi	243	231	245	0,8%		6,1%	
femmine	6	6	4	-33,3%		-33,3%	

Elaborazione CNEL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

- : miglioramento (aumento di almeno lo 0,5%)  
 : peggioramento (diminuzione di almeno lo 0,5%)  
 : invariato (variazione tra -0,5% e +0,5%)

*Continua da pag. 11*

Il numero di persone che svolgono professioni tecniche tra il 2007 e il 2015 diminuisce fortemente, in modo più accentuato tra le donne (-35%) che tra gli uomini (-8%). Tra il 2014 e il 2015 tale numero torna ad aumentare, in modo più accentuato tra le donne che tra gli uomini.

Il numero di impiegati tra il 2007 e il 2015 aumenta tra le donne (+19%) e diminuisce tra gli uomini (-6%), mentre tra il 2014 e il 2015 aumenta in entrambi i generi.

Il numero di persone addette alla vendita aumenta sensibilmente tra il 2007 e il 2015, maggiormente tra

le donne (+23%) che tra gli uomini (+9%).

Il numero di operai e artigiani tra il 2007 e il 2015 diminuisce fortemente, in maniera più accentuata tra le donne (-30%) che tra gli uomini (-13%). Tra il 2014 e il 2015 si rilevano un incremento del numero di operai e artigiani tra le donne e una diminuzione tra gli uomini.

Il numero del personale non qualificato aumenta fortemente in entrambi i generi tra il 2007 e il 2015, più tra i maschi che tra le femmine.

Nelle forze armate il numero di occupate, già in partenza esiguo, tra il 2007 e il 2015 diminuisce di 2 mila unità, con una diminuzione pari al 33%. Le donne sono 4 mila, l'1,6 del totale.

## La domanda di lavoro da parte delle imprese: i dati microeconomici

L'analisi ISTAT della competitività dei settori produttivi (1) esamina la *performance* occupazionale del sistema produttivo mediante gli aspetti microeconomici (dati individuali di impresa, su campione) della domanda di lavoro da parte di imprese attive nell'ultimo triennio. Se ne traggono informazioni importanti sul comportamento delle imprese negli ultimi due-tre anni.

In un quadro caratterizzato da contrazioni occupazionali più marcate nella manifattura che nei servizi, la riduzione delle ore lavorate è stato uno strumento, comune a tutti i paesi europei, di "resilienza" del mercato agli effetti della crisi. Ai primi segnali di ripresa le imprese italiane hanno adottato comportamenti prudenti, aumentando l'*input* di lavoro attraverso la crescita delle ore lavorate per dipendente e un graduale riassorbimento della cassa integrazione.

La creazione di nuove posizioni lavorative dipendenti comincia in una fase successiva e si concentra in prevalenza nel settore servizi; nel manifatturiero, 9 settori su 23 hanno creato nuove posizioni lavorative nel biennio 2013-2015.

In un sistema produttivo in cui la dimensione aziendale ha un ruolo fondamentale (le imprese di meno di 10 addetti occupano quasi il 50% degli occupati totali), l'analisi dimensionale mostra che nel manifatturiero una unità di media dimensione su due ha aumentato le posizioni lavorative nel biennio in esame, mentre nel terziario le unità di piccola dimensione in tre casi su quattro hanno mantenuto o aumentato i posti di lavoro. Secondo l'ISTAT, inoltre, la probabilità di accrescere il numero di occupati è più elevata per le imprese con più alto valore aggiunto per addetto (vi rientrano le imprese delle classi 50-149 e 150-249 addetti, per le quali la realizzazione di più elevati livelli di produttività aumenta rispettivamente del 15% e del 14% la probabilità di creare nuovi posti), più orientate all'esportazione, più giovani. Le imprese manifatturiere esportatrici delle stesse classi dimensionali (50-149 e 150-249 addetti) mostrano una probabilità di aumentare l'occupazione rispettivamente maggiore del 10% e del 14% rispetto alle imprese che non esportano. Le imprese più giovani (fino a 5 anni) presentano una più alta probabilità di creare posti solo se piccole (classe di addetti inferiori a 10). Nelle micro imprese, inoltre, la crescita occupazionale risulta essere influenzata dall'età dell'imprenditore: la probabilità di creare nuovi posti è del 23% se l'imprenditore ha almeno 50 anni di età, del 31% se l'imprenditore è di 30-49 anni, del 41% se l'imprenditore ha fino a 29 anni.

Lo stesso rapporto analizza i dati relativi dei comportamenti occupazionali delle imprese rispetto ai fattori normativi e fiscali introdotti nell'anno 2015 (2). Alle imprese che dichiarano di aver incrementato il numero di occupati nel corso dell'anno, è stato chiesto di indicare quali elementi hanno più contribuito alla scelta di assumere. Sia nella manifattura che nel terziario la scelta è stata motivata prevalentemente dall'andamento della domanda interna (nel 60% delle

manifatturiere e nel 57% delle imprese dei servizi) o estera (56% delle imprese manifatturiere). Per la metà delle imprese manifatturiere che hanno dichiarato un incremento netto di occupati, gli esoneri contributivi hanno costituito l'elemento decisivo, mentre il contratto a tutele crescenti ha esercitato un ruolo positivo ma meno rilevante (molto o abbastanza importante per il 35% delle imprese). Nel terziario, l'esonero contributivo ha pesato sulle nuove assunzioni in modo più incisivo che nel manifatturiero (il 61% delle imprese lo ha ritenuto molto o abbastanza rilevante) e lo stesso vale per il contratto a tutele crescenti (il 49% lo ha ritenuto molto o abbastanza rilevante).

Il modello econometrico ISTAT che stima l'impatto delle nuove misure di sostegno alla domanda di lavoro sulle probabilità delle imprese di assumere a tempo indeterminato e determinato (3), mostra che un effetto significativo si registra per la decontribuzione: essa si associa a un incremento medio della probabilità di assumere nuovi addetti a tempo indeterminato pari al 24%.

Fra le imprese che dichiarano molto o abbastanza rilevante il ruolo degli sgravi contributivi, la probabilità di assumere a tempo determinato si abbassa del 15%, il che è compatibile con l'ipotesi che la decontribuzione comporti un processo di sostituzione fra tempo indeterminato e determinato.

(1) ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, 2016, <http://www.istat.it/it/archivio/180542>.

(2) Dati rilevati da ISTAT, "Modulo qualitativo *ad hoc* sulla manifattura e i servizi di mercato", novembre 2015.

(3) ISTAT, cit., pp. 53 e ss..

## Una sintesi degli interventi di riforma in materia di lavoro che espleteranno effetti nel corso dell'anno: i contenuti del DEF 2016

□ Operatività dell'Agenzia per le politiche attive e della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, sistema basato sulla costruzione di "patti di servizio" personalizzati per acquisizione delle competenze e effettiva ricollocazione dei disoccupati sul mercato; riforma degli ammortizzatori sociali, con riconduzione della CIG a misura di sostegno ai lavoratori in caso di crisi e riorganizzazione aziendale, e ampliamento della platea dei beneficiari di strumenti di sostegno al reddito con rafforzamento del principio di condizionalità per l'accesso al beneficio; i percettori della NASpI oltre quattro mesi avranno accesso all'assegno di ricollocazione, che sarà graduato in funzione del profilo di occupabilità e non costituirà reddito imponibile.

□ Operatività dell'Ispettorato del lavoro, che gestirà in modalità unitaria i controlli in materia lavoristica,

previdenziale e infortunistica.

□ Prosecuzione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge sul *Jobs Act* per gli autonomi e il lavoro agile, che disciplina un sistema di diritti e tutele rivolto ai prestatori d'opera materiale e intellettuale e disegna nuovi modelli di organizzazione del lavoro subordinato rispondenti a esigenze di flessibilità e/o a trasformazioni tecnologiche. Per il lavoro autonomo si prevedono agevolazioni fiscali per alcune tipologie di spese professionali, l'attivazione di uno sportello dedicato al lavoro autonomo presso centri per l'impiego/soggetti accreditati che erogano politiche attive, la parificazione dei lavoratori autonomi ai piccoli imprenditori per l'accesso ai fondi strutturali europei, il riconoscimento dell'indennità di maternità e l'estensione di durata e arco temporale per fruire dei congedi parentali; ulteriori facilitazioni anche contributive in caso di malattia e infortunio. Il "lavoro agile" è una modalità flessibile di svolgimento della prestazione - nell'ambito del rapporto subordinato - che dovrebbe coniugare aumento di produttività e conciliazione dei tempi di vita/lavoro, mediante il solo limite dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale.

□ Seconda fase del programma "Garanzia giovani", che introduce il *super bonus* raddoppiato (da un minimo di 3mila a un massimo di 12 mila, erogati in 12 quote uguali) per i datori che assumono a tempo indeterminato un giovane tirocinante.

□ Legge di stabilità per il 2016: reintroduzione della detassazione dei premi di produttività (aliquota agevolata al 10% per incrementi di produttività, risparmi nell'utilizzo di fattori produttivi, miglioramenti di prodotto/processo) e delle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili (1); esoneri fiscali per i premi erogati in forma di offerta di beni/servizi; contributo per le madri lavoratrici utilizzabile al termine del congedo di maternità per *baby sitting* o asilo-nido o assegno a sostegno della maternità per gli anni 2015-2017.

□ Attuazione delle modifiche introdotte con la riforma della scuola (nuove forme di apprendistato e di apprendimento professionale mediante alternanza scuola-lavoro [sistema duale] con estensione ai licei, selezione di 300 centri di formazione professionale per la fase sperimentale).

□ Intervento di riforma della contrattazione aziendale per rendere esigibili e efficaci i contratti aziendali, i quali potranno prevalere su quelli nazionali nelle materie dell'organizzazione del lavoro e della produzione.

(1) La norma è attuata dal decreto Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 25 marzo 2016, pubblicato il 16 maggio 2016.

## Il quadro fornito dalla Banca d'Italia sul mercato del lavoro

La relazione annuale della Banca d'Italia presenta un quadro sul mercato del lavoro focalizzato sulle dinamiche sperimentate nel 2015 dagli *input* di lavoro (occupati e ore lavorate), dall'offerta di lavoro, dalle retribuzioni contrattuali e dai livelli salariali, nonché una preliminare valutazione del *Jobs Act*. La relazione evidenzia che nel settore privato la crescita dell'indice delle retribuzioni contrattuali per ora lavorata è pari all'1,6%, in linea con il biennio precedente ma più contenuta rispetto alle medesime stime in termini reali per effetto del progressivo rallentamento dei prezzi, non previsto al momento del rinnovo, su base triennale, dei contratti. La modesta dinamica delle retribuzioni nominali degli ultimi anni (0,5% nel 2015) ha risentito del sostanziale ristagno dei prezzi ed è ulteriormente rallentata per l'allungamento dei tempi delle trattative, imputabili alle minori esigenze di tutela del potere di acquisto dei salari nonché alle ipotesi in discussione tra le parti sociali di revisione degli assetti contrattuali.

Le stime della Banca d'Italia riflettono per il 2016, in assenza di ulteriori rinnovi, una crescita delle retribuzioni contrattuali dimezzata rispetto all'anno precedente e prossima al minimo storico (0,8%); nel secondo semestre del 2015 i pochi contratti rinnovati non hanno previsto aumenti significativi, incorporando aspettative di inflazione deboli (es.: comparti chimica-farmaceutica e gomma-plastica).

Nel 2015 i contratti rinnovati corrispondono a poco più di un quinto del monte retributivo complessivo e a fine anno, per effetto della scadenza di numerosi contratti, la quota dei dipendenti privati con contratto di lavoro scaduto si è attestata al 50%. Rispetto ai lavoratori interessati, i rinnovi più rilevanti hanno riguardato il commercio, dove gli incrementi salariali non si sono discostati in maniera significativa dall'andamento previsto dell'indice dei prezzi al consumo, e il settore del credito, dove invece gli aumenti sono stati sensibilmente inferiori, anche per la profonda ristrutturazione del comparto. Il contratto dei chimici, rinnovato lo scorso autunno, applica gli incrementi retributivi a partire dal 2017, e prevede un più frequente aggiornamento al verificarsi di scostamenti tra l'inflazione attesa al rinnovo e quella realizzata.

Sulle regole della contrattazione, la Banca d'Italia ricorda che il Governo nel Programma nazionale di riforma ha annunciato interventi di chiarimento del quadro normativo e di ampliamento dell'autonomia della contrattazione decentrata (in particolare negli aspetti relativi all'organizzazione del lavoro), e che con la legge di stabilità per il 2016 ha reintrodotta la detassazione del salario di produttività erogato in esecuzione di intese aziendali o territoriali, e fissato l'esenzione per le prestazioni di *welfare* aziendale.

## Attività di vigilanza in materia di lavoro: i dati del 2015

Nel 2015 gli accertamenti compiuti da Ministero, INPS e INAIL hanno riguardato ispezioni di 206.080 aziende (-7% rispetto al 2014) e 145.697 controlli (+4%). Il tasso di irregolarità riscontrato è pari al 66% (+64%), con 136.028 aziende irregolari sul totale di quelle ispezionate, e un recupero di contributi e premi evasi pari a euro 1.287.110.913. Risultano in aumento i lavoratori irregolari (182.523, +0,5 sul 2014) e in calo i lavoratori in nero (64.775 contro 77.387), una flessione in parte connessa al minor numero di aziende ispezionate e in parte all'abbattimento, nel 2015, dei costi contributivi sulle assunzioni e all'utilizzo massiccio dei *voucher*. I lavoratori in nero rappresentano il 35% degli irregolari. La distribuzione degli irregolari per settori evidenzia una concentrazione nei servizi di alloggio/ristorazione (13.932 irregolari su 21.265 accessi), in edilizia (11.238 su 42.671), nel manifatturiero (10.921 su 14.542), nel commercio (9.842 su 24.148), in agricoltura (6.153 irregolari su 7.710 controllati). Fra i lavoratori extracomunitari sottoposti a controllo sono stati riscontrati 1.716 clandestini (+68% sul 2014), concentrati nell'industria e manifatturiero, nel terziario, nell'edilizia, nell'agricoltura.

Sono stati eseguiti 8.613 accertamenti in materia di Cassa integrazione guadagni e 9.439 sulla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro (in particolare, sulla stipulazione dissimulata di rapporti di lavoro subordinato con forme contrattuali atipiche).

La vigilanza tecnica in materia di salute e sicurezza sui

luoghi di lavoro ha riscontrato 32.392 violazioni prevenzionistiche e di carattere tecnico, con un tasso dell'8% di violazione di obblighi di valutazione dei rischi, dell'11% degli obblighi di sorveglianza sanitaria e dell'8% di mancato rispetto di adempimenti in materia di formazione/informazione. I provvedimenti di sospensione dell'attività adottati in presenza di gravi violazioni della normativa, in inversione di tendenza rispetto all'andamento decrescente degli ultimi anni (+4% sul 2014), sono esclusivamente dovuti ad accertamento di situazioni in nero (7.111 su 7.118 provvedimenti), con uno 0,09% relativo a violazioni delle norme in materia di tutela della salute/sicurezza. Il rapporto 2015 INAIL, pubblicato in giugno, illustra l'analisi dei dati relativi all'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in Italia. Prosegue la decrescita, già osservata negli anni precedenti, degli infortuni denunciati il cui valore ammonta a poco meno di 637mila casi, accaduti per lo più in occasione di lavoro; su base annua e nel triennio il calo è pari, rispettivamente al 4% e al 22%.

Analogo *trend* decrescente è sperimentato dagli eventi mortali, accertati in 694 accadimenti (di cui poco più della metà accaduti "fuori dall'azienda"), in diminuzione dal 2011 ma caratterizzati da un'inversione di tendenza nel 2015 quando si registra un primo e lieve aumento annuo dell'1,7%; l'analisi secondo le principali dimensioni mostra come tali eventi abbiano interessato soprattutto gli uomini, le classi di età intermedie e l'industria e i servizi.

Per contro, l'INAIL riscontra la tendenziale crescita delle malattie professionali, aumentata del 2,7% nell'anno e del 24% rispetto al 2011.

## Cassazione: non grava sul datore di lavoro l'obbligo di vigilanza assoluta sul lavoratore formato in sicurezza

La sentenza 3 marzo 2016, n. 8883, della Corte di Cassazione, sez. IV, in materia di sicurezza sul lavoro nasce dal ricorso presentato dall'amministratore unico di una società che aveva alle dipendenze il lavoratore infortunato, e dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei lavoratori della stessa società, condannati in solido in appello. La Corte, nell'accogliere il ricorso e assolvere i due imputati, ripercorre i più recenti orientamenti giurisprudenziali sulla disciplina dettata dal decreto legislativo 81/2008 alla luce del principio di "auto-responsabilità del lavoratore". Ne emerge un modello di normativa costruito sulla ripartizione degli obblighi fra datore e prestatore di lavoro.

Il primo ha l'obbligo di garantire specifici *standard* di sicurezza sul lavoro e organizza l'attività di impresa adottando tutte le misure atte a salvaguardare l'integrità psico-fisica dei dipendenti e a ridurre al minimo i rischi di procurare danni. Il datore, e i dirigenti che organizzano l'attività dei lavoratori, devono informare gli stessi sui rischi cui sono esposti, formandoli alla prevenzione, addestrandoli all'uso dei mezzi di protezione, vigilando e verificando il rispetto

della normativa antinfortunistica.

Il prestatore di lavoro ha l'obbligo di attenersi alle specifiche disposizioni cautelari e di agire secondo diligenza, prudenza e perizia. L'infortunio del lavoratore derivante dal suo comportamento negligente non esclude *tout court* la responsabilità del datore solo se questi non abbia adottato tutte le cautele necessarie a neutralizzare il rischio derivante da quel comportamento. Sul datore non grava più l'obbligo di vigilanza assoluta sul lavoratore, ma quello di fornire tutti i mezzi idonei alla prevenzione.

La giurisprudenza è passata dall'applicazione del principio della irrilevanza della condotta colposa del lavoratore all'affermazione del principio della "valutazione preventiva dell'area di rischio" da parte del datore. Si tratta di una revisione della nozione di responsabilità datoriale e dell'introduzione nella giurisprudenza del criterio della "prevedibilità" intesa come "possibilità di dominare umanamente il fattore causale". Il "comportamento esorbitante" del prestatore di lavoro, posto in essere in maniera imprevedibile, esclude pertanto la responsabilità del datore che abbia adottato tutte le cautele possibili da assumersi *ex ante*.

## II – *Jobs Act* e dintorni, identità di una riforma da mettere a sistema

### Fonti e numeri per un “bilancio” delle misure introdotte per incentivare la domanda di lavoro

Per avere contezza del numero assoluto degli occupati e delle variazioni intercorse fra un anno e l'altro si ricorre di solito a uno dei seguenti strumenti: 1) indagini campionarie sulle forze lavoro dell'ISTAT, che fornisce il numero degli occupati, dipendenti e non, aggiuntivi da una data all'altra; 2) osservatorio INPS sul precariato, che rileva i dati amministrativi di tutti i rapporti di lavoro attivati e cessati nel periodo con riguardo a tutte le tipologie di lavoro subordinato (inclusi gli intermittenti e i somministrati, eccetto il pubblico impiego, i domestici e gli agricoli) e registra tutti i rapporti, anche quelli in capo a uno stesso lavoratore; 3) sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro, che traccia i rapporti dipendenti e para-subordinati (non autonomi) attivati, trasformati, cessati.

La seconda e la terza fonte sono “parziali” rispetto alla prima, perché escludono dal conteggio i lavoratori indipendenti e registrano ogni rapporto acceso nel periodo considerato, inclusi quelli a tempo determinato attivati in capo a uno stesso lavoratore.

Utilizzando la rilevazione ISTAT, il raffronto fra gli occupati a dicembre 2015 e gli occupati a dicembre 2014 fornisce il dato di 100.707 occupati in più nel 2015, derivanti da 263.326 lavoratori dipendenti in più e 162.919 lavoratori indipendenti in meno, questi ultimi almeno in parte trasformati in dipendenti a tutele crescenti. Dei 100.707 posti aggiuntivi si stima una quota intorno al 60% di occupati a tempo determinato per effetto del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34.

Utilizzando i dati delle comunicazioni obbligatorie, invece, il saldo positivo di attivazioni a tempo indeterminato ammonta a 271.000, perché come già detto si include nel calcolo ogni attivazione di rapporto di lavoro, anche in capo alla stessa persona.

Per una stima approssimativa del costo degli interventi sull'occupazione realizzati nel corso del 2015, alla decontribuzione (circa 1,5 milioni di contratti che hanno beneficiato dell'esonero contributivo, un quarto dei quali concentrati nel mese di dicembre) costata molto più degli 1,9 miliardi indicati nella legge di stabilità per il 2015, occorre sommare i 2,7 miliardi derivanti dalle deduzioni IRAP (4,6 nel 2016 e 3,9 nel 2017), che dovrebbero portare a un ammontare di risorse complessivo destinate all'abbattimento dei costi per le imprese – e indirettamente all'aumento del numero di occupati – pari ad almeno 5 miliardi.

Per la decontribuzione in misura ridotta, prevista dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 per le assunzioni realizzate nel 2016, è stimato un costo di 831 milioni nell'anno in corso e di 1,5 miliardi nel 2017.

Un recente studio della Banca d'Italia (1) misura, in

un'area geografica limitata, qual è stata la reazione delle imprese ai mutamenti introdotti nel sistema di tutele del lavoro e l'interazione del nuovo contratto a tutele crescenti con i cambiamenti intervenuti in altre componenti del costo del lavoro (misure di decontribuzione). Lo studio - ricostruendo la vita lavorativa dei lavoratori coinvolti e il profilo delle imprese interessate - stima l'impatto sulle dinamiche occupazionali delle due tipologie di misure introdotte, utilizzando dati relativi alla regione Veneto della prima metà del 2015 e dei due anni precedenti. Vi è evidenza che entrambi gli strumenti (incentivi all'assunzione e contratto a tutele crescenti) hanno prodotto effetti positivi, aumentando sia la probabilità di trovare un'occupazione a tempo indeterminato per i disoccupati e per gli occupati a tempo determinato, sia il numero delle conversioni, presso uno stesso datore, delle posizioni a tempo determinato in posizioni a tempo indeterminato. La componente predominante di questo incremento viene attribuita ai notevoli incentivi erogati, con un “effetto potenziamento” dell'impatto nelle aziende con più di 15 dipendenti grazie al contratto a tutele crescenti. Le stime prodotte danno la percezione che un 45% dei nuovi contratti a tempo indeterminato possa essere imputato alle due tipologie di intervento (incentivi + tutele crescenti), che un 40% delle nuove assunzioni si possa ricondurre all' “effetto incentivi” e un 5% all'interazione delle due misure fra loro.

(1) P. Sestito e E. Viviano, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, *Occasional papers* n. 325, marzo 2016.

### ISTAT, a maggio l'occupazione cresce per il terzo mese consecutivo

L'ultima rilevazione ISTAT su occupati e disoccupati, diffusa il 1° luglio ed aggiornata a maggio 2016, evidenzia per il terzo mese consecutivo una crescita del numero degli occupati rispetto al mese precedente (0,1%, dopo lo 0,3% registrato sia a marzo che ad aprile), e un sia pur modesto incremento del tasso di occupazione.

La crescita occupazionale, pari a 21.000 unità, è dovuta soprattutto ai lavoratori dipendenti (+49.000), a fronte di un calo degli indipendenti (-28.000). Rispetto al trimestre dicembre-febbraio, il periodo marzo-maggio segna un aumento di 101 mila occupati (+ 0,4%), mentre calano di 32.000 unità i disoccupati e di 121.000 unità gli inattivi.

Su base annua, la crescita del numero degli occupati è pari a 299.000 unità, la diminuzione dei disoccupati è di 175.000 unità e quella degli inattivi è di 305.000 unità.

## Buoni-lavoro per prestazioni occasionali e accessorie: il difficile equilibrio tra esigenze di flessibilità e rischio abusi

Il lavoro occasionale e accessorio è stato introdotto nell'ordinamento con il decreto legislativo n. 276 del 10 settembre n. 2003, con il quale sono state attuate le deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro previste dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30. Definizione e ambito di applicazione sono stati in seguito modificati allo scopo di ampliare la tipologia dei destinatari e dei settori economici, in concomitanza alla rimozione di alcuni limiti già posti per l'accesso al lavoro occasionale e accessorio (*in primis* il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modifiche con la legge 6 agosto 2008, n. 133, fino alle più recenti novazioni del 2012 e del 2014, rispettivamente con la legge Fornero e il *Jobs Act*). Tale quadro normativo, unitamente ai collegati decreti ministeriali, ha definito un istituto con il quale si è cercato di regolare in forma semplice e non eccessivamente burocratica le prestazioni di lavoro oggettivamente residuali e occasionali, non riconducibili a contratti di lavoro pure flessibili come il lavoro a chiamata, il co.co.pro., il contratto di inserimento o di somministrazione.

Il lavoro occasionale accessorio, retribuito attraverso i buoni lavoro o *voucher*, riguarda prestazioni brevi, saltuarie, accessorie e discontinue, frequentemente svolte attraverso forme non regolate e regolari di lavoro: piccoli lavori domestici, giardinaggio, pulizia e

manutenzione di edifici, strade, parchi, monumenti, insegnamento privato supplementare, attività agricole stagionali, consegna porta a porta, manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli.

Nella sua iniziale configurazione il contratto di lavoro accessorio e occasionale riguarda, oltre che determinati settori economici, specifiche categorie di lavoratori iscritti presso i centri per l'impiego, anche al fine di contrastare processi di marginalizzazione facilitando percorsi di stabilizzazione: disoccupati di lunga durata, casalinghe, studenti, pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero, lavoratori extracomunitari. Lo strumento, concepito per rispondere a esigenze di flessibilità delle imprese, sostenere l'inserimento lavorativo delle fasce socialmente più deboli e contrastare il lavoro sommerso – dove più frequentemente si collocano queste tipologie di attività e di soggetti – si è nel tempo snaturato e depotenziato. L'uso massiccio che se ne è fatto può diventare esso stesso - in alcune circostanze – strumento di precarizzazione dei lavoratori coinvolti, già esposti al rischio di esclusione sociale o ai margini del mercato del lavoro perché ancora non entrati o in procinto di uscirne.

Il monitoraggio sul lavoro accessorio svolto dall'INPS e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (vedi INPS, Osservatorio sul lavoro accessorio. Le tabelle e i

*Voucher venduti per regione. Anni 2008 – 2015 – Valori assoluti*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	65.582	287.680	1.008.425	1.715.134	2.420.127	3.672.625	5.852.640	9.439.045
Valle d'Aosta	625	4.750	31.506	32.789	62.324	141.280	297.066	459.708
Liguria	3.198	28.793	178.321	311.969	497.267	1.058.050	2.109.491	3.867.146
Lombardia	36.790	304.096	1.453.731	2.274.625	3.889.268	6.749.108	11.841.572	20.939.050
Trentino-Alto-Adige	15.272	216.501	737.252	1.213.806	1.797.182	2.873.607	3.611.927	4.788.752
Veneto	192.655	572.701	1.450.723	2.219.482	3.231.188	5.882.549	9.689.850	15.163.584
Friuli-Venezia Giulia	27.692	246.721	901.266	1.415.304	1.979.825	2.734.571	3.770.561	5.282.656
Emilia-Romagna	62.972	423.464	1.240.253	1.879.000	2.648.198	4.854.703	8.785.880	14.360.339
Toscana	75.085	234.062	664.894	950.233	1.450.782	2.410.044	4.472.130	8.032.974
Umbria	7.541	38.027	178.718	245.963	406.017	682.097	1.194.816	1.971.175
Marche	22.133	105.195	372.825	568.319	911.573	1.666.802	3.125.901	5.073.799
Lazio	4.012	110.283	562.222	963.210	1.437.055	2.020.629	3.129.615	5.496.919
Abruzzo	5.162	36.608	130.943	243.410	446.425	795.842	1.367.137	2.475.352
Molise	261	2.988	28.414	73.970	103.403	159.641	294.566	498.022
Campania	2.666	22.508	127.176	229.784	535.561	927.407	1.661.074	2.932.707
Puglia	2.443	24.573	196.432	271.620	606.052	1.343.660	3.014.066	5.425.961
Basilicata	1.981	10.885	45.038	63.864	124.093	297.372	530.942	847.264
Calabria	218	5.543	61.547	116.382	219.497	481.637	818.240	1.346.269
Sicilia	7.654	43.153	192.037	325.342	506.225	849.068	1.454.395	2.820.919
Sardegna	2.043	29.237	137.780	232.957	541.916	1.187.125	2.159.206	3.858.072
<b>Totale</b>	<b>535.985</b>	<b>2.747.768</b>	<b>9.699.503</b>	<b>15.347.163</b>	<b>23.813.978</b>	<b>40.787.817</b>	<b>69.181.075</b>	<b>115.079.713</b>

grafici contenuti nel presente articolo sono stati elaborati dal CNEL sulla base di dati INPS-Ministero del lavoro) ha evidenziato come tra il 2008 ed il 2015 il numero dei *voucher* venduti e la platea dei relativi percettori siano caratterizzati da un sostenuto e ininterrotto *trend* crescente, mentre meno intensa è la dinamica dei *voucher* effettivamente riscossi; l'evoluzione qualitativa del fenomeno (settori, attività e gruppi sociali coinvolti) rende caratteristici di questo strumento la bassa remunerazione, l'eccessiva flessibilità delle prestazioni, il quasi esclusivo coinvolgimento di specifici gruppi sociali (donne, giovani, anziani) e la consistente diffusione presso settori diversi da quelli per i quali era stato concepito.

Per comprendere il fenomeno e capire quanto delle dinamiche osservate sia imputabile a cause esogene e fisiologiche, e quanto invece sia da attribuire a

valore del *voucher* era esclusivamente nominale, non orario. La legge Fornero ha fissato l'esatta corrispondenza tra un'ora di prestazione lavorativa e un *voucher* – fatta salva la possibilità del committente di retribuire in misura maggiore il prestatore di lavoro - e ha esteso l'utilizzo dello strumento a tutti i settori produttivi, eliminando di fatto il riferimento ai requisiti di accessorietà e occasionalità della prestazione e conservando come unico limite la soglia economica di cinquemila euro nette l'anno ad esclusivo carico del prestatore di lavoro.

La riforma operata con il *Jobs Act* e i collegati decreti attuativi ha allargato la soglia delle prestazioni retribuibili con i *voucher* fino al limite di settemila euro l'anno, ha mantenuto gli obblighi del rispetto dei tetti economici in capo al prestatore di lavoro per volume complessivo e nei confronti di ciascun

committente e, infine, ha mantenuto l'opportunità per il committente di restituire, ai fini dell'integrale rimborso, i *voucher* acquistati e non utilizzati. La disciplina del lavoro accessorio e occasionale non prevede la comunicazione obbligatoria ai servizi per l'impiego in caso di attivazioni e avviamenti al lavoro, fissa un particolare regime fiscale e contributivo (l'esenzione fiscale per committente e lavoratore e contributi minimi alla gestione separata) e non prevede il diritto alle prestazioni di sostegno al reddito (malattia, assegni familiari, indennità di disoccupazione,

*Voucher venduti per regione. Anni 2008 – 2015 – variazioni annue*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	-	3,4	2,5	0,7	0,4	0,5	0,6	0,6
Valle d'Aosta	-	6,6	5,6	0,0	0,9	1,3	1,1	0,5
Liguria	-	8,0	5,2	0,7	0,6	1,1	1,0	0,8
Lombardia	-	7,3	3,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Trentino-Alto-Adige	-	13,2	2,4	0,6	0,5	0,6	0,3	0,3
Veneto	-	2,0	1,5	0,5	0,5	0,8	0,6	0,6
Friuli-Venezia Giulia	-	7,9	2,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Emilia-Romagna	-	5,7	1,9	0,5	0,4	0,8	0,8	0,6
Toscana	-	2,1	1,8	0,4	0,5	0,7	0,9	0,8
Umbria	-	4,0	3,7	0,4	0,7	0,7	0,8	0,6
Marche	-	3,8	2,5	0,5	0,6	0,8	0,9	0,6
Lazio	-	26,5	4,1	0,7	0,5	0,4	0,5	0,8
Abruzzo	-	6,1	2,6	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8
Molise	-	10,4	8,5	1,6	0,4	0,5	0,8	0,7
Campania	-	7,4	4,7	0,8	1,3	0,7	0,8	0,8
Puglia	-	9,1	7,0	0,4	1,2	1,2	1,2	0,8
Basilicata	-	4,5	3,1	0,4	0,9	1,4	0,8	0,6
Calabria	-	24,4	10,1	0,9	0,9	1,2	0,7	0,6
Sicilia	-	4,6	3,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,9
Sardegna	-	13,3	3,7	0,7	1,3	1,2	0,8	0,8
<b>Totale</b>		<b>4,1</b>	<b>2,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>

comportamenti elusivi e a usi distorti posti in essere dai soggetti coinvolti (imprese e lavoratori), entriamo nel dettaglio delle caratteristiche dell'istituto e nell'evoluzione del relativo quadro normativo e regolatorio, con particolare riferimento agli ambiti di applicazione soggettivo e oggettivo, alla durata, al trattamento economico, alla disciplina previdenziale e alle procedure attuative.

Il *voucher* può essere definito come un *ticket*-lavoro avente valore nominale ed orario di dieci euro lorde e privo di specifico riferimento a un arco temporale o limite orario massimo; l'importo è comprensivo di una quota di contribuzione previdenziale alla gestione separata INPS, di una copertura INAIL e di un contributo per il concessionario del servizio, mentre i tre quarti corrispondono alla quota netta percepita dal prestatore.

Secondo le originarie disposizioni e fino al 2012, il

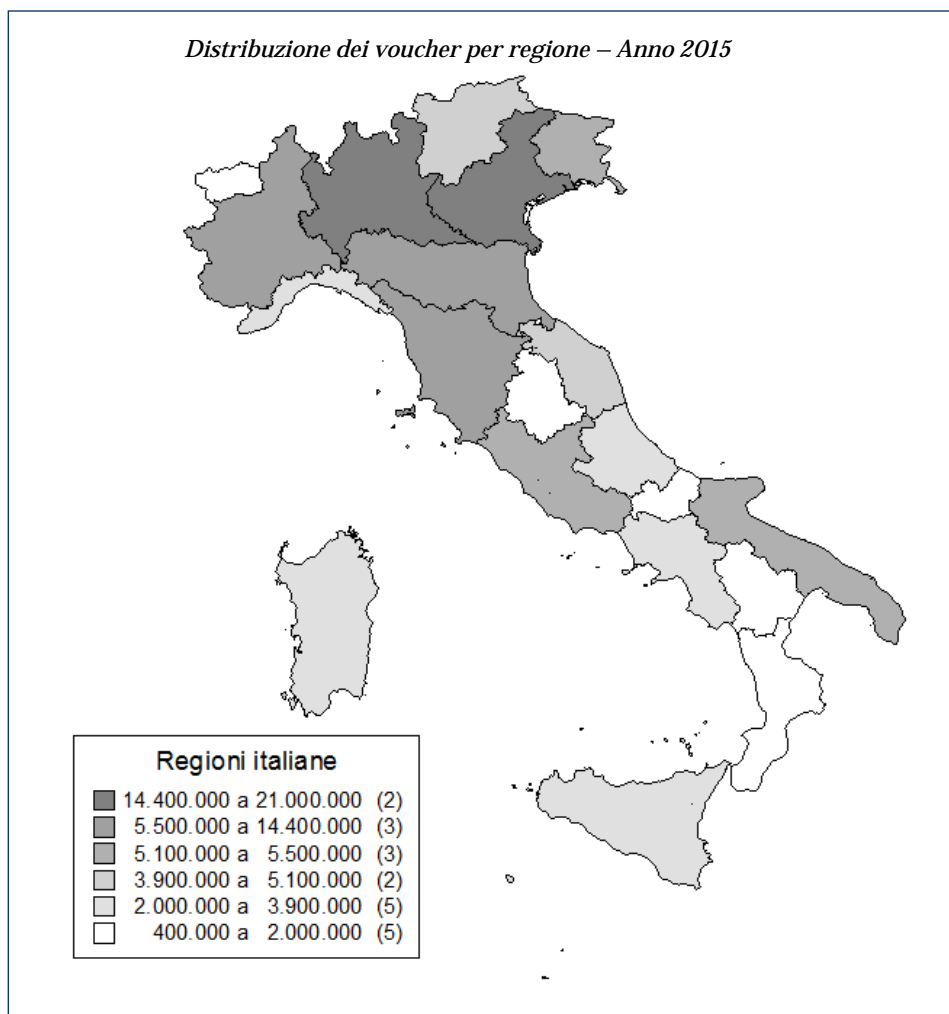
trattamento di fine rapporto, etc.). Queste caratteristiche, unitamente ai vincoli in ordine alle soglie economiche che di fatto impegnano solo il prestatore e consentono al committente di avvalersi di più lavoratori *voucheristi*, rendono di fatto il lavoro occasionale e accessorio equivalente, nelle preferenze delle imprese, alle pregressi contratti di collaborazione, e in alcuni casi, ad altri rapporti di lavoro subordinato flessibili che offrono maggiori tutele e le garanzie della contrattazione collettiva.

L'analisi dei dati tratti dal monitoraggio sull'istituto del *voucher* consente di comprendere in che misura esso abbia effettivamente contribuito a intercettare quei segmenti del mercato non altrimenti disciplinati, all'emersione del lavoro sommerso, alla riduzione dei livelli di disoccupazione, all'ingresso nel mercato e all'avvio di percorsi verso forme contrattuali più stabili. Nel dibattito la polemica più importante

riguarda gli effetti, cumulatisi nel tempo, prodotti dal combinato disposto dell'allargamento dei settori produttivi, della tipologia di prestatori e dell'innalzamento del limite alla retribuzione. Tutte le imprese commerciali, industriali e di servizi, gli imprenditori agricoli, soggetti non imprenditori (famiglie per servizi di cura e lavori domestici), ma anche enti senza fine di lucro, associazioni sportive, committenti pubblici come le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti locali), possono utilizzare *voucher* per retribuire prestatori di lavoro che ricadono in diversi *status* occupazionali (inattivi, disoccupati, percettori di sostegno al reddito, occupati autonomi e dipendenti, pensionati, giovani, studenti, etc.).

Le modalità di utilizzo dei *voucher* derivano dall'evoluzione normativa dell'istituto, introdotta nell'intento di incentivare l'utilizzo del buono lavoro, ma - in un contesto economico e sociale colpito da modifiche strutturali senza precedenti - può aver determinato l'effetto opposto a quello voluto, spiazzando le altre forme contrattuali. In un decennio si è passati dalla polarizzazione dello strumento nel settore agricolo e nelle manifestazioni sportive e culturali alla diffusione nel terziario e, qui, nei comparti commercio, turismo, servizi, ristorazione. Il volume dei *voucher* si è attestato nel 2015 a 115,1 milioni, con un aumento del 66% rispetto al 2014 (69,2 milioni) e del 214% rispetto al 2008 (535mila). La crescita, estesa sia nei settori che sul territorio, si è rivelata particolarmente intensa in contesti diversi da quelli inizialmente ipotizzati - tutti caratterizzati da maggiori tassi di irregolarità - coinvolgendo attività e comparti produttivi regolati contrattualmente e interessati dalla disciplina previdenziale, nonché aree geografiche caratterizzate da vivacità produttiva. Il dettaglio per settore mostra che nel 2015 la metà dei *voucher* è stata utilizzata in attività riconducibili al commercio, ai servizi e al turismo, e una quota residuale (circa il 20%) nelle prestazioni dove avrebbe dovuto costituire il principale canale di impiego (giardinaggio, lavoro domestico, attività sportive). Le serie territoriali confermano la maggiore diffusione nelle regioni settentrionali: Lombardia (20 milioni), Veneto (15 milioni) e Piemonte (9 milioni); nelle restanti ripartizioni, ad eccezione di Emilia-Romagna (14 milioni) e Toscana (8 milioni), il volume si attesta su livelli più bassi, relativamente più alti in Lazio,

Distribuzione dei voucher per regione - Anno 2015



Marche e Puglia (circa 5 milioni). Il dettaglio a livello provinciale conferma il *trend* e fornisce più letture. Nel 2015, in termini assoluti, le province caratterizzate dal maggior utilizzo di *voucher* sono Milano, Torino e Roma, mentre si collocano in fondo alla tabella Vibo Valentia, Enna e altre città del Meridione. Secondo il dato per abitante il valore più alto si riscontra nell'area di Bolzano, mentre se si guarda ai tassi di crescita la graduatoria si capovolge e le città del Mezzogiorno risultano più interessate all'estensione dell'uso di questa tipologia contrattuale.

Le analisi effettuate sui dati cumulati confermano tra il 2008 e il 2015 una vendita complessiva di 277,2 milioni di *voucher*, corrispondenti a un valore di 2,8 miliardi di euro. Ulteriori informazioni possono provenire dall'analisi sui *voucher* acquistati e su quelli effettivamente riscossi, il cui volume nel medesimo arco temporale si attesta su un livello più basso (256 milioni per circa 220 milioni di euro), nonché dalle indagini sulle caratteristiche dei lavoratori interessati. Su tali aspetti si rilevano un intenso *trend* crescente dei lavoratori coinvolti (da 25 mila nel 2008 a 1,4 milioni nel 2015), e un andamento stazionario del numero medio di *voucher* riscossi per lavoratore, dati che confermano il basso

valore del compenso annuale medio e il costante incremento del numero assoluto dei nuovi lavoratori che ogni anno accedono al sistema dei *voucher*.

La serie storica sull'importo lordo mediamente riscosso da ciascun lavoratore e la distribuzione dei percettori per classe di importo offrono, altresì, alcune riflessioni: nel 2015 il compenso annuo medio lordo si è attestato a poco più di 600 euro e il 65% dei *voucheristi* ha riscosso in un anno meno di 500 euro.

L'esiguità di tali importi induce a valutare quanto e in che misura il lavoro accessorio sia stato utilizzato dai percettori come fonte esclusiva di reddito e quanto, invece, come strumento di integrazione del reddito primario (posizioni autonome o dipendenti già regolarmente retribuite, pensioni, indennità di disoccupazione e/o mobilità, etc.).

La suddivisione in *cluster* dei *voucheristi* secondo la

condizione lavorativa può consentire di conoscere i contesti in cui si è utilizzato il lavoro accessorio e valutare con maggior precisione se e in che misura lo strumento sia stato opportunamente utilizzato, fino a quantificare – in analogia con la stima del *part time* involontario – quanto i *voucher* siano stati, invece, impiegati per coprire forme di lavoro sommerso o irregolare (sostituzione di precedenti rapporti di lavoro o di altre forme di inquadramento meno flessibili; ore lavorate superiori a quelle remunerate). La disaggregazione per genere ed età mostra una progressiva crescita della quota femminile sul totale – dal 21% nel 2008 al 51% nel 2015 – e la diminuzione del differenziale di età tra i generi e dell'età media, calata dai 59,8 anni nel 2008 ai 35,9 anni nel 2015. Il *focus* sui più giovani evidenzia come nel 2015 circa il 31% dei lavoratori con *voucher* abbia meno di 25

### *Voucher* venduti per settore di attività economica

#### Valori assoluti

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attività agricola	535.314	1.239.630	1.686.859	2.013.991	2.208.622	2.166.709	2.036.565	2.201.604
Commercio	401	253.144	1.185.510	2.027.321	3.723.867	7.922.685	14.662.582	18.680.980
Giardinaggio e pulizia	85	99.346	903.434	1.676.592	2.574.561	2.952.291	4.241.856	4.885.399
Lavori domestici	-	14.305	219.038	369.076	601.913	1.168.150	1.828.526	4.888.709
Manifestazioni sportive e	67	454.351	1.706.575	2.228.887	2.936.494	3.296.390	4.123.164	4.397.132
Servizi	60	229.169	1.144.004	1.995.824	3.073.598	5.864.761	10.564.877	13.874.612
Turismo	40	193.496	631.891	1.081.163	1.836.567	4.978.821	11.408.842	17.608.061
Altre attività (*)	18	264.327	2.222.192	3.954.309	6.858.356	12.438.010	20.314.663	48.543.216
<b>Totale</b>	<b>535.985</b>	<b>2.747.768</b>	<b>9.699.503</b>	<b>15.347.163</b>	<b>23.813.978</b>	<b>40.787.817</b>	<b>69.181.075</b>	<b>115.079.713</b>

(\*) In tale voce sono ricompresi altri settori produttivi, attività specifiche di impresa, maneggi e scuderie, consegna porta a porta, altre attività residuali o non codificate.

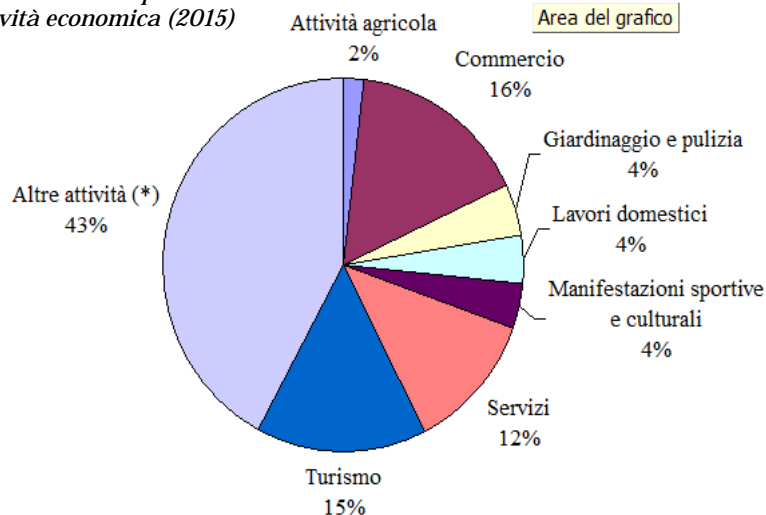
#### Valori percentuali

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attività agricola	99,9	45,1	17,4	13,1	9,3	5,3	2,9	1,9
Commercio	0,1	9,2	12,2	13,2	15,6	19,4	21,2	16,2
Giardinaggio e pulizia	0,0	3,6	9,3	10,9	10,8	7,2	6,1	4,2
Lavori domestici	-	0,5	2,3	2,4	2,5	2,9	2,6	4,2
Manifestazioni sportive e	0,0	16,5	17,6	14,5	12,3	8,1	6,0	3,8
Servizi	0,0	8,3	11,8	13,0	12,9	14,4	15,3	12,1
Turismo	0,0	7,0	6,5	7,0	7,7	12,2	16,5	15,3
Altre attività (*)	0,0	9,6	22,9	25,8	28,8	30,5	29,4	42,2
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

anni, a conferma dell'avvenuto "effetto sostituzione" rispetto ad altri strumenti, inclusi quelli contemplati nel progetto "Garanzia giovani", e della scarsa appetibilità del contratto di apprendistato. Nel medesimo arco temporale la quota di lavoratori non comunitari è rimasta costante e marginale (meno del 10%).

Il monitoraggio dei dati consente di individuare possibili correttivi per ridefinire i tratti del lavoro occasionale ed accessorio e tentare di contemperare, nella regolazione delle prestazioni lavorative svolte in modo saltuario, le esigenze delle imprese in materia di costo del

Voucher venduti per settore di attività economica (2015)



#### Caratteristiche dei lavoratori con voucher

	Numero di lavoratori con voucher	Quota di uomini sul totale	Quota di donne sul totale	Quota di cittadini comunitari	Quota di cittadini non comunitari	Quota di lavoratori al primo anno di lavoro accessorio	Numero medio di voucher riscossi	Età media del voucherista
<b>2008</b>	24.755	78,5	21,5	99,3	0,7	-	19	59,8
<b>2009</b>	68.396	67,7	32,3	95,8	4,2	86,7	39	47,1
<b>2010</b>	149.561	61,1	38,9	93,8	6,2	80,4	61	42,2
<b>2011</b>	216.214	57,5	42,5	93,5	6,5	71,4	69	41,0
<b>2012</b>	366.465	54,4	45,6	93,3	6,7	75,6	62	39,2
<b>2013</b>	617.615	50,2	49,8	92,6	7,4	75,7	59	37,0
<b>2014</b>	1.017.220	48,7	51,3	92,0	8,0	71,5	63	36,1
<b>2015</b>	1.380.030	48,5	51,5	91,4	8,6	64,2	64	35,9

#### Lavoratori voucheristi per classi di età

Anni	Under 29 anni	30-49 anni	50-64 anni	Over 65 anni
<b>2008</b>	3.185	355	9.274	11.941
<b>2009</b>	22.378	9.584	18.166	18.268
<b>2010</b>	58.053	32.196	33.419	25.893
<b>2011</b>	86.465	51.552	45.664	32.533
<b>2012</b>	152.777	105.109	65.613	42.966
<b>2013</b>	266.545	212.341	92.593	46.136
<b>2014</b>	442.681	378.687	143.460	52.392
<b>2015</b>	595.315	524.416	198.824	61.475

lavoro e pressione fiscale con quelle di tutela essenziale e minima dei lavoratori, per i quali si prospetta l'estensione delle aree occupazionali caratterizzate da basse remunerazioni, instabilità lavorativa, ridotta professionalità, sottoccupazione, carriere discontinue, con drammatiche conseguenze sui trattamenti pensionistici.

Altri fenomeni distorsivi osservati riguardano la progressiva migrazione dei lavoratori stagionali verso i *voucher*, anche per effetto delle norme attuative del *Jobs Act* che hanno ridefinito in senso restrittivo i criteri di iscrizione alle liste di disoccupazione per i lavoratori stagionali, la tendenziale elusione fiscale (sia per il *voucherista* che per il committente), la non rilevata correlazione diretta tra crescita dei buoni lavoro e abbassamento dei tassi di disoccupazione e di irregolarità, il nesso osservato tra le dinamiche dei *voucher* e quelle infortunistiche sul lavoro, con modesta diminuzione degli incidenti lievi e aumento di eventi mortali.

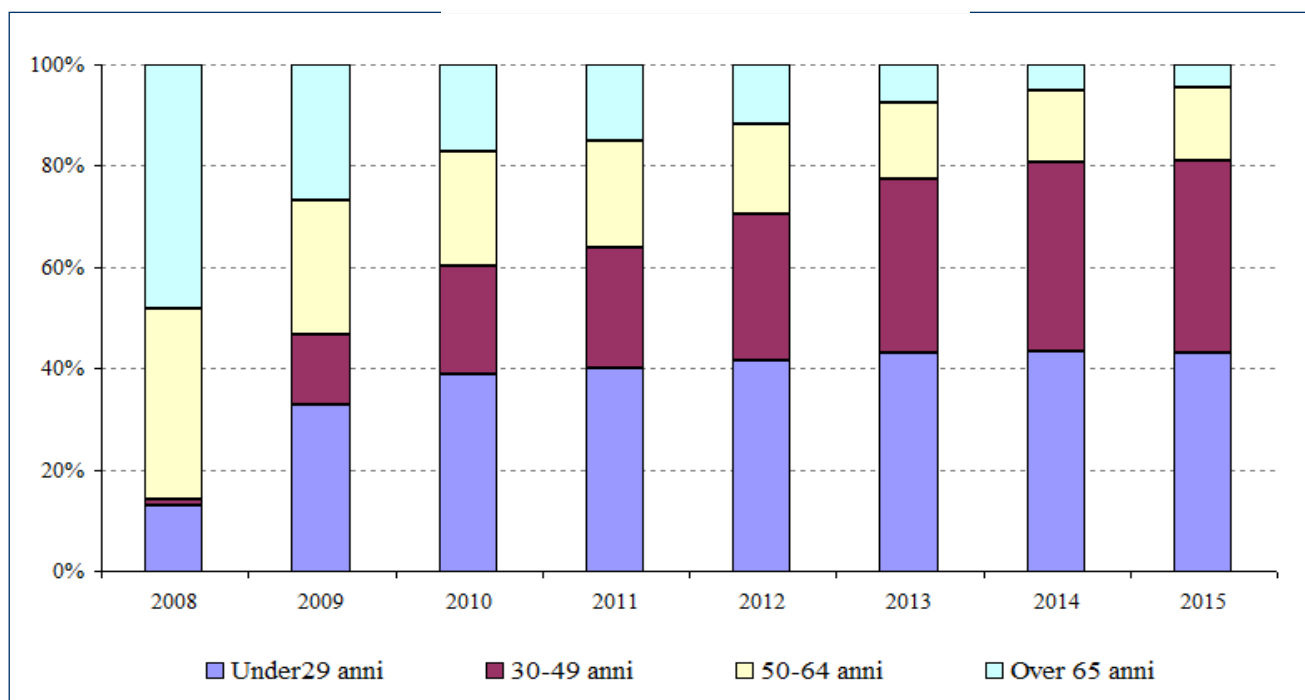
Una possibile opzione correttiva consiste nel porre a sistema una puntuale tracciabilità dei *voucher*, per un riscontro completo dei dati del rapporto di lavoro (data, orario, corrispondenza tra durata della prestazione e retribuzione, comunicazione anche preventiva di inizio e fine attività, riferimento specifico all'arco o limite temporale massimo, controllo capillare degli ispettori del lavoro), oltre ad una effettiva applicazione delle norme previste dalla legge Fornero e confermate dal *Jobs Act* sulla determinazione settoriale del compenso orario, per evitare che la retribuzione con *voucher* possa di fatto trasformarsi in una sorta di salario minimo implicito.

L'enorme estensione dell'uso dei *voucher* in interi

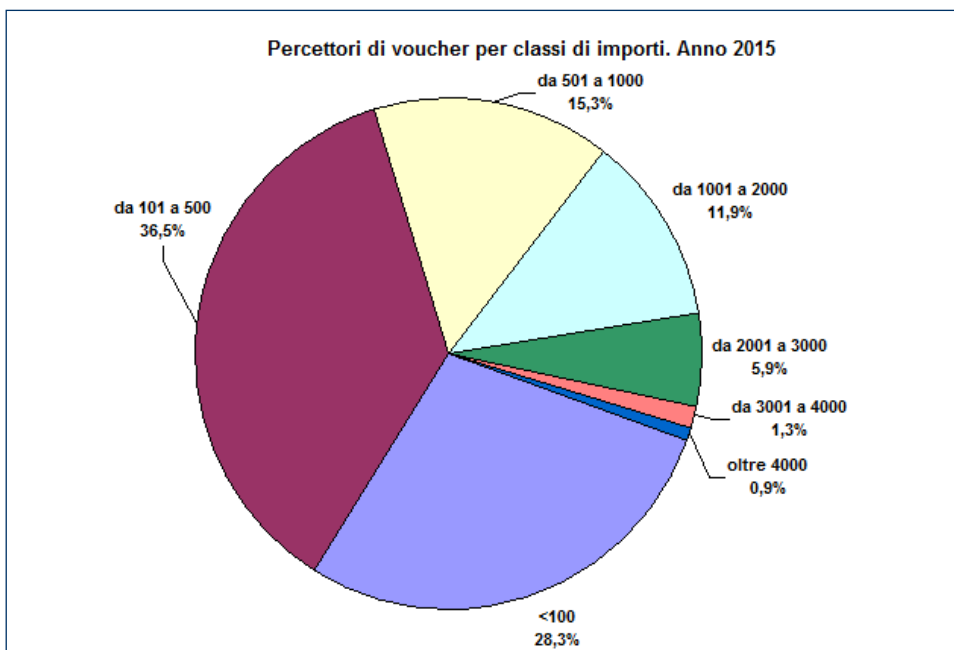
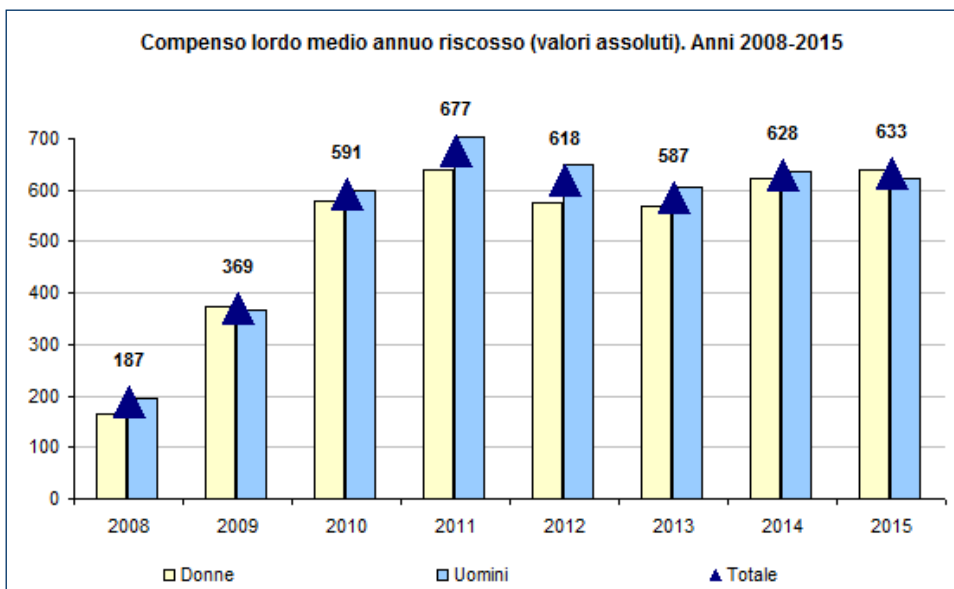
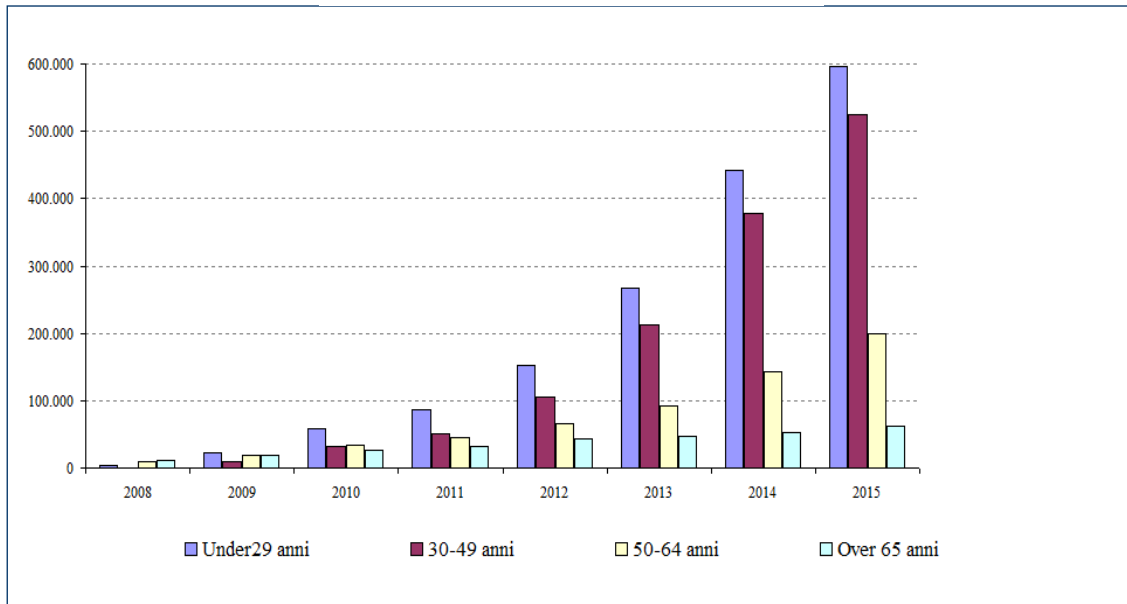
	Numero assoluto dei voucher acquistati	Numero assoluto dei voucher riscossi
<b>2008</b>	535.985	480.239
<b>2009</b>	2.747.768	2.649.329
<b>2010</b>	9.699.503	9.189.644
<b>2011</b>	15.347.163	14.871.674
<b>2012</b>	23.813.978	22.692.287
<b>2013</b>	40.787.817	36.337.978
<b>2014</b>	69.181.075	63.878.306
<b>2015</b>	115.079.713	87.981.801

comparti estranei a quelli inizialmente previsti non può non far riflettere sull'opportunità di reintrodurre limiti, ad esempio l'esclusione di settori nei quali sono disponibili altri strumenti flessibili, o di diminuire il tetto massimo utilizzabile dalle imprese. Vanno in tale direzione, ad esempio, le norme del 2015 che vietano il ricorso ai *voucher* nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere e servizi e l'intenzione del legislatore di intervenire a breve sulla tracciabilità e sui connessi effetti di natura retributiva e contributiva, pur nel rispetto della vocazione alla flessibilità di questo strumento e del perfezionamento "progressivo" della relativa prestazione lavorativa.

Lavoratori voucheristi per classi di età



Lavoratori voucheristi per classi di età



Infine, in un quadro comparativo si può menzionare l'esperienza francese e tedesca. In Francia – dove coesistono tassi di disoccupazione generale e giovanile più contenuti rispetto all'Italia – l'istituto dei *voucher* non ha subito un analogo processo di liberalizzazione ed è rimasto circoscritto ad ambiti esclusi da altre discipline più garantiste (come il lavoro domestico) in un contesto comunque connotato da una rete di protezione del lavoro più forte e di fatto assimilabile al sistema di tutele tipico del lavoro dipendente.

In Germania, invece, l'analogo istituto è rappresentato dal cosiddetto *mini-job*, quale modalità aggiuntiva di regolazione delle prestazioni di lavoro temporaneo caratterizzate da precisi limiti temporali e retributivi. Il relativo monitoraggio ha, tra gli altri, evidenziato come nel corso degli anni la relativa categoria di lavoratori (*mini-jobber*) sia cresciuta sensibilmente: le statistiche ufficiali confermano a fine 2008 un numero di poco inferiore ai 7 milioni, con una remunerazione massima mensile di 450 euro, esente da tasse e contributi.

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

### Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: il ruolo dell'ANPAL

Con il decreto legislativo 150/2015 - recante "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" - entrato in vigore il 24 settembre dello scorso anno, il Governo ha definito le competenze e le strutture in materia di politiche attive.

Ad oggi, dunque, a Costituzione invariata (la riforma costituzionale in atto contempla il riaccentramento delle competenze in materia di lavoro), con il *Jobs Act* e i decreti attuativi che il Governo sta provvedendo ad emanare si sono introdotte e si continuano ad introdurre significative riforme nel mercato del lavoro italiano.

Con il decreto sopra richiamato è stato disposto il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive ed è stata prevista l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive per il lavoro (ANPAL) che coordinerà la nuova rete nazionale dei servizi per le politiche attive. Lo statuto della nuova Agenzia (D.P.R. 26 maggio 2016, n. 108) è stato pubblicato sulla G.U. n. 143 del 22 giugno. Attualmente, le funzioni in materia di politiche attive sono attribuite alle Regioni, ma l'Agenzia nasce proprio allo scopo di operare un'azione di coordinamento su tutto quanto è riferibile alle politiche attive. Questo - è evidente - richiederà una stretta collaborazione fra Agenzia e Regioni.

La rete nazionale dei servizi per le politiche attive che l'Agenzia è chiamata a coordinare è costituita dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'ISFOL nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle Università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado. Per espressa previsione legislativa, l'istituzione dell'ANPAL dovrà avvenire senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica; si prevede, infatti, che tutte le risorse necessarie al suo funzionamento vengano trasferite dal Ministero del lavoro e dall'ISFOL, dei quali sarà attuata una necessaria riorganizzazione.

Per facilitare l'incrocio tra domanda e offerta di occupazione al Ministero del lavoro - d'intesa con la Conferenza delle Regioni - è affidato tanto il compito di fissare le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive, quanto quello di definire - su tutto il territorio nazionale - i livelli minimi che le prestazioni devono avere.

Proprio per garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, il

Ministero del lavoro, insieme a Regioni e Province autonome, è chiamato a definire un *Piano* avente la finalità di erogare azioni e interventi finalizzati a sostenere l'occupazione mediante l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo, nonché di fondi nazionali e regionali. In vista di un più efficace inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, per disciplinare in maniera idonea allo scopo i rapporti e gli obblighi derivanti dalla gestione dei servizi per l'impiego e dalle azioni e interventi di politiche attive, il Ministero del lavoro è chiamato a stipulare una apposita convenzione con ogni Regione e con le due Province autonome per poter essere nelle condizioni di controllare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e di monitorare l'andamento delle politiche occupazionali.

Le risorse trasferite all'ANPAL sono destinate allo svolgimento delle funzioni di promozione e coordinamento dei servizi per il lavoro pubblico e privato, delle attività in materia di politiche attive e in

#### *Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*

#### *Art. 2 - Indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro*

*" 1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono fissate:*

- a) le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;*
- b) la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale".*

materia di collocamento ordinario e speciale, in materia di facilitazione dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro nel rispetto del principio di sussidiarietà e in collaborazione con gli altri membri della UE, nonché in materia di attuazione della Garanzia giovani.

Il decreto in esame contiene la previsione per la quale - in via transitoria - compiti, funzioni e obblighi in materia di politiche attive del lavoro, siano attribuiti a soggetti pubblici o privati accreditati, anche al fine di svolgere, nei confronti dei disoccupati e dei soggetti a rischio di disoccupazione, attività di orientamento, ausilio, avviamento alla formazione e accompagnamento al lavoro.

Sempre allo scopo di effettuare un'azione di controllo e monitoraggio delle politiche si prevede l'istituzione di ulteriori strumenti: un Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, un Sistema informativo delle politiche

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

del lavoro – centrale nel nuovo sistema - e il Fascicolo elettronico del lavoratore.

All'istituzione dell'Albo dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive dovrà provvedere l'ANPAL. In tale Albo verranno iscritte le agenzie per il lavoro e le agenzie che intendono operare nel territorio di Regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento. L'obiettivo è quello di valorizzare le sinergie tra soggetti pubblici e privati e di rafforzare le capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In tale ottica si può anche interpretare il compito, affidato all'ANPAL, di svolgere il monitoraggio sulla qualità dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definite

dalla normativa, di eseguire attività di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi realizzati in attuazione delle politiche attive, di promuovere le attività formative con particolare riferimento a quelle collegate al Fondo sociale europeo, e di elaborazione stessa delle politiche formative in un'ottica di rafforzamento dell'occupabilità, di vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua, di intervento integrato per l'inserimento nel lavoro e l'inclusione attiva di persone con disabilità e delle persone più escluse dal mercato.

La previsione del *sistema informativo* - perno della nuova organizzazione del mercato del lavoro - e del *fascicolo elettronico* del lavoratore ha la chiara finalità di poter garantire una migliore gestione del mercato del

### Semplificazione, selettività degli interventi e coordinamento funzionale: fattori qualificanti dell'attività dell'Agenzia unica ispettiva

Nell'ambito della revisione del sistema di strutture pubbliche preposte alla gestione del mercato del lavoro prevista dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183, la costituzione dell'agenzia unica per le ispezioni del lavoro (Ispettorato nazionale del lavoro), realizzata attraverso il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, muove dal dichiarato intento di rimuovere talune criticità storiche connesse allo svolgimento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale e dovute, in larga misura, alle sovrapposizioni e alle ridondanze operative generate dalla presenza di molteplici soggetti istituzionali con competenze in materia di servizi ispettivi. Peraltro, a nove mesi di distanza dall'emanazione del decreto, l'agenzia non è ancora entrata in funzione, dal momento che lo Statuto (inizialmente previsto entro 45 giorni) è stato definitivamente approvato dal Governo soltanto alla fine di aprile e si è tutt'ora in attesa dei previsti decreti ministeriali di organizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Sul piano organizzativo, l'Ispettorato nazionale del lavoro risulterà articolato in una sede centrale e in 80 sedi periferiche sul territorio che, di fatto, ereditano le strutture e il personale (ma non solo quello dei ruoli ispettivi) del Ministero del lavoro ivi attualmente impegnato. Alla base della riforma vi è il presupposto che sia indispensabile pervenire a una sempre più stretta interazione funzionale fra i vari organismi pubblici competenti in materia, declinato soprattutto negli articoli 7 ("Coordinamento e accentramento delle funzioni di vigilanza") e 11 ("Abrogazioni e altre norme di coordinamento") del decreto legislativo n. 149/2015". A livello operativo, il "coordinamento" riguarderà soprattutto le funzioni dell'Ispettorato nazionale, dell'INPS e dell'INAIL, i cui servizi ispettivi continueranno peraltro ad esistere in forma distinta e separata, ancorché tenuti al rispetto delle "linee di

condotta", delle "direttive di carattere operativo" e della definizione della "programmazione ispettiva" e delle "specifiche modalità di accertamento fissate dall'Ispettorato nazionale. Ma nel decreto vengono introdotte novità importanti anche in materia di coordinamento a livello centrale per quanto riguarda l'elaborazione di orientamenti, di linee di indirizzo e di priorità dell'attività di vigilanza, attraverso la costituzione di una Commissione nella quale sono rappresentati, ai massimi livelli istituzionali, Ministero del lavoro, INPS, INAIL, Carabinieri, Guardia di Finanza, Agenzia delle entrate, parti sociali e, con compiti consultivi, rappresentanti qualificati di altri ministeri e il Capo della Polizia.

Sempre nell'ottica di un migliore coordinamento operativo, infine, il comma 4 dell'art. 11 del decreto 149 prevede la possibilità per l'Ispettorato nazionale di stipulare protocolli d'intesa con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale. I passaggi più qualificanti dell'intero decreto, nel quadro delle considerazioni evidenziate in apertura, sono forse quelli contenuti nei commi 5 dell'art. 11, dove si adombra la necessità di un'efficiente sinergia informatica fra Ispettorato, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate per lo scambio di dati e informazioni finalizzate ad "orientare l'azione ispettiva nei confronti delle imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare ovvero della evasione od omissione contributiva e al fine di una maggiore efficacia della gestione del contenzioso"; e nel successivo comma 6 che, enfatizzando programmaticamente l'obiettivo di "uniformare l'attività di vigilanza" e di "evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi", prevede per tutti gli organi che svolgono accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale l'obbligo di "raccordarsi" con le sedi centrale e territoriali dell'Ispettorato.

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

lavoro e di poter effettuare un più efficace monitoraggio delle prestazioni erogate.

Nella direzione di una semplificazione degli adempimenti per i datori di lavoro si colloca, invece, la previsione secondo la quale le comunicazioni di assunzione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro (compresi quelli relative alla gente di mare), dovranno essere effettuate in via telematica. In particolare, per quel che concerne le dimissioni, la scelta della comunicazione *on line* risponde anche all'esigenza di contrastare il fenomeno delle dimissioni in bianco che, seppur ridotto, in alcune realtà risulta essere ancora presente. Un ulteriore ragione risiede nell'esigenza di poter avere una data certa dalla quale far decorrere la cessazione dei rapporti di lavoro.

Tutte le informazioni contenute nel *sistema informativo* saranno messe a disposizione delle Regioni e rappresenteranno la base per la formazione del *Fascicolo elettronico del lavoratore*, liberamente accessibile da parte degli interessati.

Oltre all'istituzione dell'*Albo dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive* si prevede altresì la creazione di un *Albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale*.

Il Decreto legislativo n. 150/2015 include anche i Fondi Interprofessionali per la formazione continua (FPI) e i Fondi bilaterali nel novero dei soggetti che faranno parte della rete nazionale dei servizi per il lavoro; sull'attività di detti Enti l'ANPAL è chiamata a esercitare la vigilanza e a riferirne al Ministero del Lavoro.

Il decreto in esame contiene anche le definizioni dello *status* di lavoratore disoccupato, di lavoratore dipendente con riduzione di orario (per contratto di solidarietà o interventi dei fondi di solidarietà, per attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale) e di lavoratore a rischio di disoccupazione. Per tali soggetti si contempla l'assegnazione ad una classe di *profilazione* - per valutarne il livello di occupabilità - allo scopo di poter essere convocati dai Centri per l'impiego che proporranno la stipula di un *Patto di servizio personalizzato*, un programma finalizzato al ricollocamento dei disoccupati nel mondo del lavoro. L'adesione al *Patto* dovrà riportare la disponibilità del sottoscrittore ad accettare congrue offerte di lavoro, nonché a partecipare a iniziative di carattere formativo e/o di riqualificazione o ad altri interventi di politica attiva.

L'obiettivo - ambizioso - che il Governo ha inteso perseguire è di spostare il baricentro degli aiuti destinati a coloro che sono in cerca di occupazione dal vecchio sistema degli ammortizzatori al nuovo "accompagnamento", finalizzato al reinserimento di coloro che hanno perso il lavoro.

Nel contesto della trattazione del riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro non è

### Ricerca personalizzata, necessario il rispetto degli impegni assunti

Il rafforzamento delle misure di politica attiva, introdotto dal decreto legislativo 150/2015, poggia sul presupposto dell'assunzione, da parte dei soggetti interessati, di un immediato e costante impegno a svolgere determinate attività finalizzate al ricollocamento occupazionale. Tutto l'impianto delineato nel decreto (con particolare riguardo agli articoli 20 e 21) poggia su un rigido meccanismo di condizionalità che trova origine nel momento stesso in cui il lavoratore disoccupato si registra presso i Centri per l'impiego attraverso il Portale unico di cui all'art. 13 del decreto.

Il primo obbligo per chi si registra è quello di contattare entro 30 giorni il Centro per l'impiego per confermare lo stato di disoccupazione, definire il profilo di occupabilità e stipulare un "patto di servizio personalizzato", attraverso il quale la struttura di servizio e il lavoratore in cerca di occupazione assumeranno una serie di obblighi reciproci in base a un piano temporale definito.

Il "patto", oltre a individuare un responsabile di attività, dovrà definire gli "atti di ricerca attiva" a carico del disoccupato (con relativa tempistica), la frequenza dei contatti con il responsabile di cui sopra e le modalità con cui il disoccupato dimostrerà di aver adempiuto all'obbligo di ricerca attiva. Il disoccupato assumerà inoltre l'impegno a partecipare ad iniziative per "il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro" ovvero "di carattere formativo o di riqualificazione", nonché ad accettare "congrue offerte di lavoro", per la cui definizione si rimanda ai criteri delineati nell'art. 25 del decreto 150.

Nei confronti dei lavoratori disoccupati, dunque, il rispetto rigoroso degli obblighi assunti nel "patto" si impone come condizione ineludibile non solo ai fini della continuità di fruizione dei servizi personalizzati di assistenza nella ricerca di una collocazione occupazionale, ma anche della percezione di prestazioni di sostegno al reddito. Nel caso dell'assegno di disoccupazione (ASDI), previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 22/2015, la stessa presentazione della richiesta soggiace all'obbligo di aver preventivamente sottoscritto un "patto di servizio personalizzato", il cui rispetto vale comunque anche per il mantenimento di altre tipologie di prestazioni.

Fra gli obblighi specificamente previsti in tal senso a carico dei disoccupati spicca quello di rispondere alle convocazioni dei servizi per il lavoro (secondo modalità espressamente concordate nel "patto"), pena la decurtazione dell'importo dell'indennità spettante.

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

superfluo richiamare le novità in tema di ammortizzatori sociali, introdotte dal Governo in attuazione della Legge delega di riforma del mercato del lavoro: i sussidi di disoccupazione ASpI e mini ASpI sono stati sostituiti dalla NASpI - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego – la cui fruizione obbliga il disoccupato a partecipare ad un percorso di attivazione lavorativa e riqualificazione professionale.

Ai co.co.pro e ai co.co.co iscritti alla gestione separata, non pensionati e senza partita IVA, che abbiano perduto involontariamente il lavoro, è riconosciuta un'indennità mensile denominata DIS-COLL.

Tornando, dunque, al decreto 150/2015, va segnalato che la presentazione della domanda di ASpI, NASpI o DIS-COLL da parte dei soggetti interessati, proprio al fine di rafforzare la condizionalità delle erogazioni di tali sussidi, equivarrà a dichiarazione di immediata disponibilità del lavoratore e sarà inserita nel Sistema informativo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego.

I beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito - che non siano stati ricollocati - saranno chiamati a stipulare il patto di servizio personalizzato di cui si è detto sopra; la sottoscrizione di tale patto sarà necessaria anche ai fini della concessione dell'Assegno di disoccupazione (ASDI).

I beneficiari dei sussidi sopra richiamati che - senza giustificato motivo - non partecipino alle iniziative finalizzate all'inserimento o al reinserimento nel mondo del lavoro, saranno soggetti a sanzioni (decurtazione, sospensione o decadenza dalle prestazioni); gli stessi soggetti, inoltre, potranno essere chiamati a svolgere attività di servizio nei confronti della collettività nel territorio del Comune di residenza senza che per questo si instauri un rapporto di lavoro; ad essi verrà corrisposto un importo mensile, erogato dall'INPS, pari all'assegno sociale.

Ciò che rileva per i cittadini è che solo con l'iscrizione all'ANPAL il disoccupato (che sia stato licenziato o che abbia rassegnato le dimissioni per giusta causa) può aver diritto alla NASpI. L'iscrizione all'ANPAL viene effettuata dai Centri per l'impiego, a seguito di apposito colloquio con il disoccupato. Nel corso del colloquio il disoccupato dovrà sottoscrivere il Patto di servizio personalizzato di cui si è detto. Fino a quando il disoccupato non troverà un nuovo impiego, il suo impegno nella formazione e la sua disponibilità alla ricollocazione professionale verranno monitorate da un *tutor*. Dalla data di licenziamento (o dimissioni per giusta causa) il Centro per l'impiego ha 2 mesi di tempo per convocare il lavoratore e dalla convocazione il disoccupato ha 15 giorni di tempo per presentarsi al Centro per l'impiego, pena la perdita di un quarto dell'assegno di disoccupazione.

Il decreto in esame, oltre alle prestazioni delle quali si è già detto, prevede altresì un "assegno di ricollocazione" da erogare a quei soggetti, disoccupati da oltre quattro mesi, già percettori della nuova prestazione di

assicurazione sociale per l'impiego (NASpI). La somma, il cui importo è definito in funzione del profilo di occupabilità del soggetto beneficiario, non costituirà reddito imponibile, avrà durata semestrale e sarà spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro.

Da ultimo si sottolinea che nel decreto 150/2015 è stata prevista, presso l'ANPAL, anche l'istituzione di un *Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione* allo scopo di pervenire ad un riordino della normativa in materia di incentivi all'occupazione.

Nel capo III del decreto – dedicato interamente a tale tema – si prevede la definizione dei principi generali di fruizione degli incentivi, al fine di garantire un'omogenea applicazione degli stessi.

### Politiche attive e strutture informatizzate di supporto, profili di una marcata interdipendenza

Il percorso di riforma delle politiche attive del lavoro delineato nel decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 appare strutturalmente correlato alla messa in opera di uno specifico (e, per molti aspetti, inedito) piano di strutture informatizzate ad esso dedicate.

L'articolo 13 del decreto, infatti, affida all'ANPAL il compito di realizzare - in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province Autonome, l'INPS e l'ISFOL – il "sistema informativo unitario delle politiche del lavoro" e il "portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro".

Si tratta di nodi strutturali cruciali per il funzionamento di un impianto legislativo concepito per dipendere da un esteso ed efficace supporto operativo informatizzato.

Lo stesso decreto 150, d'altronde, si esprime con sufficiente chiarezza in tal senso nell'esordio del comma 1 dell'art. 14, dove si afferma che "le informazioni del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro costituiscono il patrimonio informativo comune del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ISFOL, delle regioni e province autonome, nonché dei centri per l'impiego, per lo svolgimento dei

*Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*

*Art. 16 - Monitoraggio e valutazione*

*"1. L'ANPAL svolge attività di monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni, utilizzando il sistema informativo di cui all'articolo 13."*

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

rispettivi compiti istituzionali”.

Non è difficile, quindi, immaginare che proprio l'interoperabilità di questo “patrimonio informativo comune” sarà uno dei primi obiettivi verso cui l'Agenzia cercherà di orientare i propri sforzi, non appena in grado di avviare concretamente la propria attività. Peraltro, la stessa previsione normativa che preannuncia la nascita della nuova infrastruttura tecnologica sembra anche certificarne la provvisorietà, dal momento che (comma 1 dell'art. 13) si annuncia come passaggio intermedio in vista della realizzazione di un previsto e non altrimenti

definito “sistema informativo unico” nazionale, evocante antichi e reiterati progetti mai giunti a compimento.

Per intanto - e più realisticamente - il “sistema informativo unitario delle politiche del lavoro” svolgerà una funzione di raccordo delle informazioni contenute nelle strutture informatizzate già esistenti presso le amministrazioni coinvolte nella gestione delle politiche attive del lavoro ed in particolare:

- banca dati telematica INPS contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali (dati anagrafici, residenza e domicilio, dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano) di cui all'art. 4, comma 35, della legge 28 giugno 2012, n. 92;

- archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui all'art. 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297;

- gestione dei servizi per il lavoro e le politiche del lavoro presso i Centri per l'impiego,

nonché nel “sistema informativo della formazione professionale”, nuova banca dati sulla formazione professionale (nella quale andranno registrati i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche) da costituire presso l'ANPAL ai sensi dell'art. 15 dello stesso decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 ed alla quale parteciperanno - con modalità che spetterà alla stessa Agenzia definire - il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, l'ISFOL ed i fondi interprofessionali per la formazione continua.

Riassumendo, la funzionalità del “sistema informativo unitario” al processo di riforma delle politiche attive del lavoro si tradurrà nella messa a sistema di quattro distinte banche dati (una delle quali ancora da costituire) afferenti a quattro diverse tipologie di informazioni: ammortizzatori sociali, andamento dei flussi, gestione dei servizi sul territorio e formazione professionale. Essa comporta, innanzitutto, la necessità di far dialogare le banche dati di cui sopra attraverso una efficace interconnessione dei rispettivi sistemi operativi, secondo una logica che sposa la visione fortemente integrata degli interventi previsti su tali materie dal decreto di riforma (1). I limiti di interoperabilità dovuti alla frammentazione dei sistemi operativi regionali e provinciali attualmente esistenti andranno superati in un'ottica di coordinamento a più livelli che, non casualmente, appare già richiamata nel comma 1 dell'art. 13 del decreto 150, dove si afferma che il “sistema informativo unitario (...) si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali”. Va peraltro ricordato che, ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del decreto 150, le informazioni raccolte nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro costituiranno la base informativa per la formazione e il rilascio del fascicolo elettronico del lavoratore, che dovrà essere accessibile telematicamente (e a titolo gratuito) da parte di ciascun soggetto interessato e

### Servizi per l'impiego: priorità a chi dichiara l'immediata disponibilità

La circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 34 del 23 dicembre 2015 ha fornito alcuni importanti chiarimenti relativi alla fase di prima applicazione delle nuove misure di politica attiva del lavoro introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

Di rilievo appare innanzitutto la precisazione che, ai fini dell'accesso ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro, lo stato di disoccupazione costituisce un elemento funzionale a “meglio mirare l'intervento o a stabilire criteri di priorità”, ma non rappresenta un requisito esclusivo, in quanto il diritto alla fruizione dei servizi va garantito a tutti coloro che ne facciano richiesta, inclusi coloro che siano già “impegnati in attività lavorative” e “alla ricerca di una occupazione più confacente alle proprie aspettative” (con esplicito riferimento all'art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea). Subito dopo, tuttavia, il Ministero puntualizza con altrettanta chiarezza l'opportunità che l'offerta di servizi e misure di politica attiva del lavoro sia “prioritariamente” rivolta ai soggetti disoccupati, in particolare con riferimento alle tempistiche di attivazione dei servizi stessi.

In tal senso, acquista un particolare rilievo la definizione (contenuta nell'art. 19 del decreto legislativo 150) di “non occupazione” quale condizione che presuppone una immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa da parte degli utenti che si registrano sul Portale unico di cui all'art. 13 del decreto stesso. La condizione di “non occupazione” va riferita sia alle persone che non svolgono alcuna attività lavorativa in forma subordinata, parasubordinata o autonoma, sia a quelle che svolgono una delle predette forme di attività lavorativa ricavandone un reddito annuo inferiore al minimo escluso da imposizione. Ma, nelle more dell'attivazione da parte dell'ANPAL della rete telematica di accesso alle banche dati di tutte le amministrazioni interessate, la verifica dei requisiti (reddituiali e non) che permettono l'accesso alla condizione di “non occupazione” sarà realizzabile solo attraverso procedura di autocertificazione.

*Continua a pag. 33*

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

### Un servizio di assistenza intensiva a condizionalità elevata per i disoccupati che fruiscono di ammortizzatori sociali

Fra i passaggi più innovativi (ma anche di più complessa attuazione) della riforma del sistema di politiche attive del lavoro disegnata dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, va annoverata l'istituzione del c.d. "assegno di ricollocazione" in favore dei disoccupati percettori di NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, istituita ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22) il cui stato di disoccupazione ecceda la durata di quattro mesi. Il provvedimento mira a rendere più celere ed efficace il processo di reinserimento nel circuito lavorativo dei titolari di sussidi di disoccupazione, con l'effetto di abbreviare il tempo di erogazione dei sussidi stessi.

L'articolo 23 del decreto 150 prevede il rilascio da parte dei Centri per l'impiego, in favore dei disoccupati di cui sopra che ne facciano richiesta, di una somma di importo variabile (la cui quantificazione spetterà all'ANPAL) sotto forma di *voucher*, da utilizzare presso gli stessi Centri per l'impiego o presso le strutture private accreditate ai fini della fruizione di un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro". Si tratta di una tipologia di servizio inedita che, per tutta la sua durata (sei mesi, prolungabili per altri sei) sospenderà quella definita nel "patto di servizio personalizzato" stipulato presso il centro per l'impiego all'esito della registrazione sul "portale unico" di cui all'art. 13 del decreto in parola.

La richiesta del "servizio intensivo" di assistenza nella ricerca di un lavoro comporterà per il lavoratore disoccupato e per il soggetto erogatore del servizio l'assunzione di obblighi reciproci assai stringenti, che il comma 5 dell'art. 23 del decreto 150 si fa carico di definire. Un *tutor* personale provvederà a stilare un "programma di ricerca intensiva" della nuova occupazione, ivi inclusi gli eventuali percorsi di riqualificazione professionale, che il disoccupato sarà tenuto a seguire scrupolosamente. Appare evidente, al riguardo, la necessità che le strutture pubbliche e private coinvolte si attrezzino adeguatamente in tal senso, dotandosi di figure professionali qualificate in grado di espletare al meglio una funzione di così elevato impatto sociale.

Per quanto riguarda i meccanismi di condizionalità e le conseguenze del mancato rispetto degli obblighi prescritti dal referente personale (*tutor*) presso la struttura pubblica o privata prescelta, i disoccupati percettori di ammortizzatori sociali saranno assoggettati alle previsioni del comma 7 dell'art. 21 dello stesso decreto, secondo i principi di gradualità ivi definiti. In particolare, in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alle convocazioni o agli appuntamenti fissati dal *tutor*, ovvero in caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo alle iniziative di orientamento concordate nell'ambito del "servizio", scatteranno le

seguenti sanzioni a valere sull'importo dell'ammortizzatore sociale percepito:

- 1) decurtazione di un quarto di mensilità, in caso di prima mancata presentazione;
- 2) decurtazione di un'intera mensilità, in caso di seconda mancata presentazione;
- 3) decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

In caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, le decurtazioni dell'indennità saranno graduate come segue:

- 1) decurtazione di un'intera mensilità in caso di prima mancata partecipazione;
- 2) decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.

Infine, in caso di mancata accettazione senza giustificato motivo di un'offerta di lavoro "congrua", come definita ai sensi dell'art. 25 del decreto 150, si avrà la decadenza *tout-court* dalla prestazione assistenziale nonché il divieto per due mesi di effettuare una nuova registrazione sul "portale unico".

Le sanzioni di cui sopra saranno adottate a cura dei centri per l'impiego, che dovranno inviarne tempestiva comunicazione attraverso il sistema informativo all'ANPAL e all'INPS per l'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza.

Come si può notare, il passaggio più delicato dell'intero meccanismo di condizionalità correlato alla fruizione del servizio è rappresentato dall'obbligo per il disoccupato di accettare l'offerta di lavoro che il soggetto erogatore, sulla base delle caratteristiche individuate nel profilo personale di occupabilità, riterrà "congrua rispetto alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione" (circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 34 del 23 dicembre 2015).

La definizione dei criteri di congruità riferibili alle offerte di lavoro, vero snodo cruciale per il funzionamento del sistema degli assegni di ricollocazione, è demandata ad uno specifico provvedimento del Ministero del lavoro (non ancora emanato) sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto all'indennità percepita nell'ultimo mese precedente, al netto di eventuali integrazioni a carico dei fondi di solidarietà.

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

*Continua da pag. 31*

nel quale saranno contenute le informazioni relative ai “percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali”.

Il secondo pilastro di supporto informatizzato alle politiche attive del lavoro, pure previsto dall'art. 13 del decreto legislativo 150/2015, è rappresentato dal “portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro”, ancora in fase di realizzazione, destinato a diventare la porta di accesso alla vasta gamma di servizi che il decreto affida alla gestione delle strutture operative presenti sul territorio (2). Peraltro, la centralità del “portale unico” quale *check-point* obbligatorio per gli utenti in cerca di occupazione che intendano richiedere

*Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*

*Art. 23 – Assegno di ricollocazione*

*“8. L'ANPAL realizza il monitoraggio e la valutazione comparativa dei soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5, con riferimento agli esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità. A tal fine, l'ANPAL istituisce un sistema informatico al quale i centri per l'impiego e i soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 sono obbligati a conferire le informazioni relative alle richieste, all'utilizzo e*

*all'esito del servizio. Gli esiti della valutazione sono pubblici e l'ANPAL ne cura la distribuzione ai centri per l'impiego. L'ANPAL segnala ai soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 gli elementi di criticità riscontrati nella fase di valutazione al fine di consentire le opportune azioni correttive. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangono, l'ANPAL valuta la revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione.”*

l'accesso ai servizi forniti dai Centri per l'impiego è resa esplicita dal dettato di due passaggi cruciali del decreto 150. Il comma 1 dell'art. 19 prevede, innanzitutto, l'obbligo per i disoccupati (3) di registrarsi preventivamente sul “Portale unico” dell'Agenzia al fine poter fruire delle diverse tipologie di assistenza disponibili presso i Centri per l'impiego. Il comma 5 dell'art. 19, a sua volta, stabilisce che gli “utenti dei servizi per l'impiego” siano oggetto di una specifica operazione di profilatura da effettuarsi a cura dei Centri per l'impiego sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione al portale unico, in relazione alle esigenze e alle condizioni individuali (*curriculum*, esperienze lavorative, competenze acquisite, ecc.).

Appare quindi evidente la necessità che l'Agenzia proceda in tempi rapidi anche alla realizzazione dell'infrastruttura tecnologica legata all'accesso ai servizi per l'impiego, presupposto operativo indispensabile per l'avvio e il

coordinamento di tutte le attività correlate alla funzione di inserimento (o reinserimento) degli utenti in cerca di occupazione nel circuito lavorativo. Ai sensi del comma 1 dell'art. 19 del decreto legislativo 150/2015, infatti, la registrazione sul portale unico comporterà la dichiarazione di “immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego” e fornirà ai Centri per l'impiego la base informativa necessaria per classificare il “livello di occupabilità” di ciascun lavoratore disoccupato (art. 19, c. 5). Attraverso il portale unico, infine, e previa fornitura di apposite credenziali personalizzate da parte dell'ANPAL, i disoccupati potranno procedere in forma autonoma alla definizione informatizzata del proprio profilo di occupabilità, qualora i Centri per l'impiego non abbiano provveduto a convocarli entro il termine di sessanta giorni dalla data di registrazione.

Nelle more della realizzazione della nuova procedura informatizzata, secondo quanto chiarito dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 34 del 23 dicembre 2015, i soggetti che intendano avvalersi degli strumenti di ricerca occupazionale previsti nel decreto legislativo 150/2015 dovranno continuare a presentare le richieste di accesso ai servizi per l'impiego e le dichiarazioni di immediata disponibilità presso i Centri per l'impiego o attraverso i Sistemi informativi regionali che già prevedono tale modalità. Al riguardo, è da sottolineare che il ritardato avvio del portale unico comporterà la successiva adozione di specifiche modalità tecniche di raccordo tra le informazioni nel frattempo acquisite e il futuro portale nazionale, con relativa indicazione di tempi e modalità di transizione verso il sistema a regime, adombrando la (a nostro avviso assai probabile) eventualità di un periodo transitorio di utilizzo di entrambi i sistemi da parte degli utenti interessati.

(1) Basti pensare, ad esempio, al dettato del comma 1 dell'art. 21 del decreto legislativo n. 150/2015, nel quale è previsto che le domande di Assicurazione Sociale per l'Impiego, di cui all'articolo 2 della legge n. 92 del 2012, di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) o Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL), di cui agli articoli 1 e 15 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, nonché le domande di indennità di mobilità di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223, presentate all'INPS, equivalgono a dichiarazione di immediata disponibilità e devono essere trasmesse dall'INPS all'ANPAL ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche attive. Entro un termine definito, ai sensi del comma 2 dell'art. 21 in parola, i beneficiari delle prestazioni di sostegno al reddito di cui sopra dovranno essere contattati dai centri per l'impiego per la stipula del “patto di servizio personalizzato” finalizzato al reinserimento nel circuito lavorativo.

(2) Così il comma 1 dell'art. 18 del decreto citato:

“Allo scopo di costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano costituiscono propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego, per svolgere in forma integrata, nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di

## Strutture e strumenti per la gestione delle politiche attive

strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, le seguenti attività:

- a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione;
- b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione;
- c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea;
- d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;
- e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;
- g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;
- h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;
- i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale;
- l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti;
- m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto."

(3) A proposito della definizione di disoccupati, il comma richiamato recita testualmente: "Sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego".

### Decreti *Jobs Act*, modifiche in arrivo

Nella riunione del 10 giugno, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo contenente disposizioni correttive e integrative dei decreti attuativi della legge delega n. 183/2014, che dovrebbe entrare in vigore entro il prossimo mese di agosto. L'intervento di maggior rilievo riguarda il lavoro accessorio (decreto legislativo 81/2015) e il regime dei *voucher* per prestazioni occasionali di lavoro. Al fine di contrastare gli abusi che sembrano emergere dai dati relativi al primo anno di utilizzo del nuovo strumento, lo schema di decreto prevede una modifica del comma 3 dell'art. 49 del decreto 81, per effetto della quale gli imprenditori non agricoli ed i professionisti saranno tenuti a comunicare per *sms* o *e-mail* alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro i dati anagrafici del lavoratore, nonché il luogo e la durata della prestazione, almeno un'ora prima dell'inizio della stessa. Altre modifiche importanti riguardano il d.lgs. 148/2015 (possibilità di trasformazione dei contratti di solidarietà difensiva in contratti di solidarietà espansiva) e il d.lgs. 151/2015 (criteri di computo delle quote di riserva per assunzioni di lavoratori con ridotta capacità lavorativa). Prevista anche una migliore specificazione delle funzioni ANPAL in materia di misure di politica attiva del lavoro e di coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone disoccupate.

### I canali di intermediazione preferiti dai lavoratori e dalle imprese

Secondo i risultati di una recente indagine ISFOL-Plus sui canali di intermediazione lavorativa (1), condotta su soggetti attualmente occupati, il canale di ricerca più utilizzato in Italia è quello informale (amici e/o parenti), cui gli interessati hanno fatto ricorso nel 59,7% dei casi. Tale strategia (per così dire) personalizzata di ricerca si è rivelata efficace per il 33,1% degli attuali occupati: un dato che contrasta in modo eclatante con quello di coloro che hanno dichiarato di aver utilizzato come canale di ricerca i centri per l'impiego e le agenzie private, efficaci rispettivamente nel 3,4% e nel 5,6% dei casi (a fronte di una percentuale di utilizzo pari rispettivamente al 33% e al 30,5%).

Al riguardo, tuttavia, l'ISFOL mette in guardia dal rischio di interpretare erroneamente tale divario come dimostrazione della "incapacità dei centri per l'impiego di effettuare il loro compito", soprattutto alla luce del fatto che le strutture pubbliche gestiscono in larga parte i segmenti più deboli dell'utenza, svolgendo un ventaglio di servizi per l'occupabilità, non esclusivamente riconducibili alla mera funzione del collocamento.

Interessante appare il dato sulle modalità utilizzate dalle imprese per la ricerca e la selezione di personale, per il quale la ricerca ISFOL si avvale dei dati desumibili dalla rilevazione Excelsior-Unioncamere riferita al 2014.

Le imprese di piccole o piccolissime dimensioni hanno privilegiato il canale della conoscenza diretta o della segnalazione ricevuta da conoscenti o fornitori (70,4% dei casi per le imprese con meno di 10 dipendenti, 51,6% per le imprese tra 10 e 50 dipendenti), mentre quelle di dimensioni maggiori hanno utilizzato in prevalenza agenzie private e associazioni di categoria (29,5% dei casi per le imprese tra 250 e 499 dipendenti, 29,6% per quelle con 500 e più addetti).

In generale, il reclutamento attraverso le strutture pubbliche è stato assai modesto (1,5% dei casi), con una punta minima dello 0,4% per le imprese con oltre 500 dipendenti. Per quanto riguarda, infine, la differente qualità dei risultati occupazionali conseguiti attraverso i vari canali di intermediazione, l'indagine consente di osservare come la più alta incidenza di rapporti di lavoro *non standard* si registri per tutte le fasce di età (ma con incidenza sempre nettamente più elevata per le classi più giovani) fra i contratti scaturiti attraverso le agenzie private e le "autocandidature", mentre i rapporti di lavoro più stabili sono quelli assicurati dalla partecipazione a concorsi pubblici e dall'avvio di iniziative imprenditoriali autonome.

(1) E. Mandrone, R. Landi, M. Marocco, D. Radicchia, "I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro", Collana ISFOL *Research Paper*, numero 31, maggio 2016.

## Le nuove regole: privato vs pubblico?

### Flessibilità in entrata e in uscita, la difficile libertà d'impresa del datore di lavoro pubblico

La regolamentazione del lavoro pubblico si muove chiaramente - fin dall'approvazione del decreto legislativo 165/2001 - in direzione di un tendenziale adeguamento alla disciplina del lavoro privato, pur preservando i tratti di specialità derivanti dalla peculiare natura del datore e dalla "diversità di sistema" che caratterizza il settore pubblico. L'art. 2 del decreto richiamato estende infatti al pubblico impiego, attraverso la tecnica del rinvio mobile, tutte le norme vigenti per il rapporto di lavoro subordinato nell'impresa privata, fatti salvi gli aspetti speciali che richiedono una disciplina speciale. Ciò detto, in questo percorso progressivo non sono mancate fasi di incertezza e/o incoerenza, generate da discipline che a volte hanno accentuato i tratti di specialità del lavoro pubblico (es. le norme che hanno bloccato la contrattazione collettiva o limitato la facoltà di assumere personale), altre volte hanno escluso esplicitamente il settore pubblico dall'applicazione di istituti nati per il settore privato (come nel decreto legislativo 276/2003), altre ancora hanno demandato a una futura armonizzazione l'applicazione al pubblico della disciplina prevista per il privato (es. legge Fornero sul lavoro).

Queste incertezze nel processo di adeguamento del pubblico al privato si sono ripresentate con le novità introdotte dai decreti delegati previsti dal *Jobs Act* in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti e, più in generale, dalle riforme del Governo Renzi. Gli interpreti si sono divisi fra chi propende per l'estensione *tout court* e chi invece ritiene applicabile al settore pubblico, per ora, solo le novità recate dalla "riforma Madia", la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" che contiene (art. 17) una delega specifica per il riordino della disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. L'esigenza di rivisitare tale disciplina nasceva soprattutto dalla necessità di intervenire sull'esteso ricorso della P. A. al precariato "storico", con un massiccio utilizzo di contratti atipici stipulati in violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva UE 1999/70, e dalla urgenza di adeguare l'ordinamento ai principi europei emersi soprattutto in sede giurisdizionale (si veda l'adesione formale della Corte di Cassazione alle sentenze della Corte di Giustizia europea in materia di precariato pluriennale nella scuola e nella sanità). La delega, che interviene in tre grandi ambiti del lavoro pubblico (dirigenza, reclutamento e istituti contrattuali flessibili, valutazione degli enti e del personale), prevede una generale "stretta" nella gestione del personale pubblico, al quale sono sostanzialmente imputate le pessime prove nella gestione della cosa

pubblica. Ribadendo come centrali gli obiettivi di efficienza e razionalizzazione già perseguiti dai precedenti esecutivi (in particolare dalla "riforma Brunetta"), essa interviene sulle modalità dei concorsi, sulla limitazione e i controlli dell'attività sindacale, sulle verifiche delle assenze per malattia, sulla semplificazione della normativa sulla *performance*, sulla ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse e sui procedimenti disciplinari già oggetto di ripetuti interventi. La delega risulta invece laconica in materia di utilizzo delle nuove tecnologie, di formazione/aggiornamento del personale della PA, con piccole eccezioni di rilievo relative alle previsioni per l'inserimento nella PA di portatori di *handicap* e alla progressiva eliminazione della dotazione organica come limite assunzionale, che nei fatti ha ingessato le strutture aprendo la strada al ricorso al personale precario.

Le due grandi questioni attorno alle quali si è sviluppato il dibattito pubblico/privato riguardano l'utilizzo dei contratti a termine e delle fattispecie atipiche, e la disciplina dei licenziamenti introdotta dal decreto 23/2015, con la facoltà del giudice di dichiarare estinto il rapporto di lavoro e condannare il datore al solo pagamento di un'indennità (salvo il caso che sia accertato giudizialmente il licenziamento avvenuto con atto discriminatorio e/o senza giustificato motivo oggettivo e soggettivo o giusta causa).

Il problema era già stato posto con la riforma Fornero del lavoro (legge 28 giugno 2012, n. 92), che conteneva norme (art. 1, commi 7 e 8) dalle quali scaturivano la non immediata applicazione della nuova disciplina ai dipendenti pubblici, e il rinvio all'adozione di una successiva disciplina di armonizzazione. I sostenitori della diretta applicazione alla P. A. della norma Fornero sul licenziamento si basano sulla lettura testuale della norma, che modificando l'art. 18 dello statuto dei lavoratori - *in toto* applicabile ai lavoratori pubblici - lascerebbe questi ultimi in un vuoto normativo, essendo stato cancellato il vecchio testo dell'art. 18. Secondo questa interpretazione, il decreto n. 23 del 2015 (diversamente dal decreto 22, che espressamente esclude dall'applicazione della NASpI i dipendenti pubblici a tempo indeterminato) non prevede alcuna norma che estenda o meno l'applicazione della disciplina al pubblico impiego; l'estensione si baserebbe sulla inesistenza di una norma di esclusione dei pubblici dipendenti.

Chi sostiene l'inapplicabilità del decreto attuativo del *Jobs Act* fa affidamento sulla lettura dell'art. 1, che esplicitamente si riferisce ai quadri (figura inesistente nel pubblico) e non cita i dirigenti (figura che soltanto nel settore pubblico ha visto costantemente applicate dalla giurisprudenza le garanzie dell'art. 18). Oltre alla diversa *ratio* che pervade l'attività del datore pubblico rispetto a quello privato, e che si riflette sulla "specialità" del rapporto di lavoro pubblico connessa all'esigenza di perseguire l'interesse generale, l'argomento forte contro l'applicabilità della nuova regola sui licenziamenti si evince dalla lettura incrociata delle norme sul

## Le nuove regole: privato vs pubblico ?

licenziamento nei settori pubblico e privato, con riferimento sia al licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo (cioè disciplinare) sia al licenziamento per motivo oggettivo (licenziamento economico e licenziamenti collettivi). Il decreto legislativo 165/2001 disciplina in maniera organica e tipica, a partire dall'art. 55, il licenziamento disciplinare del pubblico dipendente, prevedendo ipotesi ulteriori rispetto a quelle disciplinate (e non derogabili) dai contratti collettivi nonché la possibilità di sospensione del rapporto di lavoro in caso di avviamento del procedimento penale. Lo stesso decreto legislativo contiene, agli artt. 33 e 34, la disciplina specifica per le eccedenze di personale.

Ancora, se il principio sotteso al decreto legislativo 23/2015 è di completare il processo di liberalizzazione in uscita del lavoratore dall'azienda, al quale dovrebbe per logica corrispondere la liberalizzazione "in entrata", è evidente che tale principio non si adatta al caso pubblico: alla liberalizzazione "in uscita" non potrebbe associarsi la liberalizzazione "in entrata", vigendo l'obbligo di assunzione a mezzo di concorso pubblico e

non potendo la risoluzione del rapporto di lavoro realizzarsi in regime di piena libertà datoriale. Il criterio della *voluntas legis* (art. 12 delle pre-leggi) lascia trasparire una settorialità delle norme contenute nel *Jobs Act* – volte a potenziare la domanda di lavoro attraendo investitori privati – impensabile nel settore pubblico. Inoltre, l'inapplicabilità del decreto 23 al pubblico impiego deriverebbe da limiti a loro volta derivanti dai principi costituzionali posti a tutela della funzione e della imparzialità del dipendente pubblico. In ogni caso, la giurisprudenza che viene invocata a sostegno della dottrina favorevole all'estensione alla P. A. (es. Cassazione n. 24157 del 26 novembre 2015 e Tribunale di Rimini n. 11 del 7 gennaio 2016) si è limitata a stabilire la piena applicabilità ai lavoratori pubblici dello statuto dei lavoratori (come modificato dai successivi interventi, inclusa la legge Fornero), senza intervenire in merito al decreto attuativo del *Jobs Act* sul contratto a tutele crescenti. La disciplina contenuta nel decreto 23, che non ha inciso sul *corpus* normativo dello statuto dei lavoratori e rimane estranea al "rinvio mobile" contenuto all'art. 51 del decreto

### Il "vecchio" art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è ancora vigente?

Con la sentenza n. 11868 del 9 giugno 2016 la sezione lavoro della Corte di Cassazione ha affermato che ai lavoratori del settore pubblico continua ad applicarsi il testo originario dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori. Ad avviso di taluni osservatori è lecito domandarsi se quella versione di tale articolo sia ancora tecnicamente vigente. Ricordiamo che il *Jobs Act*, in particolare il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (di attuazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183) non ha riformato l'art. 18, ma ha introdotto nell'ordinamento una nuova tipologia di tutela in caso di licenziamento illegittimo da applicarsi ai lavoratori del settore privato che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato a partire dalla data di entrata in vigore del decreto. La nuova tipologia di tutela risulta parallela a quella prevista dall'art. 18 dello statuto dei lavoratori, il quale rimane operante e continuerà ad esserlo fino a quando nel settore privato esisteranno, per ragioni cronologiche, soltanto lavoratori privati assunti dopo l'entrata in vigore del decreto 23.

L'art. 18 è dunque tecnicamente vigente, ma nella versione modificata non dal *Jobs Act*, bensì dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (legge Fornero), la quale ha eliminato dalla formulazione originaria dell'articolo il comma che prevedeva la generalizzata tutela della reintegra, ridisegnando la tutela attorno a casi specifici di violazione di divieti di licenziamento e ai casi in cui il giudice accerti che non ricorrano gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo. La legge 92 non contiene alcuna disposizione che conservi la validità della vecchia formulazione dell'art. 18 per il settore

pubblico, ma rimanda (art. 1, comma 8) a successive iniziative normative (sin qui mai adottate) del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione - sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e, si badi bene, con riferimento all'intero pacchetto di disposizioni contenuto nella legge 92, non solo quindi alla riforma dell'art. 18 – la definizione di ambiti, modalità e tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai pubblici dipendenti.

Il testo unico del pubblico impiego rinvia (art. 51, comma 2) all'applicazione automatica dello statuto dei lavoratori per i lavoratori pubblici, e ciò significa che lo statuto è ad essi applicabile anche dopo aver subito modifiche (dunque, nella formulazione novellata dalla legge Fornero). In sintesi, secondo l'art. 2, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 al lavoro pubblico si applicano tutte le norme che regolano il rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, salvo quelle particolari specificamente dedicate al lavoro pubblico previste dallo stesso decreto 165. Ma la sentenza della Cassazione, che di fatto sancisce il ripristino dell'art. 18 pre-Fornero per i soli dipendenti pubblici, fa leva sulla mancata adozione dei provvedimenti di estensione delle regole della stessa legge 92/2012 alla P.A., scoperciando di fatto un problema che, ad un esame più attento, va molto al di là della tematica relativa alla reintegra per licenziamento illegittimo, dal momento che, indirettamente, investe l'intero complesso di disposizioni contenute nella riforma del lavoro varata dal governo Monti nel 2012.

## Le nuove regole: privato vs pubblico ?

165/2001, sembrerebbe introdurre una nuova disciplina dei licenziamenti illegittimi, che si affianca a quella dello statuto.

Un secondo aspetto dibattuto riguarda la disciplina dei contratti flessibili. A tal fine l'art. 17 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, comma 1, lett. o) prevede il ricorso a forme di lavoro flessibile individuandone limitate e tassative fattispecie, caratterizzate da compatibilità rispetto alla peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle PP. AA. e alle esigenze organizzative e funzionali di queste ultime.

Già il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, attuativo del *Jobs Act* nella disciplina dei contratti di lavoro e nella revisione della normativa in tema di mansioni, non indicava un criterio circa l'estensione delle forme flessibili al pubblico impiego, ma dettava singole disposizioni che prevedono l'applicabilità (in materia di *part-time*, apprendistato, lavoro accessorio) o la non applicabilità (lavoro intermittente, somministrazione) al settore pubblico.

In materia di telelavoro, la legge delega stabilisce che dovrà riguardare almeno il 10% dei dipendenti, su richiesta degli stessi e secondo un piano di implementazione da attuarsi in tre anni. Il richiamato decreto 81 esclude dal proprio campo d'applicazione quanto già previsto dall'art. 36 del decreto legislativo 165, ossia il ricorso a contratti a tempo determinato e flessibile solo per ragioni eccezionali e temporanee. Pertanto il contratto a termine e le altre forme flessibili nelle PP.AA. restano subordinati a una ragione oggettiva, che si aggiunge all'obbligo di motivazione dei provvedimenti già a suo tempo stabilito dalla legge 241 del 1990 (modificata dalla legge 15 del 2005), ciò che rende inapplicabile alla P. A. il decreto 81 disciplinante il contratto "a-causale", privo della causa giustificativa (tecnica o organizzativa) dell'apposizione del termine.

### Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22

#### Art. 2 - NASpI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego) - Destinatari

*"1. Sono destinatari della NASpI i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni (...)"*

#### Art. 16 - ASDI (Assegno di disoccupazione)

*"1. A decorrere dal 1° maggio 2015 e' istituito, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASDI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) (...) che siano privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno".*

## La segnalazione di illeciti come strumento (ancora poco) diffuso di vigilanza contro la corruzione

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha presentato il 22 giugno scorso il primo monitoraggio italiano sul *whistleblowing* come strumento di prevenzione della corruzione, introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 1, c. 51, della legge 190/2012 (c.d. legge anticorruzione), mirato a valorizzare il ruolo di controllo che i dipendenti pubblici possono esercitare attraverso segnalazioni di condotte illecite o di violazioni della legalità di cui sono a conoscenza.

Di particolare interesse appare la sezione dedicata alle segnalazioni ricevute dall'ANAC nel periodo del monitoraggio (settembre 2014 – maggio 2016), da cui risulta un numero piuttosto ridotto di casi (appena 299) presi in considerazione, di cui due terzi provenienti da segnalazioni effettuate da dipendenti pubblici. Riguardo allo scarso successo – almeno in questa prima fase di attuazione – dell'istituto all'interno della P.A., l'ANAC ritiene sia dovuto al fatto che "i pubblici dipendenti non avvertono il suo utilizzo come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima 'favorevole' alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l'anonimato al segnalante".

Riguardo alla tipologia delle condotte illecite segnalate, il rapporto rivela che nella maggior parte dei casi esse si riferiscono a casi corruzione e cattiva amministrazione, seguiti da appalti illegalmente concessi e da ritorsioni subite a seguito della segnalazione di illecito (come demansionamento e trasferimento illegittimo). Quest'ultimo dato sembra riflettersi nelle considerazioni avanzate dall'ANAC sull'opportunità che in Italia, come già avviene in altri ordinamenti, si introducano più efficaci "strumenti di accompagnamento (privatistici o pubblicistici)" che spieghino se e in che forma possa avvenire la segnalazione di illecito, se il fatto rientri nell'ambito di applicazione della norma, come accompagnarla con la opportuna documentazione, come difendersi da possibili "trattamenti di *retaliation*". In tal senso, ad avviso dell'ANAC, andrebbe valorizzata la figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) consentendogli di disporre di adeguati "strumenti di lavoro" quali: piena indipendenza, ampia autonomia e continua professionalizzazione, oltre che di una efficiente struttura a supporto, dotata di idonei strumenti informatici e formata da personale (interno) numericamente congruo e professionalmente adeguato.

### III – Le tendenze nelle relazioni industriali: elementi di indagine e spunti di riflessione

#### I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

Istituito presso il CNEL dalla legge 30 dicembre 1986 n. 936, l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro ha avviato la propria attività tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, dedicandosi quasi esclusivamente alla contrattazione nazionale.

Benché la legge preveda il “deposito, a cura dei soggetti stipulanti, degli accordi di rinnovo e dei nuovi contratti entro 30 giorni dalla loro stipula”, il fatto che le parti stipulanti non abbiano sempre adempiuto ha costituito la principale criticità per l'alimentazione dell'Archivio, e continua in parte tuttora ad esserlo.

Nel tempo l'organizzazione dell'Archivio è stata adeguata, sia rispetto ai mutamenti intervenuti negli

assetti della contrattazione collettiva, sia in conseguenza delle nuove attribuzioni assegnate dal legislatore, fino ad arrivare all'attuale articolazione, riassunta nel quadro complessivo - inerente la struttura e i contenuti aggiornati al 1° giugno 2016 - alla fine del presente articolo. Nello schema è stata riprodotta la suddivisione in sezioni con la quale i documenti delle varie tipologie contrattuali sono tutti accessibili attraverso il sito istituzionale ([www.cnel.it](http://www.cnel.it)). Per ogni sezione dell'Archivio è stato quantificato il numero di documenti disponibili e una sintetica descrizione dei contenuti e dell'organizzazione degli stessi. Infatti, partendo dalla contrattazione nazionale,

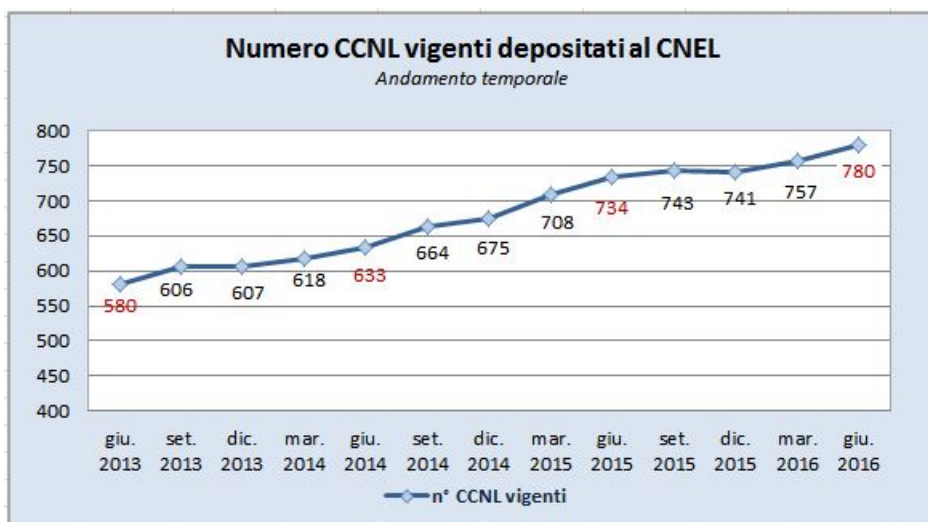
negli anni l'Archivio si è arricchito di nuove sezioni fino ad arrivare all'attuale livello di articolazione comprendente ad oggi, nel complesso, 42.761 documenti.

Approfondiamo ora l'esame delle varie sezioni, partendo dalla contrattazione nazionale.

La sezione dell'Archivio denominata "Contrattazione nazionale - settori pubblico e privato" raccoglie i contratti collettivi nazionali vigenti nel settore pubblico e nel settore privato, sottoscritti dapprima secondo le regole dell'Accordo 23 luglio 1993 e, successivamente, in base a quanto stabilito dall'Accordo 22 gennaio 2009 per il settore privato.

I documenti contrattuali delle varie tipologie (testo definitivo, accordo di rinnovo, accordo economico, verbale integrativo) afferenti a questa sezione al 1° giugno 2016 ammontano a 4.520 e sono suddivisi in due sottosezioni: Archivio corrente e Archivio storico. La struttura di entrambe le sezioni è la stessa con l'ulteriore suddivisione in settori e categorie e tutta la documentazione è resa disponibile on-line.

Il numero dei CCNL che risultano vigenti in base a quanto depositato al CNEL è pari a 780 al 1° giugno 2016. Nel grafico che segue viene evidenziato l'andamento in complessiva



**Numero CCNL vigenti depositati nell'Archivio CNEL**  
variazione giugno 2015 - giugno 2016 e ripartizione per settore

settori	giugno 2015	giugno 2016	variazione assoluta	variazione %
Agricoltura	36	41	5	13,9
Chimici	31	34	3	9,7
Meccanici	23	27	4	17,4
Tessili	30	31	1	3,3
Alimentaristi - Agroindustriale	32	32	0	0,0
Edilizia	57	61	4	7,0
Poligrafici e Spettacolo	43	44	1	2,3
Commercio	164	189	25	15,2
Trasporti	73	59	-14	-19,2
Credito e Assicurazioni	32	30	-2	-6,3
Aziende di Servizi	34	40	6	17,6
Amministrazione Pubblica	38	38	0	0,0
Enti e Istituzioni Private	85	93	8	9,4
Altri vari	56	61	5	8,9
<b>TOTALE</b>	<b>734</b>	<b>780</b>	<b>46</b>	<b>6,3</b>

## I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

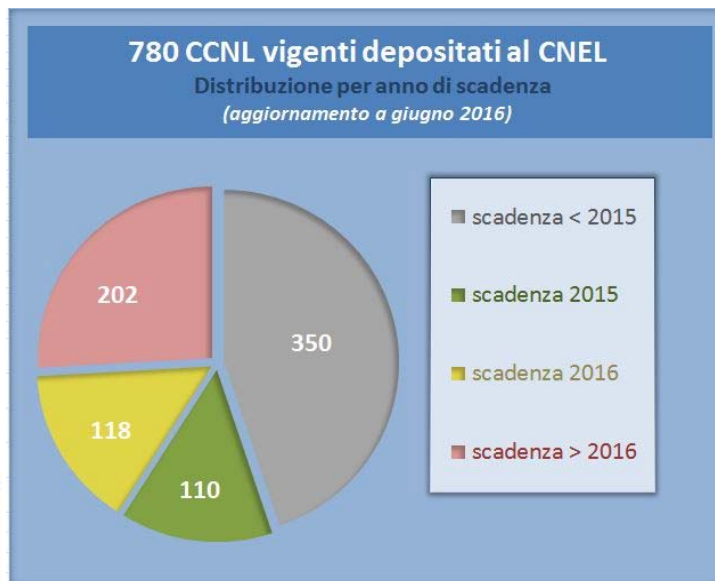
costante salita negli ultimi tre anni del numero dei CCNL vigenti depositati al CNEL, benché nel dicembre 2015 si sia registrato per la prima volta un calo della numerosità, dovuto essenzialmente al decremento registrato nel settore dei *Trasporti* a causa dell'accorpamento dei contratti nazionali dei lavoratori marittimi.

Sempre relativamente al numero dei CCNL vigenti, nella successiva tabella viene analizzata la variazione assoluta e percentuale nell'ultimo anno, con la relativa suddivisione per settore.

I settori in cui si registra il maggiore aumento di numerosità in percentuale sono quelli relativi ad Aziende di servizi, Meccanici, Commercio e

<b>Contrattazione Nazionale</b>	
<b>Ccnl consultabili in "Analisi avanzate" *</b>	
<i>(giugno 2016)</i>	
<b>Ripartizione per settore</b>	
Agricoltura	180
Chimici	252
Meccanici	124
Tessili	284
Alimentaristi - Agroindustriale	197
Edilizia	214
Poligrafici e Spettacolo	327
Commercio	486
Trasporti	595
Credito e Assicurazioni	396
Aziende di Servizi	192
Amministrazione Pubblica	360
Enti e Istituzioni Private	297
Altri Vari	129
<b>Totale</b>	<b>4.033</b>

\* Analisi avanzate è il software che consente l'interrogazione dei Ccnl depositati secondo un'ampia selezione delle tematiche in essi contenute.



Agricoltura. Ma se si osservano i dati assoluti, i settori in cui si riscontra il maggior numero di contratti si confermano quelli del Commercio e degli Enti ed istituzioni private, entrambi ancora in crescita nell'ultimo anno. Anche il settore dei Trasporti, nonostante la contrazione - dovuta all'accorpamento dei contratti dei marittimi - di cui si è già accennato, continua ad essere uno dei più numerosi in termini di CCNL vigenti.

Ai fini dell'Archivio occorre sottolineare che si considera convenzionalmente "vigente" un CCNL (anche se scaduto, e a volte da molto tempo) finché non si ha notizia di un successivo rinnovo e se ne riesce a reperire il testo, oppure pervenga una comunicazione da parte dei soggetti stipulanti in merito alla cessazione del contratto, o comunque se ne venga a conoscenza da altre fonti ritenute attendibili.

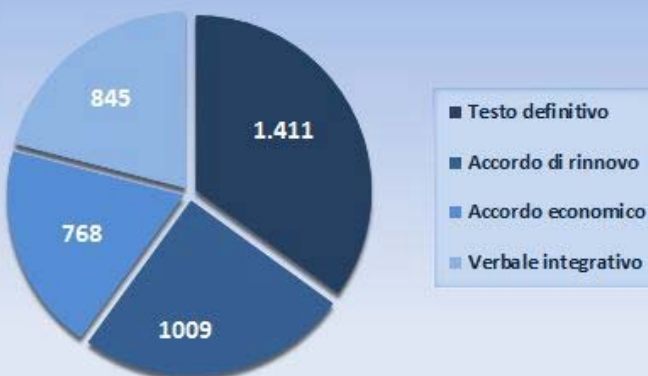
Per questo motivo la distribuzione per anno di scadenza dei CCNL vigenti depositati al CNEL evidenzia che il 45% dei contratti risulta scaduto prima del 2015, anche se in molti casi si è potuto verificare che trattasi di testi ancora in vigore.

L'elenco completo dei CCNL vigenti depositati al CNEL viene pubblicato sul sito istituzionale con periodicità semestrale, nell'ottica di fornire una panoramica sintetica ma dettagliata dei contenuti e al tempo stesso sensibilizzare le parti contraenti a completare l'elenco mediante la trasmissione dei testi mancanti. Per ogni contratto vengono fornite tutte le informazioni relative a data di stipula, di decorrenza e di scadenza, nonché l'indicazione delle sigle delle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie.

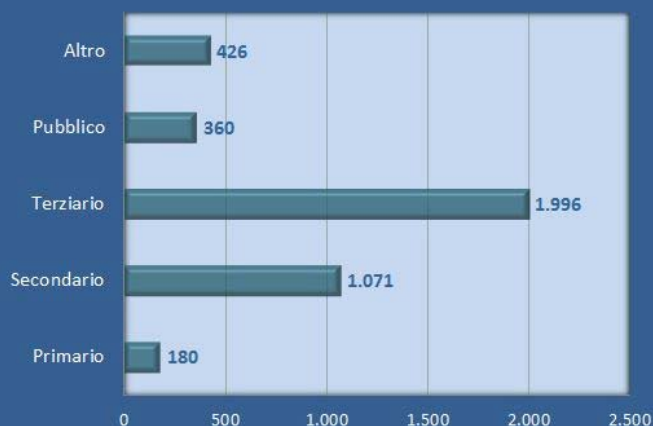
Al fine di rendere la raccolta di atti negoziali contenuti nell'Archivio maggiormente fruibile, oltre alla consultazione dei testi dei CCNL, si è proceduto alla classificazione dei contenuti grazie alla creazione di un sommario per argomenti i cui criteri sono stati stabiliti in origine d'intesa con il Centro elettronico di

# I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

Accordi nazionali disponibili in Analisi Avanzate  
Distribuzione per tipologia di accordo - giugno 2016



Analisi Avanzate - Distribuzione per settori produttivi  
giugno 2016



documentazione della Cassazione e con il Ministero del Lavoro. A circa vent'anni dall'introduzione di questo strumento di lettura comparata dei CCNL depositati in Archivio, sul portale del CNEL è disponibile un sistema di interrogazione interattiva attraverso la specifica sezione denominata "Analisi avanzate sui CCNL". Tale funzionalità è stata resa possibile grazie alla creazione di uno specifico *software on-line* che consente sia l'inserimento della classificazione per argomenti dei testi (a cura del personale addetto all'Archivio), sia la consultazione da parte dell'utenza. E' possibile in questo modo effettuare interrogazioni e indagini sulle principali tematiche oggetto della negoziazione sindacale rendendo immediatamente fruibili e facilmente utilizzabili le informazioni contenute nei contratti di lavoro, in alternativa alla consultazione diretta e lettura integrale dei testi originali.

Nella tabella e nei grafici si forniscono alcune informazioni di dettaglio sui contenuti disponibili

all'interno dell'applicativo "Analisi avanzate sui CCNL" alla data del 1° giugno 2016.

Dall'inizio dell'anno è stata avviata una ulteriore attività di archiviazione di contratti risalenti agli anni antecedenti l'istituzione dell'Archivio CNEL. Grazie alla donazione da parte di enti e privati di una notevole quantità di documenti originali di contrattazione nazionale relativi al passato, si è già proceduto all'inserimento nell'Archivio storico di circa 120 contratti risalenti al periodo tra il 1950 e il 1993.

La possibilità di disporre di documenti contrattuali così datati e difficilmente reperibili risulta molto apprezzata dall'utenza esterna che consulta l'Archivio, sia in autonomia attraverso il sito istituzionale, sia avvalendosi dell'ufficio preposto.

Il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è stato oggetto di intervento da parte del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (di attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15), che modifica parte del decreto legislativo n. 165/2001.

Per quanto riguarda i contratti collettivi, la nuova disciplina ha introdotto per le Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di trasmettere al CNEL i contratti sottoscritti a livello nazionale e decentrato (co. 5 dell'art. 40 bis del d.lgs. 165/2001).

Il comma 7 dell'art. 40-bis del decreto legislativo 165/2001 stabilisce le sanzioni a carico delle amministrazioni in caso di mancato adempimento delle prescrizioni indicate nello stesso art. 40-bis.

La sezione denominata "Contratti nazionali e integrativi del settore pubblico" cura la raccolta sistematica dei contratti collettivi sottoscritti secondo le regole dell'Accordo 30 aprile 2009 e/o trasmessi al CNEL ai sensi della citata normativa, classificandoli in

## Contratti nazionali e integrativi del settore pubblico

(art. 55 del d.lgs. 150/2009)

### Procedura unificata CNEL- A.Ra.N \*

Contratti nazionali integrativi di Amministrazione o di Ente	65
Contratti decentrati integrativi	9.336
<b>TOTALE</b>	<b>9.401</b>

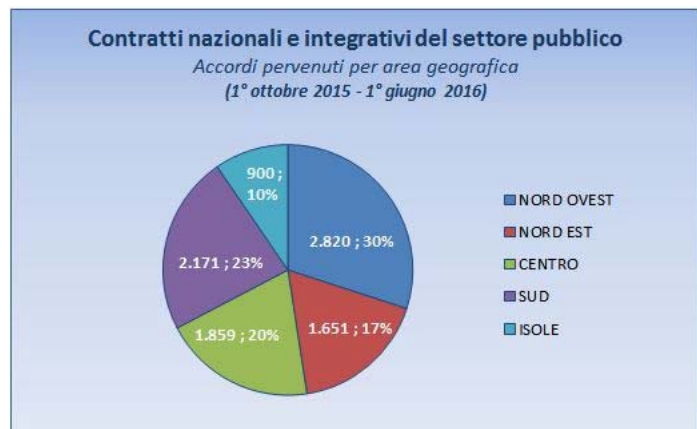
\* Accordi pervenuti dal 1° ottobre 2015 al 1° giugno 2016

## I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

base al seguente schema:

- Contratti collettivi nazionali di comparto;
- Contratti nazionali integrativi di Amministrazione o di Ente;
- Contratti decentrati integrativi.

Al 1° giugno 2016 risultano catalogati e archiviati in



questa sezione dell'Archivio un totale di 28.649 documenti tra quelli pervenuti al CNEL fino al 30 settembre 2015, suddivisi tra contratti nazionali integrativi e decentrati integrativi, tutti consultabili attraverso il portale istituzionale.

Dal 1° ottobre 2015 è attiva la nuova procedura unificata CNEL-ARAN per la trasmissione, entro 5 giorni dalla sottoscrizione, degli accordi di contrattazione collettiva decentrata del settore

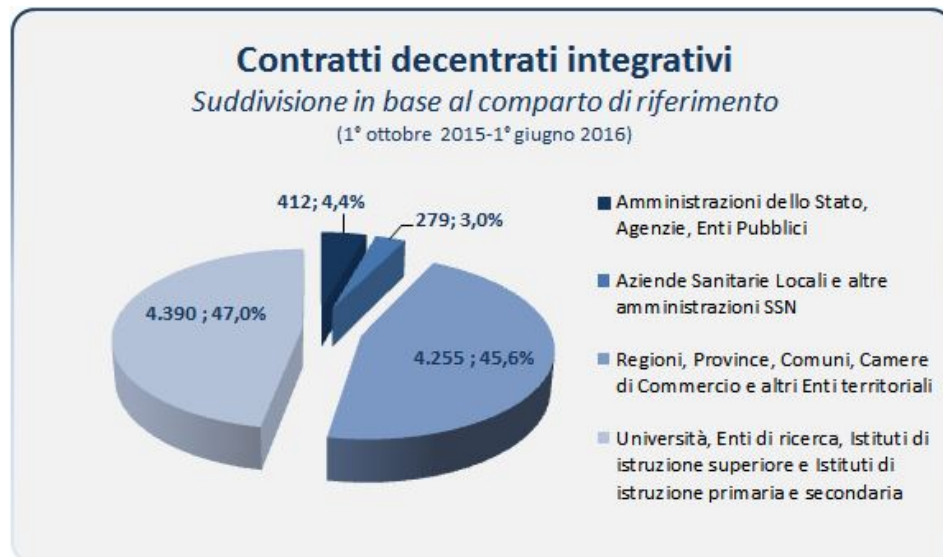
accessibile da entrambi i siti istituzionali. La messa a punto di una procedura unificata di acquisizione dei contratti integrativi, sia pure nel quadro di attribuzioni e competenze diverse, ha consentito alle due amministrazioni di migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, eliminando una duplicazione organizzativa e di processo, per finalità di archiviazione e monitoraggio della contrattazione collettiva nel settore pubblico.

Il CNEL, nell'ambito delle funzioni attribuite dalla l. 936/1986 e ss.mm.ii., continua quindi a farsi carico del compito di archiviare e rendere disponibili *on-line* per la pubblica consultazione i testi degli accordi di contrattazione integrativa stipulati presso tutte le sedi nazionali e decentrate dei vari enti pubblici, replicando in una nuova sezione del portale istituzionale la struttura di catalogazione e consultazione degli accordi pervenuti.

Si è cercato di sintetizzare in una tabella e tre grafici alcuni dettagli in merito ai contenuti di questa nuova sezione dell'Archivio, quantificandone la numerosità e l'area geografica di provenienza e, nel caso dei contratti decentrati integrativi, la suddivisione in relazione al comparto di riferimento e alla regione.

Altre sezioni dell'Archivio CNEL – costituite da tempo, aggiornate e implementate – riguardano gli Accordi tra Governo e Parti sociali, i Contratti collettivi nazionali quadro del settore pubblico e gli Accordi interconfederali.

E' attiva sul portale, inoltre, una ulteriore sezione in cui, attraverso una maschera di ricerca, è possibile



pubblico, con conseguente semplificazione degli adempimenti in tema di trasmissione degli accordi integrativi stipulati che la legge impone alle pubbliche amministrazioni. Tale procedura infatti consente di superare l'adempimento imposto dalla normativa della doppia trasmissione dei contratti all'ARAN e al CNEL con un unico invio, attraverso un unico canale *web*

consultare i 4.569 accordi relativi ad un campione di contratti decentrati del pubblico impiego e aziendali del settore privato, risalenti al periodo 1991-2010.

L'art. 5, comma 1-*ter*, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 – convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78 recante: "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese" – ha previsto che "Al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche e il monitoraggio costante delle risorse impiegate, i contratti di solidarietà sottoscritti ai sensi

della normativa vigente sono depositati presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936".

Successivamente, l'art. 5, comma 1 del decreto interministeriale Lavoro-Economia del 7 luglio 2014 ha precisato che al deposito degli accordi di solidarietà presso

## I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

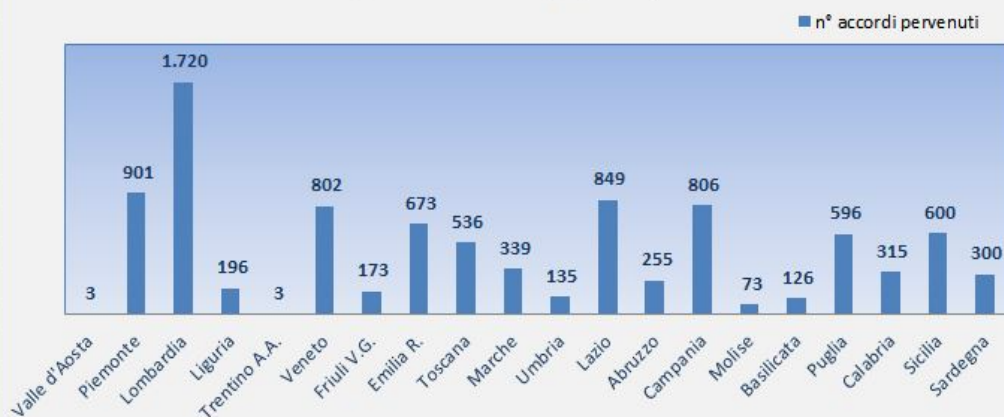
il CNEL provvede la Direzione generale delle politiche attive e passive del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per consentire il deposito degli accordi di solidarietà, che finora è stato effettuato quasi esclusivamente dalle imprese, è stata creata dal mese di maggio 2014 una sezione *ad hoc* all'interno dell'Archivio e sono state tempestivamente comunicate attraverso il sito istituzionale le modalità di trasmissione.

Contestualmente è stato approntato un nuovo *data-base* in cui archiviare i documenti pervenuti, e da cui estrapolare le informazioni principali che rendono possibile una forma di monitoraggio. Oltre al CCNL di riferimento (se esplicitamente indicato) e alla denominazione dell'accordo e dell'azienda interessata, si è ritenuto utile riportare le indicazioni geografiche delle sedi aziendali interessate e, ove desumibili dai testi inviati, il numero dei dipendenti in forza, il numero dei dipendenti in esubero e il numero di lavoratori interessati alla

### Contratti nazionali e integrativi del settore pubblico

Ripartizione per Regione degli accordi pervenuti  
(1° ottobre 2015 - 1° giugno 2016)



### Numero Contratti di solidarietà depositati nell'Archivio CNEL

(art. 5 comma 1-ter, l. 78/2014)

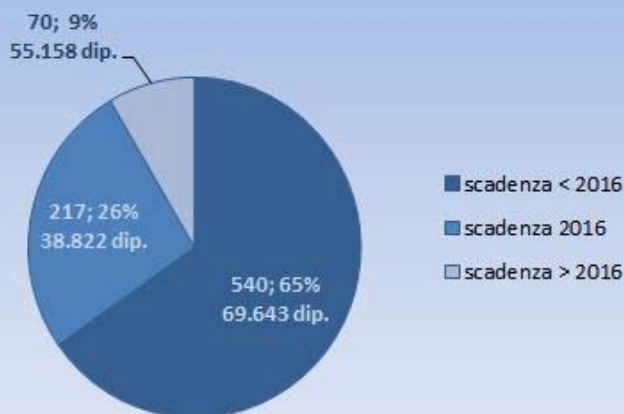
Ripartizione per settore e numero dipendenti coinvolti

settori	n° contratti di solidarietà	% sul totale	n° dipendenti coinvolti
Agricoltura	-	-	-
Chimici	75	9,1	6.871
Meccanici	361	43,7	64.958
Tessili	96	11,6	7.915
Alimentaristi - Agroindustriale	13	1,6	935
Edilizia	84	10,2	5.380
Poligrafici e Spettacolo	46	5,6	3.563
Commercio	51	6,2	5.960
Trasporti	16	1,9	3.395
Credito e Assicurazioni	-	-	-
Aziende di Servizi	29	3,5	54.803
Enti e Istituzioni Private	1	0,1	1.188
Non indicato	55	6,7	8.655
<b>TOTALE</b>	<b>827</b>	<b>100</b>	<b>163.623</b>

Aggiornamento al 1° giugno 2016

### Contratti di solidarietà depositati al CNEL

Anno di scadenza e relativo n° di dipendenti coinvolti



dati aggiornati al 1° giugno 2016

riduzione dell'orario di lavoro. Completano il quadro gli estremi sulle date di stipula, di decorrenza e di scadenza.

E' disponibile sul portale un primo *report* periodico dei contratti di solidarietà vigenti depositati nell'Archivio CNEL, risalente a giugno 2015, in cui sono stati pubblicati i dati di cui sopra.

Sulla base dei dati disponibili al 1° giugno 2016, considerando soltanto gli accordi di solidarietà "vigenti" (ossia per ciascuna azienda il più recente depositato, anche se scaduto) – su un totale di 1.228 contratti pervenuti – abbiamo riassunto in una tabella e in un grafico le informazioni più significative.

# I numeri dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro

<b>CNEL - ARCHIVIO NAZIONALE DEI CONTRATTI COLLETTIVI</b>		
<b>Struttura e contenuti</b>		
Aggiornamento al 1° giugno 2016		
<b>sezione</b>	<b>descrizione della sezione</b>	<b>Totale Accordi</b>
<b><u>Contrattazione Nazionale - settori pubblico e privato</u></b>	Contiene i CCNL e gli accordi del settore privato (depositati in attuazione dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936) e del settore pubblico (fino alla tornata contrattuale 2006-2009)	4.520 (Testi definitivi, Accordi di rinnovo, Accordi economici e Verbali integrativi)
- <i>Archivio Corrente</i>	Contiene gli accordi vigenti della varie tipologie - suddivisi per settore e categoria - considerati tali fino al deposito di un rinnovo successivo.	1.742
- <i>Archivio Storico</i>	Vi confluiscono gli accordi dall'Archivio corrente quando viene inserito un rinnovo successivo.	2.778
<b>CCNL vigenti</b>	E' il numero dei CCNL che risultano in vigore in base agli accordi depositati al CNEL	780
<b><u>Contratti nazionali e integrativi del settore pubblico</u></b> (art. 55 del d.lgs. 150/2009) <b>Procedura unificata CNEL- A.Ra.N</b>	Raccoglie i testi contrattuali trasmessi al CNEL in base a quanto disposto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attraverso la procedura unificata CNEL-A.Ra.N attiva dal 1° ottobre 2015. Sono suddivisi in contratti nazionali integrativi e contratti decentrati integrativi; questi ultimi sono ulteriormente suddivisi in 4 sottosezioni, in base al comparto di riferimento.	2.647 (accordi pervenuti dal 1° ottobre 2015 al 1° giugno 2016)
<b><u>Contratti nazionali e integrativi del settore pubblico</u></b> (art. 55 del d.lgs. 150/2009)	Raccoglie i testi contrattuali trasmessi al CNEL in base a quanto disposto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 <u>fino al 30 settembre 2015</u> , prima dell'entrata in vigore della procedura unificata CNEL-A.Ra.N.	Gli accordi pervenuti sono circa 41.000. Quelli già catalogati sono congegnati nelle due sottosezioni in cui sono stati suddivisi.
- <i>Contratti nazionali integrativi di Amministrazione o di Ente</i>	Contiene i contratti nazionali integrativi sottoscritti a livello di Amministrazione o di Ente.	281
- <i>Contratti Decentrati integrativi</i>	Contiene gli accordi decentrati integrativi suddivisi in 4 sottosezioni, in base al comparto di riferimento.	28.368
<b><u>Accordi tra Governo e Parti Sociali</u></b>	Contiene gli accordi stipulati tra Governo e Parti Sociali a partire dal 1981.	32
<b><u>Contratti collettivi nazionali quadro - Settore pubblico</u></b>	Raccoglie in ordine cronologico i Contratti Collettivi Nazionali Quadro relativi al settore pubblico, sottoscritti all'ARAN a partire dall'anno 1996, suddivisi in 4 sottosezioni, in base al contenuto.	78
<b><u>Accordi Interconfederali</u></b>	Raccoglie gli accordi interconfederali, stipulati dal dopoguerra sino ai giorni nostri e depositati dalle associazioni firmatarie o acquisiti successivamente dal Cnel. Sono suddivisi in 5 sottosezioni, in relazione all'argomento trattato.	321
<b><u>Raccolta campionaria sulla contrattazione decentrata</u></b>	Raccolta campionaria di accordi relativi alla contrattazione decentrata del settore pubblico e di quello privato fino all'anno 2010.	5.286
- <i>Campione di contratti decentrati del Pubblico Impiego e di contratti aziendali del settore privato</i>	Raccolta campionaria di contratti decentrati del pubblico impiego e aziendali del settore privato relativi al periodo 1991-2010.	4.569
- <i>Campione di Contratti territoriali del settore privato</i>	Raccolta campionaria di accordi territoriali del settore privato che coprono il periodo dal 1977 al 2005.	717
<b><u>Contratti di Solidarietà</u></b>	Contiene gli accordi di solidarietà trasmessi al CNEL secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78.	1.228

## Contrattazione di secondo livello nel settore privato: le materie regolate

Per studiare quali materie appaiono frequentemente regolate dalla contrattazione di secondo livello, abbiamo estratto dalla banca dati ADAPT (1) un campione di 673 contratti di secondo livello stipulati tra il 2009 e il 2014, e classificati per settore, regione di sottoscrizione e livello contrattuale (territorio, gruppo, azienda, stabilimento, reparto).

Su tale campione abbiamo censito 44 materie contrattuali, raggruppate in 8 macroaree.

Circa i tre quarti dei contratti sono concentrati in 6 settori (alimentare, metalmeccanico, credito e assicurazioni, edilizia, terziario e distribuzione, energia) e circa i due terzi dei contratti riguardano il livello aziendale o di gruppo.

I gruppi di materie maggiormente trattate sono “retribuzione” (72% dei contratti), “relazioni industriali” (49%), “organizzazione del lavoro” (47%) e “formazione e professionalità” (38%).

Le materie più frequenti sono relative al “premio di risultato” (61% dei contratti), a “informazione e consultazione” (38%) e a “sviluppo professionale e formazione” (30%).

Le materie meno frequenti (presenti in meno del 5% dei contratti) sono le seguenti: contratto a tempo determinato, somministrazione, inscindibilità, procedure di raffreddamento, responsabilità sociale di impresa, telelavoro, visite mediche, borse di studio, asilo nido, permessi annui retribuiti, bacino delle professionalità e simili, fondo di solidarietà, sanzioni.

Utilizzando un modello di regressione log-lineare, possiamo concludere che la frequenza con cui sono trattate le diverse materie è significativamente correlata con il settore economico di appartenenza dell'unità produttiva e con il livello contrattuale, con la parziale

eccezione di alcune materie (particolarmente, “sviluppo professionale e formazione”, “salute e sicurezza” e “ferie”) che appaiono correlate soltanto con il settore economico di appartenenza. In nota (2) sono riportate le stime dei coefficienti, i test di significatività e i rispettivi *p-values*.

(1) [www.adapt.it](http://www.adapt.it), “La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014)”, rapporto ADAPT, University Press.

(2) Relazioni tra materie contrattuali, settori e livello contrattuale – *output* del modello log-lineare:

Response: Premio di risultato (PDR)

	LR	Chisq	Df	Pr(>Chisq)
PDR	30.62	1	3.142e-08	***
SETTORE	765.33	20	< 2.2e-16	***
LIVELLO	668.37	5	< 2.2e-16	***
PDR:SETTORE	54.20	20	5.407e-05	***
PDR:LIVELLO	15.55	5	0.008238	**
SETTORE:LIVELLO	588.27	100	< 2.2e-16	***
PDR:SETTORE:LIVELLO	68.36	100	0.993449	

Response: Informazione e consultazione (IC)

	LR	Chisq	Df	Pr(>Chisq)
IC	42.90	1	5.773e-11	***
SETTORE	765.33	20	< 2.2e-16	***
LIVELLO	668.37	5	< 2.2e-16	***
IC:SETTORE	88.32	20	1.454e-10	***
IC:LIVELLO	14.36	5	0.01348	*
SETTORE:LIVELLO	602.56	100	< 2.2e-16	***
IC:SETTORE:LIVELLO	55.21	100	0.99992	

Response: Sviluppo professionale e formazione (SPRO)

	LR	Chisq	Df	Pr(>Chisq)
SPRO	112.28	1	< 2.2e-16	***
SETTORE	765.33	20	< 2.2e-16	***
LIVELLO	668.37	5	< 2.2e-16	***
SPRO:SETTORE	73.92	20	4.124e-08	***
SPRO:LIVELLO	1.90	5	0.8633	
SETTORE:LIVELLO	588.66	100	< 2.2e-16	***
SPRO:SETTORE:LIVELLO	51.07	100	1.0000	

Tab. 1 – Contratti di secondo livello per livello contrattuale e settore economico di riferimento

livello contrattuale	n°	%
Azienda	252	37%
Gruppo	203	30%
Territoriale	171	25%
Stabilimento	39	6%
Reparto	8	1%
<b>setto re economico</b>		
Alimentare	116	17%
Metalmecanico	105	16%
Credito e assicurazioni	96	14%
Edilizia	84	12%
Terziario, distribuzione e servizi	56	8%
Energia	38	6%
Comunicazione	35	5%
Chimico	26	4%
Gommoplastica	20	3%
Tessile	18	3%
Trasporti	18	3%
Contratti territoriali multisettoriali	16	2%
Servizi igiene ambientale	13	2%
Turismo	10	1%
altri	22	3%
Totale	673	100%

fonte: elaborazione CNEL su dati ADAPT

Tab. 2 – Contratti di secondo livello per materia regolata

<b>raggruppamenti di materie contrattuali</b>	n°	% su 673 contratti
Retribuzione	486	72%
Relazioni industriali	331	49%
Organizzazione e orario	315	47%
Formazione e professionalità	254	38%
Mercato del lavoro	223	33%
Welfare, pari opportunità e CSR	211	31%
Ambiente, salute e sicurezza	199	30%
Esigibilità contrattuale	95	14%
<b>materie contrattuali</b>		
Premio di Risultato	408	61%
Informazione e Consultazione	254	38%
Sviluppo Professionale e Formazione	202	30%
Salute e Sicurezza	188	28%
Elementi Fissi della Retribuzione	174	26%
Ferie, Festività o Fermate Collettive	163	24%
Commissioni Paritetiche	144	21%
Diritti e Prerogative Sindacali	130	19%
Inquadramento e Classificazione	129	19%
Buoni Pasto e Ticket Restaurant	120	18%
Permessi	120	18%
Contratto Part-Time	111	16%
Assistenza Sanitaria Integrativa	106	16%
Assistenza Previdenziale Integrativa	98	15%
Trasferte e Missioni	93	14%
Clausole di Stabilizzazione, Precedenza e Contingentamento	82	12%
Contratto a Tempo Determinato	76	11%
Turnistiche	74	11%
Banca delle Ore	73	11%
Straordinario	72	11%
Congedi Parentali, Matrimoniali o Maternità	69	10%
Flessibilità Orario in Entrata ed Uscita	68	10%
Trattamento di Fine Rapporto	58	9%
Ambiente	57	8%
Pari Opportunità	56	8%
Tregua Sindacale	52	8%
Apprendistato	51	8%
Orario Multiperiodale o Plurisettimanale	50	7%
Pause	45	7%
Orario Massimo	40	6%
Reperibilità	40	6%
Contratto a Tempo Indeterminato	33	5%
Somministrazione	31	5%
Inscindibilità	30	4%
Procedure di Raffreddamento	27	4%
Responsabilità Sociale d'Impresa	26	4%
Telelavoro	23	3%
Visite Mediche	23	3%
Borse di Studio	23	3%
Asilo Nido	21	3%
Permessi Anni Retribuiti	20	3%
Bacino delle Professionalità e simili	19	3%
Fondi di Solidarietà	17	3%
Sanzioni	3	0%
fonte: elaborazione CNEL su dati ADAPT		

## Incentivi alla produttività, più spazio alla contrattazione in azienda

Sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato pubblicato il 16 maggio 2016 il decreto interministeriale Lavoro-Economia di attuazione delle norme, contenute nell'art. 1, comma 188, della legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), in materia di detassazione della retribuzione di produttività nelle aziende del settore privato. Com'è noto, l'istituto (introdotto nel 2008, ma dal 2010 strettamente correlato agli incrementi della produttività aziendale secondo criteri definiti in sede

di contrattazione collettiva territoriale e aziendale) è stato portato avanti, invero con grado di intensità decrescente, dai vari governi via via succedutisi nel corso degli anni (1), sino al 2015, anno in cui il suo finanziamento era stato temporaneamente sospeso. La ripresa in forma strutturale a decorrere dal 2016 (2) degli stanziamenti per gli incentivi all'incremento della produttività aziendale (estesa da quest'anno anche alle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili d'impresa), peraltro, coincide

### Il *welfare* aziendale contrattuale in Italia: una ricerca campionaria svolta per conto del CNEL

#### L'indagine

Alla fine del 2014 il CNEL ha commissionato una ricerca sulla diffusione delle misure del *welfare* aziendale contrattuale in Italia, svolta su un campione rappresentativo dell'universo delle grandi imprese private italiane (300 grandi imprese del nord, del centro e del sud, di più di 250 dipendenti) e corredata da un *focus* su 8 piccole e medie imprese rappresentative di Lombardia, Lazio e Puglia (1).

L'attività di ricerca ha preso in esame i bilanci sociali, il fatturato, la dimensione, le tipologie di servizi erogati, gli investimenti effettuati dalle imprese nei diversi servizi, gli indici di soddisfazione da parte dei dipendenti, il risparmio generato per i dipendenti tramite un'analisi di costo-opportunità.

La ricerca, che ha ripercorso il contesto storico della nascita del *welfare* aziendale, con il passaggio dal primo al secondo *welfare*, e ricostruito il quadro normativo europeo e nazionale sul tema, compresi i risvolti in termini fiscali per le aziende, parte della definizione di *welfare* aziendale che scaturisce dalla necessità di "ricalibrare" il *welfare state* pubblico e di aprire a nuovi operatori l'offerta di prestazioni/servizi destinati a categorie di soggetti vulnerabili (imprese, assicurazioni, fondi di categoria, sindacati e terzo settore).

#### Una definizione di *welfare* aziendale

Il *welfare* aziendale è definito come l'insieme di *benefit* e prestazioni non monetarie erogati o promossi dalle imprese al fine di migliorare la vita economica e sociale dei dipendenti di un'azienda e del loro nucleo familiare, in una dimensione di "benessere e cittadinanza aziendale". Tali servizi includono tipicamente diverse forme di tutela della salute (polizze sanitarie) e del reddito (pensioni integrative), misure di sostegno alla conciliazione vita/lavoro (flessibilità degli orari, congedi, "lavoro agile"), sostegno all'istruzione e all'educazione dei figli, modalità di assistenza alla persona, agevolazioni di carattere commerciale e proposte di servizi per il tempo libero. Tali misure possono essere erogate in modo unilaterale dall'azienda, oppure attraverso la contrattazione dei

rappresentanti dei lavoratori, e in questo caso si parla di *welfare* aziendale contrattuale o bilaterale. La promozione di servizi di *welfare* rappresenta un vantaggio non solo per le categorie dei soggetti beneficiari, ma anche per l'azienda promotrice, non soltanto in termini di deduzioni fiscali, ma anche di correlazione con dinamiche positive del clima aziendale e della produttività.

#### I risultati e le criticità riscontrate

Lo scenario delineato mostra che solo il 14% delle 300 imprese considerate ha fornito dati utili alle finalità della ricerca, cioè ha dichiarato di avere posto in essere pratiche di *welfare*, mentre nell'86% dei casi non risulta presente alcuna attività in tal senso. Questo risultato può essere valutato secondo due diversi profili interpretativi, poiché a fronte di un numero percentualmente elevato di imprese che non offrono alcun tipo di piano *benefits*, esistono certamente situazioni in cui, qualora un piano *benefits* fosse previsto, la mancanza di comunicazione e/o l'assenza di documenti aziendali o contrattuali non ne permette la conoscenza.

Al riguardo, è utile precisare che gli strumenti attraverso i quali è risultato possibile reperire informazioni sono essenzialmente tre:

- 1) il bilancio sociale, che spesso contiene notizie sull'utilizzo di misure di *welfare* nelle aziende, senza specificare se esse vengano adottate in modo unilaterale o attraverso forme di bilateralità;
- 2) i contratti collettivi di secondo livello, che sono stati specificamente analizzati e utilizzati come base informativa per la trattazione sulle misure di *welfare* aziendale contrattuale adottate;
- 3) altri canali di comunicazione (ad esempio, i siti internet aziendali o altre informazioni reperibili sul *web*).

Mancano i dati comparati sul grado di utilizzo dei servizi da parte dei dipendenti, come pure quelli sulle percentuali di fruitori rispetto al potenziale. Ancor più incerta appare la possibilità di descrivere analiticamente il fenomeno presso le PMI, dove prevale una logica di relazioni quasi "personali", più che professionali, tra azienda e dipendenti e dove, conseguentemente, le prestazioni vengono spesso erogate in modo non sistematico, ma per soddisfare necessità specifiche di singoli dipendenti. Non meno lacunose appaiono le informazioni disponibili attraverso i *data-base* delle varie organizzazioni sindacali.

La scarsità delle informazioni disponibili si ripercuote

*Continua a pag. 68*

con la cancellazione – pure prevista nell’ambito della legge di stabilità 2016 - delle agevolazioni contributive a suo tempo istituite per la medesima finalità dall’art. 1, commi 67 e 68 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, anch’essa inizialmente finanziata con una dote annuale di 650 milioni di euro, poi ridottasi nel corso del tempo sino a scendere sotto i 400 milioni per l’anno 2015.

Il decreto interministeriale conferma i paletti essenziali fissati dalla legge 208/2015, in particolare per quanto concerne l’entità delle agevolazioni fiscali in favore dei lavoratori interessati ai premi per l’incremento della produttività o alla partecipazione agli utili d’impresa (imposta sostitutiva forfetaria del 10% per importi sino a 2.000 euro annui, entro un

limite di reddito individuale pari a 50.000 euro lordi) nonché la possibilità di elevare a 2.500 euro l’importo assoggettabile a tassazione agevolata per le aziende che coinvolgono “pariteticamente” i lavoratori nell’organizzazione del lavoro. Viene confermato anche l’obbligo di deposito degli accordi presso le Direzioni territoriali del lavoro competenti entro 30 giorni dalla sottoscrizione. Le novità più importanti contenute nel decreto riguardano la definizione dei criteri per la misurazione degli incrementi di produttività a cui gli accordi collettivi devono fare riferimento, l’individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nell’organizzazione del lavoro e le modalità di deposito degli accordi presso le DTL, che devono essere obbligatoriamente corredati da una “scheda di conformità” contenente informazioni necessarie anche ai fini del successivo monitoraggio da parte del Ministero.

Per quanto riguarda gli incrementi della produttività presso le aziende destinatarie dei benefici (problema che chiama in causa una criticità storica legata alla verifica dei concreti effetti sul sistema produttivo di incentivi fiscali i cui costi ricadono sulla collettività), appare sensibilmente accresciuto il ruolo della contrattazione collettiva, ora chiamata a prevedere “criteri di misurazione e verifica” riscontrabili e misurabili a posteriori in modo obiettivo attraverso “indicatori numerici” o di altro genere (individuati nell’accordo) in un arco temporale predeterminato (anch’esso definito nell’accordo). Al riguardo, corre l’obbligo di segnalare che, con successivo (14 luglio) accordo interconfederale CGIL-CISL-UIL-Confindustria, sono stati individuati criteri e modalità per l’applicazione della norma sulla detassazione dei premi di produttività anche presso le aziende dove non sono presenti rappresentanze sindacali (vedi approfondimento a pag. 54).

Sebbene non sia prevista una definizione rigida dei fattori che determinano un miglioramento della produttività aziendale (3), né siano dettate indicazioni rispetto alle conseguenze, in termini di erogazione degli incentivi, della valutazione degli esiti della misurazione degli incrementi di produttività (tanto meno sui riflessi che tale valutazione potrebbe comportare in ordine alla rimodulazione dei criteri organizzativi precedentemente adottati), si può tuttavia osservare come le relazioni industriali a livello aziendale e territoriale vengano investite da una maggiore - e per molti aspetti inedita - responsabilità rispetto all’innovazione dei processi organizzativi e di gestione del lavoro nelle aziende. Ciò appare evidente anche alla luce dei contenuti della già ricordata “scheda di conformità” che, per esplicita previsione dell’art. 5 del decreto interministeriale, va obbligatoriamente allegata all’accordo al momento del suo deposito presso le DTL e nella quale, fra le altre cose, occorre che siano specificati i parametri a cui l’accordo stesso fa riferimento per la misurazione degli incrementi di produttività, nell’ambito di un ventaglio di indicazioni (peraltro, ulteriormente

## La partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili d’impresa

L’art. 1, comma 180, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali uno speciale fondo per incentivare la partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese nonché per la diffusione di piani di azionariato rivolti a lavoratori dipendenti. La norma in parola demandava ad un apposito decreto ministeriale (il cui schema è stato approvato dalle competenti Commissioni di Camera e Senato) la definizione dei criteri e delle modalità di utilizzo del fondo stesso, la cui dotazione (ridotta in corso d’opera rispetto alle previsioni iniziali della L. 180/2013) ammonta a 1,8 milioni di euro per l’anno 2014 e a meno di 40.000 euro per l’anno 2015.

Nello schema di decreto si prevede, innanzitutto, che i benefici derivanti dalla partecipazione agli utili d’impresa si riferiscano alle azioni assegnate ai soli lavoratori dipendenti con la qualifica di operaio, impiegato e quadro assunti a tempo indeterminato. Il beneficio per le imprese consiste nel riconoscimento di una somma pari al 30% del valore dell’azione assegnata a titolo gratuito o, in caso di assegnazione a titolo oneroso, al 30% della differenza tra il valore dell’azione e l’importo di sottoscrizione offerto al lavoratore.

Inoltre, l’adesione dovrà sempre avvenire a titolo volontario e non potrà essere fonte di discriminazioni rispetto alle condizioni di lavoro in relazione alla categoria, al livello di inquadramento e all’anzianità di servizio. La sottoscrizione di azioni a titolo oneroso non potrà eccedere il 20% della retribuzione netta annua del lavoratore, comprensiva delle maggiorazioni previste dalla contrattazione collettiva. Ricordiamo che il comma 182 della legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha previsto l’applicazione dell’aliquota fiscale agevolata del 10% sugli importi (sino a 2.000 euro) corrisposti ai lavoratori ai sensi dell’art. 2102 del codice civile ed erogati in esecuzione di accordi collettivi territoriali o aziendali.

integrabili in sede di contrattazione aziendale) così definito: volume della produzione rispetto ai dipendenti; fatturato per dipendente; margine operativo lordo; indici di soddisfazione del cliente; diminuzione di riparazioni e rilavorazioni; riduzione degli scarti di lavorazione; percentuale di rispetto dei tempi di consegna; rispetto previsioni di avanzamento lavori; modifiche organizzazione del lavoro; lavoro agile; modifiche ai regimi di orario; rapporto tra costi effettivi e costi previsti; riduzione assenteismo; numero di brevetti depositati; riduzione tempi di sviluppo di nuovi prodotti; riduzione consumi energetici; riduzione numero infortuni; riduzione tempi interni di lavorazione; riduzione tempi di commessa.

Quanto al coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro aziendale, le indicazioni contenute nel decreto Lavoro-Economia, ancorché non particolarmente analitiche, possono tuttavia essere considerate come la posa della prima pietra di un edificio normativo e contrattualistico che si annuncia di lunga e complessa realizzazione (stante anche la mancata attuazione, almeno sino a questo momento, delle disposizioni di ispirazione 'europea' introdotte dall'articolo 4, comma 62, della legge 28 giugno 2012, n. 92). Nel decreto viene precisato che l'incremento da 2.000 a 2.500 euro della porzione detassabile del premio di produttività aziendale è riconosciuto qualora gli accordi collettivi aziendali contengano un piano nel quale sia indicata, "a titolo esemplificativo", la costituzione di gruppi di lavoro nei quali operino responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento o all'innovazione di aree produttive o sistemi di produzione e che prevedano "strutture permanenti di consultazione e monitoraggio" degli obiettivi da perseguire e delle risorse necessarie nonché la predisposizione di rapporti periodici che illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti. D'altronde, l'enunciazione assai scarna proveniente dalla norma di riferimento (il comma 189 della legge 208/2015) sembra implicitamente delineare - almeno per il momento - un orientamento versato più alla sperimentazione e all'esplorazione di forme di partecipazione incentivata, che alla realizzazione di strumenti organici per una gestione aziendale realmente condivisa.

(1) Dai 650 milioni di euro inizialmente stanziati per il 2008 si è infatti passati a 607 milioni per il 2013, sino a decrescere a 200 milioni di euro per il 2014.

(2) Si tratta di 344,7 milioni di euro per l'anno 2016, 325,8 milioni per il 2017, 320,4 milioni per il 2018, 344 milioni per il 2019 329 milioni per il 2020, 310 milioni per il 2021 e 293 milioni a decorrere dal 2022.

(3) Che possono consistere in un aumento della produzione o in un incremento della qualità del prodotto attraverso la riorganizzazione dell'orario di lavoro, ovvero nell'adozione di forme flessibili di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato ("c.d. lavoro agile").

## La detassazione del *welfare* aziendale spetta anche per effetto di accordi sottoscritti in azienda

Il pacchetto di disposizioni finalizzate al potenziamento della contrattazione di secondo livello nel settore privato, contenuto nella legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 182-191), ha introdotto una serie di importanti e innovative disposizioni in materia di *welfare* aziendale, di natura contrattuale e non. In particolare, con una serie di modifiche all'art. 51 del TUIR (Testo unico delle imposte sui redditi, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), il comma 190 della norma citata ha previsto l'esenzione IRPEF per le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro ai propri dipendenti (anche in sostituzione dei premi di produttività), in attuazione di contratti collettivi aziendali o territoriali, per:

- fruizione, da parte dei familiari, di servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare (compresi i servizi integrativi e di mensa), per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali, nonché di borse di studio;
- fruizione di servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti.

Le somme erogate dai datori di lavoro per le finalità sopra ricordate, a seguito di accordi definiti in contrattazione di secondo livello (si veda l'approfondimento a pag. 54 per l'attuazione di questa norma presso le aziende prive di rappresentanze sindacali), non concorrono alla formazione del reddito da lavoro dipendente, anche nell'eventualità in cui tali misure siano fruiti, per scelta del lavoratore, al posto delle somme spettanti a titolo di premio di produttività (soggette, queste ultime, ad imposta sostitutiva del 10%). Va peraltro rilevato che la modifica introdotta al comma 2, lettera f) dell'art. 51 del TUIR non cancella il previgente regime di esonero dall'imposizione fiscale per i *benefit* erogati unilateralmente dal datore di lavoro.

Fra le innovazioni contenute nel 'pacchetto' che potrebbero avere conseguenze pratiche di più ampia portata si segnala la possibilità per i datori di lavoro di erogare beni, prestazioni opere e servizi "mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale": una norma che appare finalizzata alla diffusione del *welfare* aziendale anche presso i datori di lavoro di piccole dimensioni. Al riguardo, l'art. 6 del decreto interministeriale Lavoro-Economia 25 marzo 2016 (pubblicato il 16 maggio scorso) ha precisato che i *voucher* dovranno essere nominativi, non potranno essere utilizzati da persona diversa dal titolare, non potranno essere monetizzati o ceduti a terzi e dovranno dare diritto ad un solo bene, opera, prestazione o servizio per l'intero valore nominale senza integrazioni a carico del titolare (a meno che il valore complessivo della prestazione risulti inferiore a 258,23 euro nel periodo d'imposta).

## Il differenziale salariale in Italia: alcune evidenze sul ruolo della contrattazione collettiva, di Stefania Cardinaleschi e Chiara Gnesi, ISTAT

### Introduzione

Nel corso degli ultimi due decenni, il tema della contrattazione integrativa al CCNL ha guadagnato centralità nel dibattito sulle relazioni industriali in Italia, a partire dalla maggiore autonomia nella contrattazione collettiva o di secondo livello sancita dal Protocollo del 23 luglio 1993.

La contrattazione collettiva viene da sempre considerata come lo strumento più adatto ad incentivare politiche retributive flessibili, a inserire pratiche innovative organizzative e produttive, ad incrementare la produttività e competitività delle imprese (1), come pure migliorare i livelli di benessere individuale dei lavoratori e arrivare a una più equa distribuzione dei salari tra i generi.

Questo lavoro si propone di dare un contributo alle analisi sul legame tra *Gender Pay Gap* (GPG) e contrattazione collettiva, concentrandosi non solo sugli aspetti personali (*Human Capital Approach*), ma controllando anche gli aspetti istituzionali del mercato del lavoro (*Institutional Approach*), tra cui la contrattazione decentrata (2).

L'analisi affronta anche la fonte del divario salariale nel tempo, indicando la misura in cui l'intero differenziale può essere attribuito alla parte variabile della retribuzione (premio di risultato, prestazioni, bonus, etc), evidenziando i fattori relativi al capitale umano, al tipo di lavoro e di impresa per i dipendenti che percepiscono bonus legati alla produttività, isolandone la presenza del premio di risultato (PP)

L'ipotesi che si vuole verificare è se la maggior parte del divario retributivo di genere nasce dalla parte variabile della retribuzione percepita, cioè se la contrattazione collettiva debba promuovere una più equa distribuzione dei salari.

I dati utilizzati nell'analisi derivano dalla rilevazione sulla Struttura delle Retribuzioni (*Structural Earning Survey – SES*) negli anni 2002-2006 e 2010 (3) che fornisce ampie informazioni sulle caratteristiche retributive, professionali e personali dei dipendenti e sulle caratteristiche delle imprese (dimensione, settore di attività, localizzazione) dove sono occupati. L'indagine rileva, inoltre, informazioni quali/quantitative sulla contrattazione decentrata, considerata a livello di impresa.

A livello metodologico, l'analisi è stata articolata in tre fasi. Nella prima fase, partendo dal GPG nella sua definizione *unadjusted*, si è valutato attraverso un modello di regressione lineare l'apporto che i fattori legati al capitale umano e quelli legati all'impresa inducano differenziali salariali di genere. Valutata la bassa influenza di fenomeni di *reverse causality* (4), si è proceduto all'applicazione dello stesso modello utilizzato in precedenza, distinguendo il sottoinsieme dei dipendenti che percepiscono il premio di risultato da quello di coloro che non lo percepiscono.

### Differenziali salariali e contrattazione collettiva

Nel 2010, la retribuzione lorda media annua è di € 14,6 all'ora: 15,9 euro per gli uomini contro 13,4 euro per le donne, che implica un differenziale salariale pari al 15,7%: gli uomini guadagnano il 16% in più rispetto alle donne, a parità di condizioni. Nei nove anni considerati, il divario retributivo di genere è diminuito dal 16,7% del 2002 al 15,7% del 2010. La diminuzione è stata più consistente dal 2002 al 2006, pari al 3,7%, rispetto a quella registrata dal 2006 al 2010, pari al 2,2%. Nello stesso periodo le retribuzioni orarie di entrambi i sessi sono aumentate in misura più consistente per le donne (+27,6%) rispetto agli uomini (+ 26,2%). L'aumento delle retribuzioni è stato particolarmente accentuato nelle aziende che non adottano un modello di contrattazione decentrata: pari al più 32,8% per le donne e al più 32,4% per gli uomini.

L'incremento a favore delle donne si è verificato in particolare dal 2002 al 2006, quando il differenziale del tasso di crescita è stato quasi uguale ad un punto percentuale (14,3% per le donne e 13,5% per gli uomini), mentre negli ultimi quattro anni è stato pari alla metà (rispettivamente 11,7% e 11,2%).

In questo quadro, il ruolo della contrattazione decentrata appare piuttosto debole, se si considera che il *gap* retributivo è minore nelle aziende che non adottano la contrattazione di II livello: nel 2010 il differenziale salariale è pari al 12,2% in assenza di contrattazione decentrata, rispetto al 16,7% presente nelle aziende che la praticano. In queste ultime imprese le retribuzioni orarie sono, in media, più elevate sia per gli uomini sia per le donne (rispettivamente, 18,6 e 15,5 euro) rispetto a quelle che vengono pagate in imprese in cui non si adotta tale modello (rispettivamente, 13,9 e 12,2 euro). Nonostante i livelli medi delle retribuzioni orarie siano più elevati per entrambi i sessi nelle aziende che adottano il modello di contrattazione decentrata, il *gap* salariale è oltre il doppio di quello registrato nelle imprese che non la adottano.

Ciò conferma il ruolo chiave che la contrattazione collettiva svolge nel determinare la struttura dei salari e il differenziale retributivo. Tuttavia, l'evidenza empirica mostra che il modello di contrattazione decentrata praticata dalle imprese italiane accentua invece di mitigare il divario retributivo di genere.

Un aspetto di particolare interesse riguarda il ruolo svolto dal premio di risultato sui differenziali salariali. Nel 2010 il premio di risultato è percepito da poco più di un quarto dei lavoratori: si tratta di dipendenti con un contratto a tempo indeterminato, il 40% ha più di 15 anni di esperienza di lavoro in azienda, l'85% occupa posizione di responsabilità e possiede un'istruzione secondaria superiore. In termini di genere, un terzo di coloro che percepiscono il premio di risultato sono donne le quali risultano, in media, più giovani e istruite degli uomini.

L'evidenza empirica mostra che la retribuzione collegata alla *performance* ha un'influenza positiva sia sull'entità, sia sulla distribuzione dei salari. In ciascuno degli anni considerati, essa determina un aumento delle retribuzioni medie orarie, favorevole alle donne; dal 2002 al 2010 la retribuzione femminile ha registrato un incremento pari al 31,7% mentre quello degli uomini è stato pari al 30,3%. L'effetto netto sulla distribuzione dei salari è quello di favorire l'equità distributiva: nel 2010 il GPG ammonta al 10,3% tra i lavoratori che ricevono il premio rispetto al 16,9% tra coloro che non lo percepiscono. Tale andamento si registra anche nel periodo considerato: dal 2002 al 2010, il differenziale salariale tra coloro che ricevono il premio è diminuito di circa il 9,0%, mentre tra coloro che non lo ricevono è stato sostanzialmente inalterato.

Questi risultati sembrano suggerire l'idea che la contrattazione decentrata non riesca ad impedire il differenziale salariale tra uomini e donne, e che il premio di risultato, costituendo la parte della retribuzione connessa anche alle caratteristiche individuali, sia in grado di mitigare gli effetti della discriminazione sulla distribuzione dei salari.

### Evoluzione dei differenziali e ruolo del capitale umano

I risultati appena descritti trovano conferma nei modelli statistici (5) sviluppati, secondo i quali il genere risulta essere una variabile significativa nel determinare il livello di retribuzione oraria per genere che produce un differenziale salariale a favore degli uomini. Il gap salariale varia dal 13 % nel 2010 al 14% nel 2002 e nel 2006, il che implica che in tutti gli anni considerati gli uomini guadagnano più delle donne, indipendentemente dalle caratteristiche individuali, del lavoro svolto e dell'impresa in cui sono impiegati. Inoltre, coerentemente con quanto emerso dall'analisi descrittiva, il divario di genere mostra una tendenza alla diminuzione durante il periodo.

Livelli di istruzione più elevata, indicativi di un processo di formazione *standard*, contribuiscono, come atteso, a retribuzioni più elevate; allo stesso modo anche l'età, considerata una *proxy* delle abilità e capacità che si acquisiscono in maniera informale, ha un impatto

significativo e positivo sulla remunerazione, soprattutto per la classe di età intermedia. L'anzianità aziendale è quella che sembra avere l'impatto maggiore sulla retribuzione oraria, indicando un accrescimento, seppur a un tasso decrescente, della retribuzione in coerenza con l'aumento del capitale umano, soprattutto se specifico al contesto lavorativo in cui si è inseriti. L'impatto delle caratteristiche del posto di lavoro e dell'impresa sui livelli retributivi è conforme ai risultati attesi. In particolare, la contrattazione collettiva influenza i salari positivamente, con un impatto decrescente dal 2002 al 2010, mentre il premio mostra un segno positivo sia come impatto sia come *trend*. Infine, il premio di risultato, che non discrimina per il genere, potrebbe contribuire a diminuire il GPG (6).

Di particolare interesse è l'analisi dell'impatto sulla retribuzione delle caratteristiche individuali e professionali dei singoli dipendenti e delle imprese dove sono occupati, osservate separatamente per uomini e donne (Tavola 1). I dati mostrano come il capitale

**Tavola 1. Stima delle determinanti del salario lordo per ora lavorata nelle imprese per sesso - Anni 2002, 2006, 2010**

VARIABILI	2002		2006		2010	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Età 20-30	0.03***	0.03***	0.02***	0.02***	0.02***	0.02***
Età 30-40	0.07***	0.14***	0.11***	0.08***	-0.03***	0.03***
Età 40-50	0.14***	0.22***	0.19***	0.13***	0.02***	0.10***
Età 50-60	0.16***	0.24***	0.20***	0.12***	0.06***	0.12***
Età >60	0.10***	0.19***	0.16***	0.08***	0.02***	0.10***
Età 20-30	0.07***	0.06***	0.17***	0.05***	-0.02***	0.03***
Istruzione	0.041**	0.04***	0.03***	0.03***	0.04***	0.04***
Contratto indeterminato	0.06***	0.11***	0.07***	0.13***	0.01***	0.10***
Full-time	0.03***	-0.01***	0.11***	0.16***	0.10***	0.13***
Anzianità aziendale	0.07***	0.05***	0.09***	0.06***	0.08***	0.06***
Anzianità aziendale <sup>2</sup>	-0.0***	-0.0***	-0.00***	0.00***	-0.00***	-0.00***
Posizione manageriale	0.28***	0.33***	0.23***	0.37***	0.32***	0.39***
Nord est	0.09***	0.12***	0.05***	0.09***	0.08***	0.10***
Centro	0.04***	0.10***	-0.01***	0.08***	0.02***	0.05***
Sud e Isole	0.07***	0.10***	0.00***	0.07***	0.06***	0.05***
Piccola azienda	0.04***	0.06***	0.01***	0.06***	0.00	0.02***
Piccola-media	0.06***	0.05***	0.01***	0.06***	0.05***	0.06***
Media	0.06***	0.10***	0.00	0.09***	0.00	0.06***
Media-grande	0.09***	0.12***	0.06***	0.13***	0.01***	0.06***
Granda	0.12***	0.13***	0.14***	0.24***	0.06***	0.13***
Contrattazione di Il livello	0.06***	0.13***	0.03***	0.05***	0.09***	0.10***
Premio di risultato	0.11***	0.01***	0.10***	0.04***	0.12***	0.04***
N. osservazioni	2.482.863	5.107.551	3.058.592	5.380.295	3.182.715	5.320.347
<b>R quadro</b>	<b>0.26</b>	<b>0.30</b>	<b>0.31</b>	<b>0.31</b>	<b>0.34</b>	<b>0.36</b>

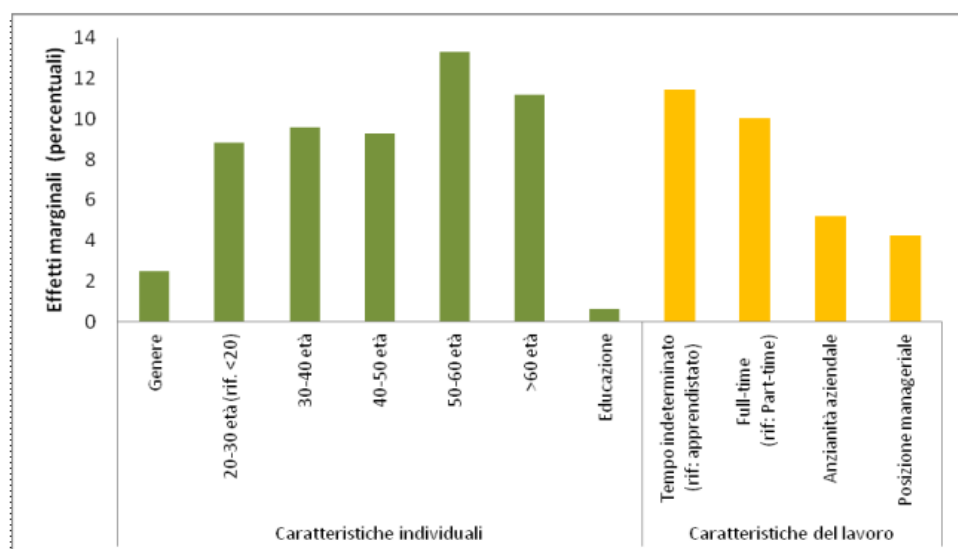
umano, e in particolare le competenze acquisite attraverso l'esperienza di lavoro, contribuiscono ad innalzare il salario orario, soprattutto per i lavori dove maggiore risulta la presenza della componente femminile. Il fatto che esperienza e competenze non riescano a tradursi in un aumento di salario è la prova dell'esistenza di un "soffitto di vetro", che impedisce alle donne di progredire nella carriera. Gli uomini, al contempo, risultano favoriti dalle caratteristiche delle aziende in cui sono impiegati: tra queste, si nota come la contrattazione collettiva decentrata produca un aumento della retribuzione maggiore per gli uomini rispetto alle donne, mentre il premio di risultato agisce a favore delle donne.

invalidare le ipotesi di ricerca formulate.

Sulla base di queste evidenze, si è proceduto all'applicazione dello stesso modello utilizzato in precedenza, distinguendo il sottoinsieme dei dipendenti che percepiscono il premio di risultato da quello di coloro che non lo percepiscono. I risultati confermano che il differenziale salariale tra uomini e donne diminuisce quando i lavoratori percepiscono il premio di risultato. Le variabili relative al capitale umano, infatti, ottengono una remunerazione maggiore per i dipendenti che percepiscono il premio di risultato: ciò si verifica sia per l'apprendimento formale misurato dagli anni di istruzione, sia per l'apprendimento informale connesso all'età. L'unica eccezione è rappresentata dagli anni di

esperienza in azienda, la cui remunerazione è maggiore in assenza di premio di risultato, spiegabile dal fatto che si tratta di una forma di capitale umano specifico dell'azienda in cui si è inseriti. Al contrario, tutte le variabili relative al tipo di lavoro svolto ottengono una maggiore remunerazione in assenza di premio di risultato: il differenziale retributivo è pari a 5 punti percentuali a favore nel caso di contratti indeterminati e orari di lavoro pieni, mentre sfiora i 10 punti percentuali per i dipendenti che occupano posizioni dirigenziali. Anche la dimensione aziendale sembra seguire la stessa logica, con l'unica eccezione rappresentata dalle aziende

Figura 2. Contributo delle caratteristiche dei dipendenti e del tipo di lavoro alla probabilità di ricevere il premio di risultato – Anno 2010 (Valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni 2010.

### Può il premio di risultato ridurre il differenziale salariale?

L'analisi fin qui svolta conferma che l'adozione di contrattazione di II livello da parte delle aziende non è in grado di mitigare l'iniquità della distribuzione dei salari, riproducendo la stessa discriminazione già presente sul mercato del lavoro. Al contrario, il premio di risultato agisce nella direzione di un incremento della retribuzione oraria dei lavoratori di entrambi i generi, incoraggiando una più equa distribuzione salariale a favore delle donne e, quindi, la riduzione del GPG.

Naturalmente la probabilità di ricevere il premio di risultato, come la maggior parte delle relazioni economiche, può essere affetta da fenomeni di *reverse causality*, a causa della maggiore concentrazione di donne in settori a loro più favorevoli in termini di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Tuttavia, analisi svolte sulla correlazione tra la distribuzione dei dipendenti nei vari settori di attività economica e l'incidenza relativa del premio di risultato sul salario annuale mostrano correlazioni deboli, tali da non

con oltre i 500 dipendenti in cui l'incremento della remunerazione è maggiore per coloro che ricevono il premio di risultato. L'adozione di un sistema di contrattazione decentrata mostra risultati in linea con quelli ottenuti dalle altre variabili relative all'azienda, con una remunerazione maggiore in assenza di premio di risultato. Tali evidenze confermano la teoria secondo la quale il premio di risultato sarebbe maggiormente legato alle caratteristiche dei lavoratori (essendo connesso alla produttività individuale), mentre la remunerazione fissa è collegata alle caratteristiche dell'impresa. In questo senso, la presenza del premio di risultato sembra riflettere un sistema di remunerazione maggiormente legato alla produttività individuale: la valorizzazione del capitale umano tende a ridurre i differenziali retributivi e a rendere il mercato del lavoro più competitivo. La contrattazione aziendale, seppur orientata alla flessibilizzazione del lavoro, non sembra andare nella stessa direzione: legata alle dinamiche aziendali e alle caratteristiche di impresa, finisce per riprodurre gli stessi effetti strutturali che sono alla base

della discriminazione e che determinano il differenziale salariale tra uomo e donna.

I fattori che contribuiscono maggiormente al conseguimento del premio di risultato sono, tuttavia, gli stessi che pregiudicano strutturalmente la posizione delle donne sul mercato del lavoro (7). I fattori che più incidono sulla probabilità (8) di ottenere il premio di risultato sono quelli connessi all'impresa (Figura 2). Primo tra tutti la dimensione aziendale, se si considera che l'essere impiegati in imprese con oltre 500 dipendenti aumenta la probabilità di ottenere il premio di quasi il 24 per cento rispetto a un'impresa con meno di 20 dipendenti. Anche la presenza di un modello di contrattazione collettiva risulta particolarmente determinante in questo senso, modificando la probabilità di ottenere il premio del 22 per cento rispetto alla stessa azienda che non adotta lo stesso sistema. In effetti, le variabili relative al capitale umano hanno un impatto piuttosto ridotto: più che l'anzianità maturata sul posto di lavoro e gli anni di istruzione, sono le conoscenze e le abilità acquisite in età adulta a favorire la probabilità di ottenere un premio di risultato (Figura 3). Anche lo svolgimento di attività manageriali non sembra essere determinante quanto il possesso di un contratto a tempo indeterminato e lo svolgimento di un orario lavorativo a tempo pieno.

### Osservazioni conclusive

I risultati emersi in questo lavoro confermano la presenza nel mercato del lavoro italiano di un'evidente segregazione delle donne in settori (segregazione orizzontale) e in posizioni (segregazione verticale) caratterizzati da remunerazioni più basse e contratti di lavoro meno vantaggiosi. Anche se le variabili connesse al capitale umano premierebbero le donne, sia in relazione all'educazione formale sia alle forme di apprendimento informale, le caratteristiche del posto di lavoro e dell'impresa sono tutte favorevoli agli uomini che, di conseguenza, continuano a mantenere una posizione privilegiata nel mercato del lavoro. La contrattazione aziendale, di per sé, non riesce a mitigare i differenziali salariali e dunque, non rappresenta uno strumento idoneo a ridurre i *gap* salariali dovuti al genere. Per trovare una soluzione a questo problema così discusso ma altrettanto persistente sono necessarie delle politiche che abbiamo come obiettivo, oltre a quello della maggiore diffusione della contrattazione, anche quello dell'equità di genere. Tale obiettivo dovrebbe essere connesso a quello di rendere la remunerazione più legate alla produttività individuale, in modo da valorizzare le

competenze e i risultati del singolo (a prescindere dal genere) e rendere il mercato del lavoro più competitivo.

(1) Il lavoro rappresenta una delle linee di ricerca sviluppate nell'ambito del progetto ISTAT per la definizione un Sistema informativo sulla contrattazione aziendale (SICA).

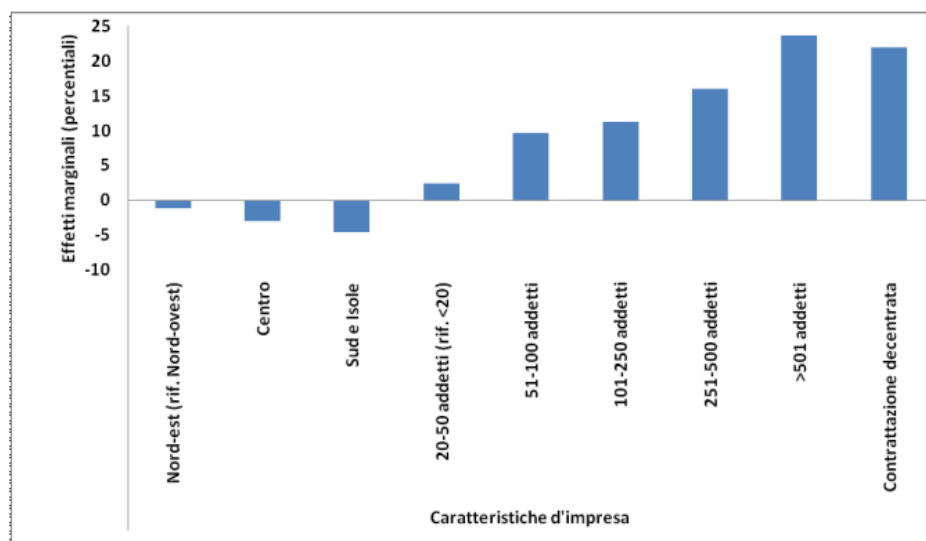
(2) Per un maggior approfondimento si veda : S.Cardinaleschi, Stefano De Santis, Chiara Gnesi "The Gender Pay Gap in Italy: Some Evidence on the Role of Decentralized Collective Bargaining" - Estudios De Economía Aplicada vol. . 34 - 1 2016 – ISSN 1133-3197 (print).

(3) I dati della SES contribuiscono alla elaborazione del GPG unadjusted elaborato per EUROSTAT annualmente. La SES è una rilevazione quadriennale ai sensi del Regolamento della Commissione Europea n.930 del dei successivi di tipo applicativo.

(4) Blau e Kahn, 2003.

(5) Per l'analisi è stato utilizzato un modello di regressione lineare ordinaria del tipo  $\ln W_i = X_i \beta + \epsilon_i$ , che pone il logaritmo della retribuzione lorda per ora effettivamente lavorata per un generico

Figura 3. Contributo delle caratteristiche dell'impresa alla probabilità di ricevere il premio di risultato – Anno 2010 (Valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni 2010.

lavoratore "i" in funzione di un vettore di variabili esplicative. Le variabili esplicative considerate riguardano: i) le caratteristiche individuali proprie del lavoratore come il genere, l'età e il livello di istruzione in termini di anni di istruzione; ii) le caratteristiche del posto del lavoro: l'anzianità di servizio nell'impresa, il tipo di contratto, la modalità di tempo di lavoro, lo svolgimento di mansioni direttive nell'impresa e il percepimento del premio di risultato; iii) le caratteristiche proprie dell'impresa in cui il lavoratore presta la sua attività: la ripartizione geografica, la dimensione d'impresa, il settore di appartenenza, l'adozione di un sistema di contrattazione di II livello.

(6) Tale effetto è stato studiato mediante l'inserimento nel modello di una variabile di interazione tra premio di risultato e genere.

(7) Tali risultati derivano dall'applicazione di un modello *probit* in cui la variabile dipendente è una *dummy* che vale 1 nel caso in cui si percepisca il premio di risultato e 0 nel caso contrario.

(8) Nelle figure 2 e 3 sono riportati gli effetti marginali della stima *probit* in corrispondenza dei valori medi assunti dalle variabili esplicative, nel caso di variabili continue. Nel caso di variabili esplicative *dummy*, i coefficienti si riferiscono agli effetti marginali rispetto alla variazione 0-1 della variabile esplicativa e rispetto alla categoria di riferimento, *coeteris paribus*.

## Molestie e violenza nei luoghi di lavoro: l'accordo quadro europeo del 2007, l'accordo quadro italiano del 2016 e le previsioni del decreto legislativo 80/2015

L'accordo quadro europeo, sottoscritto nel lontano 26 aprile 2007 dalle rappresentanze europee BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME e ETUC, mira a impedire e a gestire i problemi di molestie sessuali e violenza nei luoghi di lavoro, condannandone tutte le forme e confermando il dovere del datore di tutelare i lavoratori contro tali rischi. Nell'accordo si afferma che le molestie e la violenza sono causate da comportamenti inaccettabili da parte di uno o più individui, che possono assumere natura fisica, psicologica o sessuale, costituire un singolo episodio o avere carattere sistematico, essere posti in essere tra colleghi, superiori e subordinati o da terzi, avere lieve entità o richiedere l'intervento delle autorità pubbliche.

Le imprese europee sono tenute ad adottare una politica di tolleranza zero nei confronti di tali comportamenti e a fissare procedure per gestire i casi dove si verificano. Le procedure suggerite, che comprendono una fase informale, prevedono la partecipazione di un individuo che goda della fiducia della direzione dell'impresa e dei lavoratori, oppure l'intervento di un comitato costituito da più soggetti ai quali il lavoratore vittima rimette la valutazione degli episodi lamentati nel rigoroso rispetto della riservatezza. In caso di accertamento della condotta molesta/violenta, si può giungere a comminare al responsabile una sanzione disciplinare che può giungere al licenziamento. L'accordo sottolinea che i ricorsi devono essere esaminati e risolti rapidamente, e che l'eventuale accertamento di una falsa accusa conduce a sanzioni disciplinari.

Nell'accordo si trovano informazioni su indagini effettuate allo scopo di individuare i luoghi che presentano maggiori rischi: si afferma, per esempio, che gli ambienti più a rischio si concentrano prevalentemente nel settore dei servizi, in particolare nelle organizzazioni che operano nei settori della sanità, dei trasporti, del commercio, della ristorazione, nel settore finanziario e nell'istruzione. A livello europeo si sollecitano le organizzazioni sindacali e datoriali nazionali a promuovere azioni di prevenzione dei fenomeni nei diversi comparti mediante la sottoscrizione di un accordo di recepimento di quello europeo. Già nel 2007 le parti sociali europee ritenevano necessario perseguire l'obiettivo di governare insieme il fenomeno delle molestie e delle violenze sui luoghi di lavoro, mediante il dialogo con le istituzioni preposte alla tutela dei cittadini e dei lavoratori e coinvolgendo nella cultura del benessere organizzativo anche le forze politiche.

L'accordo è applicabile a tutti i luoghi di lavoro e a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla dimensione dell'azienda, dalla sua attività e dalle tipologie contrattuali utilizzate, e riconosce all'UE e alle leggi nazionali il compito di definire i doveri dei datori in

tema di protezione dei lavoratori contro le molestie e la violenza. I più significativi elementi dell'accordo quadro sono: il riconoscimento della responsabilità del datore - in consultazione con i lavoratori e/o il sindacato - nel determinare e monitorare procedure appropriate per prevenire e contrastare il fenomeno; la richiesta, rivolta ai datori, di assumere una chiara posizione che sottolinei che molestie e violenza nei luoghi di lavoro non sono tollerate, di individuare le procedure da attivare contro gli autori della molestia/violenza, e fornire adeguato supporto alle vittime; il riconoscimento dell'utilità di procedure aziendali eventualmente preesistenti; il ruolo che una maggiore consapevolezza e un'adeguata formazione possono svolgere nel ridurre l'eventualità dei fenomeni contrastati.

Il 25 gennaio 2016 - dopo nove anni dalla sottoscrizione dell'accordo europeo - Cgil, Cisl, Uil e Confindustria, in qualità di organizzazioni affiliate a BUSINESSEUROPE e CES, hanno siglato un'intesa di recepimento. L'importanza di questo atto - avente finalità e modalità molto pratiche per le parti sociali che lo renderanno applicabile alla realtà delle aziende - emerge se si considera la rilevanza che in questi anni di crisi congiunturale, di aumento delle tensioni nelle aziende, di instabilità del mondo del lavoro, ha assunto il tema delle molestie/violenze nel posto di lavoro. Con la firma dell'accordo si intende accrescere la consapevolezza di datori, lavoratori e loro rappresentanti sul problema esistente, fornendo un quadro di azione concreto per individuare, prevenire e gestire gli episodi concreti. L'intesa riafferma i principi declinati a livello europeo, richiamando imprese e lavoratori al dovere di collaborare al mantenimento di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità dell'individuo e nel quale possano essere favorite relazioni interpersonali improntate ai principi di eguaglianza e reciproca correttezza. Tali condizioni di benessere sono connesse al clima aziendale e indirettamente alla produttività dei singoli e dell'unità produttiva.

Rilanciando il dialogo tra le parti sociali nella gestione comune del contrasto al fenomeno, l'accordo prevede che le rispettive associazioni sul territorio, entro tre mesi dalla sottoscrizione, individuino strutture adeguate ad assicurare assistenza psicologica e legale alle vittime di molestie/violenza nei luoghi di lavoro. Alle singole imprese è lasciata la facoltà di adottare ulteriori specifiche soluzioni, procedure e dichiarazioni interne diverse dal modello allegato all'intesa.

Specifica attenzione alle vittime di molestie/violenza è stata posta dalla normativa attuativa del *Jobs Act*: l'art. 24 del decreto legislativo n. 80 del 15 giugno 2015 prevede che le lavoratrici dipendenti dei settori pubblico e privato, escluso quello domestico, possono avvalersi di un congedo indennizzato per un periodo

massimo di 3 mesi al fine di svolgere percorsi di protezione certificati. Il congedo, previsto in via sperimentale per l'anno 2015, in forza del decreto legislativo n. 148 del 14 settembre 2015 è stato esteso agli anni successivi, salve eventuali rideterminazioni da parte del Ministeri vigilanti (art. 26, commi 2 e 3 del decreto n. 80). Le 90 giornate di congedo possono essere fruito entro l'arco temporale di 3 anni decorrenti dall'inizio del percorso di protezione certificato. Alla vittima di molestie/violenza è attribuito il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, verticale o orizzontale, con possibile

ritorno al tempo pieno su richiesta dell'interessata. Disposizioni di dettaglio sulle modalità di fruizione del congedo sono fornite dalla circolare INPS n. 65 del 15 aprile 2016: il congedo potrà essere fruito su base giornaliera o oraria, secondo quanto previsto dai contratti collettivi nazionali; la modalità oraria consente alla lavoratrice di astenersi dall'attività lavorativa per un numero di ore pari alla metà dell'orario medio giornaliero contrattuale. Per le giornate di congedo la lavoratrice ha diritto all'indennità giornaliera pari al 100% dell'ultima retribuzione, da calcolare con riferimento alle voci fisse e continuative.

## Contrattazione di secondo livello più orientata alla competitività e alla valorizzazione del lavoro

I dati forniti periodicamente dall'OCSEL (l'osservatorio sulla contrattazione collettiva della CISL) permettono di disporre di un quadro realistico dei contenuti della contrattazione di secondo livello nelle imprese del settore privato. L'ultimo *report*, diffuso alla fine del 2015 e riferito a dati aggiornati al primo semestre dello stesso anno (1), evidenzia una crescita, rispetto all'anno precedente, dei temi riconducibili all'organizzazione del lavoro, come, ad esempio, orario di lavoro, informazione e consultazione, *welfare*, formazione, inquadramento professionale, a fronte di una diminuzione di accordi incentrati sul tema della gestione di crisi aziendali.

Sebbene in calo, quest'ultimo tema resta tuttavia preponderante nella contrattazione più recente, ricorrendo nel 52% dei casi presi in esame dall'OCSEL per il 2015 (l'incidenza era del 69% nel 2014). A seguire, troviamo il salario (30% dei casi), la regolazione dell'orario di lavoro in azienda (20%) la regolamentazione dei diritti sindacali (16%) e la regolamentazione delle pratiche organizzative in azienda (16%). Per contro, le percentuali più basse si evidenziano per quanto riguarda i temi della responsabilità sociale d'impresa, della partecipazione, delle pari opportunità e della bilateralità.

La disaggregazione dei dati per settore evidenzia una preponderanza dei settori metalmeccanico (19%) e Commercio (19%), seguiti a distanza da Chimici e affini (9%), Tessile/Abbigliamento/Calzature (8%), Edilizia (7%), Aziende di servizi (7%), Amministrazione pubblica (6%), Trasporti (6%), Alimentaristi /Agroindustriale (4%). A fattor comune delle varie rilevazioni (ancorché da integrare con i dati relativi al secondo semestre 2015), il *report* evidenzia come nel 2015, dopo sette anni di crisi, la contrattazione sembri finalmente iniziare a orientarsi "alla competitività attraverso la valorizzazione del lavoro", attraverso "l'accoppiata organizzazione del lavoro in azienda in chiave innovativa e *welfare* in termini non solo di vantaggio sociale, ma di benessere organizzativo in azienda e, quindi, fattore di produttività".

(1) Lo stesso *report* precisa che l'Osservatorio CISL sulla contrattazione di secondo livello è formato da circa 4.500 accordi, dei quali 2.000 riguardano intese stipulate negli ultimi 4 anni.

## *Welfare* e produttività, agevolazioni fiscali anche nelle aziende prive di rappresentanze sindacali

L'accordo interconfederale CGIL-CISL-UIL-Confindustria sull'applicazione della detassazione del premio di produttività anche nelle aziende prive di rappresentanza sindacale, sottoscritto il 14 luglio, amplia il perimetro di applicazione delle regole introdotte con la legge di stabilità 2016 e recepite dal decreto interministeriale Lavoro-Economia del 25 marzo 2016 (vedi approfondimento a pag. 46). Viene infatti definito un modello di accordo-quadro territoriale da utilizzare presso tutte le imprese aderenti al sistema Confindustria nelle quali non sia costituita la RSU (o la RSA), prevedendo che, in caso di stipula di accordi aziendali con le organizzazioni di categoria CGIL, CISL e UIL relativi alle agevolazioni fiscali correlate a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, o all'erogazione di prestazioni di *welfare* aziendale, le imprese stesse si avvalgano dell'assistenza delle associazioni aderenti al sistema confindustriale.

In alternativa, le imprese potranno adottare in via unilaterale uno o più indicatori per la misurazione degli incrementi di produttività (nell'ambito di quelli indicati dal citato decreto del 25 marzo), da verificare a posteriori entro un tempo certo e sulla base di oggettivi riscontri dell'effettivo miglioramento produttivo.

Per l'individuazione dei servizi o delle prestazioni di *welfare*, le imprese terranno conto delle indicazioni espresse dai lavoratori e valuteranno le eventuali iniziative in materia già adottate dalle parti che hanno sottoscritto l'accordo territoriale. Ai lavoratori sarà inviata una comunicazione scritta sull'istituzione del premio di risultato, contenente l'indicazione del periodo di riferimento, della composizione del premio e degli indicatori adottati nonché della stima del valore annuo medio *pro-capite* del premio e delle sue modalità di corresponsione.

Infine, sarà costituito a livello locale un comitato paritetico di valutazione, composto dalle parti sociali firmatarie degli accordi territoriali, con il compito di valutare (entro 10 giorni) la conformità all'accordo stesso delle intese aziendali e dei piani predisposti dalle aziende, monitorando l'andamento sulla loro attuazione e redigendo un rapporto da inviare alle organizzazioni nazionali firmatarie dell'accordo interconfederale.

## IV – Rimozione dei divari e valorizzazione del capitale umano, percorsi sfidanti per crescita e sviluppo

### Il peggioramento delle condizioni di lavoro quale riflesso della crisi economica e sociale: un fenomeno non ancora sufficientemente indagato

Un pesante effetto della persistente crisi economica e sociale riguarda le condizioni di lavoro di milioni di lavoratori italiani, che negli anni recenti hanno subito una battuta di arresto dopo decenni di miglioramenti progressivi. In molti casi tali condizioni hanno conosciuto un vero e proprio peggioramento.

Di questa situazione vi è una percezione non adeguata, essendo le attenzioni concentrate piuttosto sugli aspetti quantitativi dei fenomeni che caratterizzano il mercato del lavoro, a causa della perdita strutturale di una quota significativa di posti di lavoro.

#### Il lavoro a bassa qualificazione

Una prima analisi ricognitiva delle fonti istituzionali, riferita a indicatori oggettivi, consente di definire i contorni di questo nuovo aspetto dello scenario consolidatosi negli ultimi dieci anni. Differenti e di diverso impatto sono gli indicatori specifici settoriali che confermano una evoluzione di tendenziale abbassamento della qualità diffusa delle condizioni di lavoro. In primo luogo si osserva in Italia una generale estensione del lavoro a bassa qualificazione che nel periodo 2011 – 2014 sale dal 10% al 10,9%, con una perdita di circa 600 mila posti di lavoro operaio e artigiano e un aumento di circa 180 mila unità di lavoro non qualificato. Le ragioni del fenomeno sono in parte di carattere strutturale; fra queste, di notevole rilievo il persistente divario nel grado di preparazione del capitale umano più giovane. Alla fine del 2014 la maggior parte (51,7%) della popolazione italiana con oltre 15 anni si trovava senza alcun titolo di studio, o in possesso di licenza elementare o media inferiore.

La struttura degli occupati mostra come il 50,4% della fascia compresa tra i 15 e i 19 anni si trovi nella medesima condizione, condizione che scende al 23,5% nella fascia 20-24 anni e al 21,8 % nella fascia 25-29 anni. La dotazione di un diploma di istruzione secondario riguarda ancora meno della metà della fascia 15-19 anni (49,6%), il 70,5% di quella 20-24 anni e il 55,5% tra i 25-29enni. Osservando il totale della popolazione attiva per livello di istruzione e in serie storica, si nota che nel triennio 2012-2014 il tasso di attività della fascia caratterizzata da assenza di titoli o licenza elementare è salita dal 33,8% al 35,4%, mentre il tasso di occupazione è rimasto sostanzialmente stabile (da 28,1% a 28%).

Questa sommaria fotografia fa emergere ancora una volta l'inefficienza del sistema scolastico e del suo rapporto con il mercato del lavoro, che fa persistere anche tra le giovani generazioni ampie fasce di offerta di lavoro priva di formazione e destinata a lavori di bassa qualificazione. L'insufficienza scolastica e formativa alimenta un bacino di risorse di bassa qualità, che tuttavia la domanda

assorbe, concorrendo al fenomeno di deperimento della qualità complessiva del mercato.

#### Stagnazione retributiva e debolezza della crescita

Un indicatore del peggioramento delle condizioni di lavoro è offerto dal livello delle retribuzioni contrattuali e reali, sia con riferimento alle posizioni lavorative più strutturate che con riguardo alla persistente estesa area di lavoro precario e informale. Secondo il recente rapporto *JP Salary Outlook 2015* la retribuzione media netta di un lavoratore italiano è pari a 1.500 euro mese netti, corrispondenti a circa 30 mila euro lordi su base annua. L'indicatore è in linea con il dato ISTAT che nel 2010 indicava in circa 1.300 euro netti al mese il salario medio. Sotto il livello medio si colloca un'ampia maggioranza di lavoratori che si attesta tra i 1.000 e i 1.200 euro, mentre una minoranza si posiziona al di sopra. I divari salariali sono nel nostro Paese molto elevati (da tre a quattro volte il salario medio per tutte le fasce superiori dei tecnici, quadri, dirigenti, professionisti, liberi imprenditori). Questa situazione ci colloca in Europa in posizione svantaggiata (al nono posto dopo Germania, Francia, Belgio, Olanda, Finlandia, ecc.) e determina una stagnazione dei consumi che favorisce la persistente debolezza della crescita. L'ISTAT conferma per il 2014 una dinamica salariale sul totale dell'economia di tendenziale decelerazione. Le retribuzioni contrattuali per dipendente aumentano dell'1,2 % (rispetto all'1,5 % dell'anno precedente) e evidenziano l'incremento più contenuto della recente storia economica, mentre le retribuzioni lorde di fatto per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno sono cresciute dello 0,8 %, a fronte dell'1 % del 2013. Lo stesso andamento complessivo delle retribuzioni di fatto, che si conferma anche per il 2014 inferiore a quello della componente contrattuale, è la risultante di incrementi superiori alla media nell'industria in senso stretto (1,9 %) e più contenuti nei servizi (0,4 %). La criticità del mercato del lavoro nazionale è inoltre aggravata dal perdurante divario tra i salari percepiti dalla popolazione lavorativa maschile e da quella femminile, che è mediamente più bassa di circa il 20%.

#### Peggiora il livello della qualità lavorativa

Il peggioramento delle condizioni lavorative in Italia non ha solo caratteri quantitativi, ma riguarda anche le modalità di svolgimento della prestazione e la sua collocazione nella qualità e compatibilità di vita della popolazione. Un primo elemento indicativo in questo senso è dato dall'orario di lavoro: nel 2014 in Italia il lavoro *part-time* ha interessato il 18,1% degli occupati,

rispetto al 19,6 della media europea, molto al di sotto dei livelli dei Paesi Bassi (49,6%), della Germania (26,5%), dell'Irlanda (23,7%) o del Belgio (23%). Anche nella quantità di ore lavorate in regime di *part-time* l'Italia si discosta dalla media europea con 21,1 ore rispetto a 20,1 dagli equilibri costruiti in Germania (18,8 ore), Spagna (18,6 ore), Regno Unito (19,2), Paesi Bassi (19,6). La distribuzione dell'orario di lavoro e lo scarso ricorso al *part-time* concorre a comprimere le possibilità di conciliazione dei tempi di lavoro con le altre attività esistenziali, contribuendo a rafforzare le barriere di accesso delle donne nel mercato.

Le misure di conciliazione fin qui introdotte, pure rilevanti in taluni casi, scontano un divario strutturale di anni sul ricorso al lavoro a tempo parziale e su altri strumenti di conciliazione, e una propensione negativa dei datori di lavoro verso l'utilizzo del tempo ridotto per

## Piccole e medie imprese e responsabilità sociale d'impresa

La crisi epocale non ha impedito a un certo numero di piccole e medie aziende italiane di costruire un positivo rapporto di complementarità con il territorio e con la comunità di riferimento, in linea con una tendenza rilevata già da anni e in altri Paesi, e di integrare le grandi questioni sociali ed ambientali nelle strategie commerciali delle imprese e nelle loro relazioni con gli altri soggetti interessati.

La volontaria adesione da parte dell'azienda, l'approccio sistematico e il ruolo integrativo – non sostitutivo – rispetto alla contrattazione integrativa, hanno fatto sviluppare una cultura d'impresa che punta alla valorizzazione del capitale umano, alla soddisfazione delle risorse umane impiegate e dei bisogni delle rispettive famiglie, in ambiti di forte significato sociale pervasi da esigenze non dei singoli ma, appunto, della collettività: la conciliazione lavoro/famiglia, il sostegno all'istruzione e al reddito, la tutela pensionistica, la salute, la previdenza e l'assistenza, aree del *welfare* aziendale nelle quali si esercita la responsabilità sociale d'impresa.

Nel riposizionamento delle quote di mercato che tutte le aziende hanno dovuto fronteggiare, sono lentamente emersi una consapevolezza del ruolo che risorse umane di elevate competenza e specializzazione svolgono nella competizione, e un approccio alle risorse umane come *asset* strategico dell'impresa, sul quale diventa cruciale il ruolo dell'investimento. Quest'ultimo passa soprattutto attraverso la formazione e gli strumenti di *welfare*.

L'impresa si avvantaggia di un diverso clima aziendale (grazie alla diffusione del dialogo e agli effetti positivi sulla produttività), di nuovi rapporti con la comunità locale (che percepisce l'impresa come soggetto che contribuisce positivamente alla qualità della vita), di una reputazione "nuova" e di proficue relazioni anche con le istituzioni finanziarie, grazie ad una riduzione del profilo di rischio e ad una maggiore autorevolezza.

ragioni non solo culturali ma organizzative, essendo i cicli di produzione spesso ancora costruiti su modalità temporali desuete e non flessibili, anche in termini di produttività/competitività.

Il livello della qualità lavorativa scende anche nel campo della sicurezza e della protezione. Si notano, in tale delicato settore, dinamiche assai contrastanti e preoccupanti. Nel periodo 2010-2014 è rilevante il *trend* di diminuzione del numero di incidenti denunciati all'INAIL con una dinamica più veloce della diminuzione del numero di occupati: gli occupati scendono dall'indice 100 del 2010 all'indice 98,9 nel 2014, l'indice degli infortuni denunciati diminuisce da 100 a 76,1.

Lo scenario positivo potrebbe essere ricondotto ai risultati conseguiti nella maggiore formazione e nei meccanismi di controllo. Tuttavia la positività del quadro cambia segno se si aggiunge l'andamento del numero di assicurati all'INAIL in relazione al totale degli occupati. In questo caso, nel medesimo periodo l'indice degli occupati cala da 100 a 98,9 mentre quello degli assicurati passa da 100 a 95,9. Se ne deduce che si stia formando una platea di lavoratori non adeguatamente protetti, che sfuggono agli *standard* di sicurezza di base, rispetto ai quali è difficile cogliere le dinamiche infortunistiche perché, non essendo iscritti, in caso di infortunio non verrebbero denunciati.

## Il rapporto di forza tra impresa e lavoratori

Meritano infine attenzione, come indicatori della qualità del lavoro, la situazione contrattuale e il rispetto delle normali pratiche di relazioni industriali. E' noto, e questo rapporto ne dà conto in altri capitoli, come una consistente fascia di lavoratori (più del 50% se si include il lavoro pubblico) si trovi in attesa di rinnovo contrattuale. La stessa condizione di ritardo in sé, che in molti casi supera i 4 anni, denota una situazione oggettiva di disagio nella quale sono collocati milioni di lavoratori.

A questo fenomeno macroscopico deve aggiungersi quello, più sottile e pervasivo, del deterioramento del clima delle relazioni industriali nei luoghi di lavoro, che comporta una condizione di generale indebolimento del lavoratore e delle sue rappresentanze e un lento e progressivo spostamento del concetto costituzionale di lavoro su un terreno nuovo in cui il rapporto di forza fra impresa e lavoratori è in sostanza paritario.

Il dialogo sociale è soggetto alle pressioni del contesto: ristagno della domanda aggregata, inasprimento fiscale e tagli alla spesa pubblica (sempre meno funzionale alla questione sociale, drammaticamente peggiorata negli ultimi anni) sembrano suggerire che la produttività sia funzione esclusivamente del lavoro, piuttosto che dell'intero sistema produttivo.

In questa situazione il dibattito pubblico sulla produttività risulta sovente asimmetrico e quasi mai associato alla sollecitazione dei necessari investimenti (pubblici e privati) o alla selezione dei potenziali ambiti di intervento. La qualità del contesto lavorativo appare fortemente penalizzata nel ruolo delle parti sociali a tutti i livelli e nella tendenza alla marcata individualizzazione di ciascuna posizione lavorativa, all'aumento della frammentazione e al conseguente indebolimento della coesione sociale.

## Strategia Europa 2020, Fondo sociale europeo e formazione continua

Com'è noto, la strategia Europa 2020 promuove una crescita "intelligente" (che punta allo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), "sostenibile" (basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e "inclusiva" (finalizzata all'occupazione e alla coesione sociale e territoriale). Essa ha come obiettivo il miglioramento della competitività dell'UE, conservandone il modello di economia sociale di mercato e migliorandone l'efficacia nell'utilizzo delle risorse.

La chiave di volta di uno sviluppo che crei posti di lavoro è rappresentata dalle competenze: quelle già in essere, che vanno salvaguardate, e quelle nuove, che vanno acquisite anche attraverso una formazione continua che potenzi la possibilità di trovare una nuova occupazione. Formazione *on the job*, miglioramento della qualità dell'istruzione, potenziamento della ricerca, promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico sono obiettivi più facilmente raggiungibili attraverso una strategia integrata, che agisca contemporaneamente sui fronti dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione. I sistemi di istruzione e formazione sono chiamati a dare un contributo centrale nel sostegno a sviluppo e crescita, attraverso proposte in grado di fornire preparazione e competenze che rispondano alle richieste del mercato, focalizzando l'attenzione sulla domanda di formazione piuttosto che sull'offerta, e riducendo il *mismatch* esistente. Il persistente disallineamento tra competenze acquisite attraverso istruzione e formazione e domanda di lavoro da parte delle imprese produce il fenomeno dell'*over education*, in particolare nei sistemi dove l'offerta di capitale umano è in assoluto molto alta o dove il sistema produttivo funziona a bassa domanda di lavoro qualificato. La ragione dell'elevata percentuale di laureati *over educated/over skilled* rispetto all'occupazione che svolgono va ricercata non tanto nell'eccesso numerico di laureati rispetto alla domanda, quanto nella mancanza di esperienza lavorativa dei giovani e nella difficoltà del nostro sistema di transizione scuola/lavoro di generare competenze apprezzate dal mondo delle imprese. L'*over education* comporta una penalizzazione in termini di minori guadagni e di opportunità occupazionali e uno spreco di risorse per la società in termini di perdita di capitale umano, produttività, inefficiente spesa pubblica.

Alle imprese si richiede la capacità di coniugare le proprie legittime esigenze con quelle di sviluppo della dotazione di competenze in possesso della propria forza lavoro, nella consapevolezza che la necessità di favorire lo sviluppo di nuove professionalità e competenze è connessa all'evoluzione di nuove tecnologie e di nuovi modelli organizzativi del lavoro.

A livello europeo lo strumento dei fondi strutturali, segnatamente del Fondo Sociale Europeo (FSE) è rivolto agli obiettivi "Convergenza, per la promozione dell'occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro nelle regioni in ritardo di sviluppo" e "Competitività regionale e occupazione, per favorire la dinamicità del tessuto economico". L'intervento del FSE si snoda attraverso cinque priorità (art. 3 del regolamento CE n. 1081/06): Adattabilità, Occupabilità, Inclusione sociale, Capitale umano e Reti. L'asse "Adattabilità" è diretto ad accrescere l'adattabilità dei

lavoratori e delle imprese per migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici. Il FSE ha sviluppato una strategia molto articolata rispetto a tale priorità individuando tre obiettivi specifici, ciascuno dei quali dedicati ad un tema prioritario. Il primo obiettivo è esplicitamente dedicato allo sviluppo della formazione continua, il secondo e il terzo sono finalizzati rispettivamente a interventi sull'organizzazione e sulla qualità del lavoro e allo sviluppo di servizi di anticipazione del cambiamento mediante la promozione dell'imprenditorialità. Gli obiettivi specifici in cui si articola questo asse consentono di finanziare tipologie di azione non esclusivamente formative ma anche strutturali per le imprese. La strategia dell'"Adattabilità" è definita a livello nazionale e declinata a livello regionale attraverso i programmi operativi regionali (POR) da cui discendono le concrete linee di intervento su lavoratori e imprese. Il finanziamento di *voucher* per accedere a percorsi formativi e a piani formativi aziendali e l'erogazione di incentivi per l'assunzione di categorie di lavoratori sono le forme di intervento più ricorrenti. A partire dal 2008 le Amministrazioni hanno iniziato a modificare gli obiettivi programmati, con pesanti riflessi sulla tipologia e sul numero dei beneficiari, e ad inserire forme di intervento in favore dei lavoratori con misure di sostegno al reddito capaci di integrare l'attuazione dei programmi di politiche attive, collegando più strettamente le politiche passive e quelle attive, anche mediante sostegno nei percorsi di formazione e destinazione delle risorse dei POR al rafforzamento dei trattamenti di cassa integrazione e mobilità in deroga. Gli assetti del sistema di formazione continua, dunque, sono stati parzialmente ridefiniti da nuove politiche di *welfare* attivo.

Le modifiche introdotte al sistema di formazione continua hanno ridotto le sovrapposizioni tra le competenze dei fondi interprofessionali - organismi associativi promossi dalle Parti sociali attraverso accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni dei datori e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale - e quelle delle Regioni, spostando ulteriormente il peso del supporto alla formazione sugli stessi fondi. Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 ha inserito i fondi interprofessionali nella Rete nazionale dei servizi per le politiche attive per il lavoro, incardinandoli in un sistema composito che richiede la *governance* coordinata dei processi, riconoscendo la funzione pubblica svolta dai fondi come erogatori di finanziamenti per la formazione e come strumento diretto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'ISFOL (1) fornisce i dati sulle dimensioni delle attività formative in Italia: i soggetti di 25-64 anni coinvolti in attività di istruzione/formazione sono stati nel 2014 2,6 milioni, pari a un tasso di partecipazione dell'8% della popolazione adulta. In linea con il resto d'Europa sono le donne uomini, i laureati, i già occupati, a partecipare ai processi di formazione continua. La partecipazione è prevedibilmente diversificata sul territorio, più elevata e con *trend* positivo significativo al Centro-Nord. Permangono i fenomeni di *mismatch* tra domanda e offerta di competenze, di *over education* e di sotto-inquadramento, mentre un dato confortante riguarda l'arresto delle dinamiche negative dell'investimento formativo da parte delle imprese: si registra un avvio di

ripresa, anche se con previsioni di assunzione concentrate sulle basse professionalità. Va ricordato che la scarsa propensione all'investimento formativo da parte delle imprese italiane è da ricondurre a caratteristiche strutturali del sistema produttivo, cioè alla questione dimensionale, e alla composizione demografica della forza lavoro, che per età e livello di istruzione/competenze difficilmente può essere modificata nel breve periodo.

L'ISFOL segnala la rilevata relazione positiva tra formazione erogata e tassi di crescita dell'economia: i Paesi europei che

hanno investito maggiormente in formazione hanno subito una riduzione del Pil più contenuta rispetto a quelli nei quali le imprese hanno investito di meno. La scarsa propensione delle imprese italiane all'investimento in formazione può dunque essere considerata fra le cause che hanno contribuito al rallentamento della nostra economia negli ultimi anni.

(1) ISFOL, XVI rapporto sulla formazione continua: annualità 2014-2015.

## Offerta di lavoro femminile e problemi di conciliazione: solo fattori culturali?

Appare un dato acquisito che i carichi di cura familiari, che riguardino figli o familiari anziani, influenzano le decisioni delle donne nell'ambito lavorativo e costituiscono la principale causa di uscita o di mancato ingresso delle donne dal mondo del lavoro, sia per ragioni legate a fattori culturali (visione tradizionale della famiglia caratterizzata dalla non condivisione fra i generi delle incombenze dell'accudimento) sia per la insufficiente offerta sul territorio di servizi pubblici e privati che consentano alle donne di esternalizzare parte delle incombenze. Alcune stime calcolano nel 40% l'incremento di offerta di servizi pubblici all'infanzia che sarebbe necessario per portare la partecipazione femminile italiana al mercato del lavoro sui livelli fissati a Lisbona (1).

Vi è evidenza empirica di una connotazione geografica del fenomeno, che si colloca prevalentemente nei paesi dell'Europa meridionale, e di una resistenza "culturale" in ordine alla delega di responsabilità di custodia dei bambini da parte dei genitori. Lo studio citato mostra che in Italia e Spagna la percentuale di uomini convinti che un bambino soffra per l'assenza della madre lavoratrice è più alta che nel resto d'Europa: 76% in Italia e 58% in Spagna, a fronte di una quota variabile tra il 20 e il 25% nei paesi del nord, posizione condivisa dal 74% delle italiane contro il 17% delle svedesi. Questi dati lasciano ipotizzare che proprio l'affidamento sulla famiglia e la scarsa fiducia nella qualità servizi di accudimento erogati da soggetti pubblici e privati (più che l'offerta sul territorio) impediscono lo sviluppo di servizi all'infanzia.

Esiste altra evidenza empirica sull'influenza che i costi del servizio esercitano sulle madri nel desistere dal farvi ricorso, con impatto sia in corso di occupazione che in fase di ricerca. Più della scarsa offerta di servizi sul territorio, il contenimento dei costi dei servizi risulta incidere significativamente sull'incremento dell'offerta di lavoro femminile solo con riguardo a donne di bassa istruzione. Le lavoratrici con grado d'istruzione medio-alto appaiono invece più recettive rispetto a facilitazioni fiscali e alle condizioni lavorative (2). Una causa importante del negativo trend occupazionale delle giovani madri andrebbe ricercata non solo nella inadeguatezza del *welfare* tradizionale, pubblico e privato, ma anche in un insufficiente grado di sviluppo del *welfare* aziendale, che con difficoltà in Italia si traduce in forme di orario *family friendly*, parziali o flessibili. Queste facilitazioni contrattuali, che all'estero rappresentano un'opportunità di innovazione e sviluppo in termini di miglioramento delle *performance* aziendali, sono percepite dal datore di lavoro italiano come problematiche, in un

quadro reso più complesso dal difficile dialogo sul tema della conciliazione tra i soggetti coinvolti, pubblici, privati e del terzo settore.

Secondo l'ISTAT il 20% delle donne, contro il 9% degli uomini, rinuncia nel corso della propria vita lavorativa a una opportunità che vorrebbe o avrebbe voluto accettare (3). In tal senso, il costo dell'assistenza all'infanzia costituisce una sorta di tassa sul salario e sulla carriera della madre lavoratrice. La crisi globale ha aggravato il differente impatto di genere dei principali indicatori dei livelli di partecipazione e dell'occupabilità, con particolare riferimento alle dimissioni delle lavoratrici madri e neo-madri dopo il primo figlio. La risposta delle lavoratrici italiane è risultata in prima battuta in controtendenza rispetto ai principali Paesi europei, dove l'abbassamento del reddito percepito dal nucleo familiare ha di riflesso comportato un aumento dell'offerta di lavoro femminile.

Il paradosso italiano è dovuto all'esiguità delle risorse pubbliche destinate ai servizi alla prima infanzia, proprio nel momento in cui la domanda da parte delle lavoratrici è aumentata, domanda solo in parte soddisfatta dall'offerta privata di strutture per la prima infanzia in ragione degli elevati costi. Il trend italiano dell'occupazione femminile si è riallineato con quello dei paesi europei nel biennio 2011-2012, durante il quale si è registrata una ripresa a compensazione delle perdite di reddito familiare dovute al calo occupazionale maschile: in questa fase il peggioramento delle condizioni socio-economiche delle famiglie ha reso l'accesso alle strutture esterne indispensabile, senza che il quadro dell'offerta dei servizi subisse rimarchevoli cambiamenti. In questo biennio la quota delle lavoratrici dipendenti che dichiaravano di avere problemi di conciliazione lavoro-famiglia era del 52% (48% nel 2005). La ripresa dell'offerta di lavoro femminile ha fra l'altro interessato, nonostante un peggior quadro dell'offerta di servizi per l'infanzia, soprattutto le donne del Mezzogiorno, a più basso reddito e/o livello di istruzione, con conseguente ribilanciamento *in peius* tra occupazione qualificata e non qualificata.

(1) D. Del Boca, *Child care arrangements and labor supply*, IDB working paper n. 569, 2015.

(2) F. Carta e L. Rizzica, "Effetti sull'occupazione femminile dell'anticipo alla scuola dell'infanzia", Banca d'Italia working papers, n. 1030, 2015, <https://www.bancaditalia.it/Pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1030/index.html>.

(3) ISTAT, "Come cambia la vita delle donne, 2004-2014", 2015, <http://www.istat.it/it/archivio/176768>.

## La relazione esistente fra occupazione femminile e accesso alle strutture di conciliazione vita-lavoro presenti sul territorio

Questo esercizio ha l'obiettivo di verificare l'ipotesi di una correlazione significativa tra il livello dell'occupazione e l'accesso a servizi per bambini e anziani.

Abbiamo utilizzato un campione longitudinale composto dalle 20 regioni italiane nel periodo 2004 -2012, perché le stime ottenute con campioni longitudinali non risultano distorte dall'omissione di eventuali altre variabili rilevanti che non vengono prese in considerazione nel modello.

Il campione è costituito dalle seguenti variabili di fonte ISTAT: indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, cioè numero di bambini in età da zero al compimento di tre anni, che hanno usufruito del servizio di asilo-nido o di servizi integrativi o innovativi, numero di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata, e "occupati", suddivisi per genere e misurati in migliaia di unità.

Si rileva l'esistenza di una correlazione positiva statisticamente significativa tra il livello dell'occupazione e l'accesso agli asili-nido: all'aumentare di bambini che frequentano gli asili, in media il numero di occupati aumenta.

A parità di altre condizioni, si stima che per ogni bambino in più che frequenta l'asilo, il numero atteso di occupati aumenta di ben 4 unità tra le donne e di 2 unità tra gli uomini. L'impatto dei servizi per gli anziani sull'occupazione risulta molto più attenuata: a parità di altre condizioni, per ogni anziano in più trattato in assistenza domiciliare il numero atteso di occupati aumenta di 0,6 unità tra le donne e diminuisce di 0,7 unità tra gli uomini.

A parità di altre condizioni, l'accesso a strutture per la prima infanzia e di assistenza domiciliare per gli anziani ha un'importanza molto superiore per l'occupazione femminile rispetto a quella maschile: l'indice di determinazione  $R^2$  è pari a 0,30 nel modello che spiega l'incidenza sull'occupazione femminile e pari a 0,05 nel modello che spiega l'incidenza sull'occupazione maschile; tale indice, variabile tra 0 e 1, misura la percentuale di variabilità dell'occupazione

spiegata dall'accesso a strutture per la prima infanzia e di assistenza domiciliare.

Da un punto di vista metodologico mettiamo in evidenza che tali risultati non si possono estendere in modo automatico al di fuori del campione utilizzato. A tal fine occorrerebbe un'indagine *ad hoc*, ad esempio inserita nell'ambito della rilevazione sulle forze di lavoro, in cui alle persone intervistate, occupate e non, si chiedesse se bambini e anziani eventualmente presenti in famiglia usufruiscono o meno di servizi di asilo o di assistenza domiciliare. Per ottenere le stime illustrate abbiamo utilizzato un modello di regressione *panel* ad effetti casuali con errori eteroschedastici e autocorrelati. Nelle tabelle 1 (qui in calce) e 2 (a pag. 60) riportiamo, rispettivamente per le donne e gli uomini, gli output di regressione e gli opportuni test statistici utilizzati per la selezione del modello e l'analisi dei residui.

Tab. 1 – Occupazione femminile rispetto a bambini che frequentano l'asilo-nido e anziani in assistenza domiciliare

```
Lagrange Multiplier Test - (Honda)
normal = 22.929, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: significant effects
..
Hausman Test
chisq = 6.4013, df = 2, p-value = 0.04073
alternative hypothesis: one model is inconsistent

studentized Breusch-Pagan test
BP = 67.899, df = 2, p-value = 1.803e-15

Durbin-Watson test for serial correlation in panel models
DW = 0.9173, p-value = 7.476e-14
alternative hypothesis: serial correlation in idiosyncratic errors

Balanced Panel: n=20, T=9, N=180

Effects:
              var  std.dev share
idiosyncratic 178.53   13.36 0.008
individual    22262.76  149.21 0.992
theta: 0.9702

Residuals :
  Min. 1st Qu.  Median 3rd Qu.  Max.
-38.40 -10.20   -4.04   6.11   65.60

Coefficients :
              Estimate Std. Error t-value Pr(>|t|)
(Intercept) 4.0019e+02 4.2042e+01 9.5189 < 2.2e-16 ***
asilo        4.0651e-03 7.0390e-04 5.7751 3.389e-08 ***
anziani      5.9597e-04 1.8300e-04 3.2566 0.001351 **
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 69412
Residual Sum of Squares: 48880
R-Squared: 0.2958
Adj. R-Squared: 0.29087
F-statistic: 37.1746 on 2 and 177 DF, p-value: 3.3196e-14
```

## Fra contenimento della spesa e valorizzazione del capitale umano: il nodo irrisolto della produttività nel settore pubblico

Fra i molteplici spunti di interesse offerti dalla relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico realizzata dalla Corte dei Conti in attuazione dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, presentata l'8 giugno, ci sembra utile segnalare in questa sezione del Notiziario alcune considerazioni contenute nel capitolo dedicato alla produttività del settore pubblico, che intercettano, sotto vari aspetti, il tema dell'utilizzo del capitale umano nella P.A.

Basandosi sui dati desumibili dal conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP, la Corte dei Conti evidenzia gli spostamenti di concentrazione del personale fra le varie fasce d'età avvenuti nel periodo 2008-2014. Complessivamente, i dipendenti con più di 50 anni di età sono aumentati dal 40% al 51%, mentre la percentuale di quelli con più di 60 anni è addirittura raddoppiata nello stesso periodo.

Impressionante, in particolare, il dato di alcuni comparti, dove nel 2014 si registrano punte elevatissime di *over 50*: 71% nei ministeri, 73% nella Presidenza del Consiglio, 66% negli enti pubblici di ricerca.

Per contro, nell'insieme della P.A. la presenza di personale con meno di 35 anni, già bassa nel 2008 (12%) è scesa mediamente di altri quattro punti (8%) nel 2014: un dato, quest'ultimo, che nasconde situazioni assai variegata fra i vari comparti, con oscillazioni che vanno dal 2% dei ministeri, 1% degli enti pubblici non economici, 2% dell'università e 2% della ricerca al 41% delle forze armate, 23% della carriera diplomatica, 18% dei corpi di polizia e 13% dei vigili del fuoco.

Al riguardo, la relazione osserva che "il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure,

Tab. 2 – Occupazione maschile rispetto a bambini che frequentano l'asilo-nido e anziani in assistenza domiciliare

```
Lagrange Multiplier Test - (Honda)
normal = 24.548, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: significant effects

Hausman Test
chisq = 3.364, df = 2, p-value = 0.186
alternative hypothesis: one model is inconsistent

Studentized Breusch-Pagan test
BP = 29.452, df = 2, p-value = 4.024e-07

Durbin-Watson test for serial correlation in panel models
DW = 0.52192, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: serial correlation in idiosyncratic errors

Balanced Panel: n=20, T=9, N=180

Effects:
              var   std.dev share
idiosyncratic  371.88   19.28 0.004
individual    88596.47  297.65 0.996
theta: 0.9784

Residuals :
  Min. 1st Qu.  Median 3rd Qu.  Max.
-65.40 -13.20   -6.06   8.96   89.40

Coefficients :
              Estimate Std. Error t-value Pr(>|t|)
(Intercept) 6.6992e+02 7.6375e+01 8.7715 1.44e-15 ***
asilo       2.1151e-03 9.3679e-04 2.2578 0.02518 *
anziani     -6.8145e-04 2.4208e-04 -2.8150 0.00543 **

---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

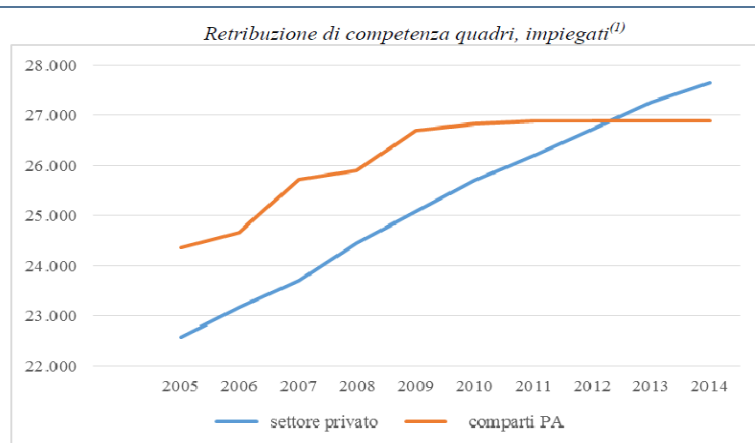
Total Sum of Squares: 89942
Residual Sum of Squares: 85471
R-Squared: 0.049707
Adj. R-Squared: 0.048879
F-statistic: 4.62922 on 2 and 177 DF, p-value: 0.010974
```

sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione". Dalle considerazioni della Corte, dunque, sembra di poter evincere la sussistenza di una correlazione abbastanza esplicita (anche se non esclusiva) fra lo scarso livello di produttività della pubblica amministrazione italiana e il mancato rinnovamento del suo capitale umano. In tale prospettiva, appare ancora più preoccupante il raffronto con i dati OCSE 2014 sull'anzianità media dei dipendenti pubblici di altre nazioni europee, come ad esempio la Francia e il Regno Unito, dove si registra una percentuale di dipendenti pubblici con meno di 35 anni rispettivamente del 22 e del 20%.

Quanto al rapporto fra retribuzioni dei pubblici dipendenti e PIL, analizzato nel capitolo dedicato alla spesa per redditi da lavoro dipendente in Italia e in Europa nel periodo 2010-2014, la relazione ricorda che il DEF 2016 – sulla base dei dati di consuntivo 2015 – segna un'esposizione inferiore al 10%, la quale rappresenta "il minimo storico dalla privatizzazione del pubblico impiego". In un quadro di analisi comparata a livello europeo, si nota come l'Italia si collochi persino al di sotto della media UE (10,2 contro 10,3% nel 2014) e, comunque, ben al di sotto di *partners* importanti quali la Francia (13%), il Belgio (12,7%) o la Spagna (11%). Questo dato, confortato anche da quelli sull'evoluzione della spesa per redditi da lavoro dipendente rispetto alla popolazione residente nel periodo 2010-2014 e dal rapporto tra numero dei dipendenti pubblici e popolazione residente, evidenzia per la Corte dei Conti "la severità, da un lato, e l'efficacia in termini finanziari, dall'altro, delle politiche riduttive della spesa per redditi attuate dall'Italia per fronteggiare la crisi economica internazionale" e permette di sottolineare come in Europa nessun Paese, tranne forse la Spagna, ha posto in essere misure altrettanto incisive nei confronti del pubblico impiego.

In conclusione (ed in estrema sintesi), dal rapporto emerge come la perdurante difficoltà del nostro Paese a perseguire un serio recupero di efficienza e di produttività nel settore del lavoro pubblico sia da attribuire – oltre che al mancato rinnovamento in termini anagrafici – anche ad altri non meno marcati profili di criticità, fra i quali occorre annoverare la scarsa qualificazione professionale dei dipendenti (solo il 18% è in possesso di un diploma di laurea, secondo uno studio della Commissione Europea), la "prevalenza di una cultura giuridica a scapito di professionalità specifiche", la "marginale attenzione" al rapporto fra incentivi economici e qualità della prestazione lavorativa nonché i "forti condizionamenti della politica sull'attività gestionale", cui fa da sfondo una "diffusa corruzione ambientale".

Si segnala infine che le tabelle riportate a fianco sono tratte dal cap. secondo, par. 2 ("Retribuzioni contrattuali pubbliche e private e andamento dell'inflazione"), par. 3 ("Il pubblico impiego in Italia e in Europa al tempo della crisi") e dal cap. quarto, par. 1 ("La produttività del settore pubblico: le osservazioni della Corte e dell'Unione Europea") della citata relazione.



(1) I livelli della retribuzione contrattuale annua (RCA) misurano le componenti retributive attribuibili esclusivamente alla contrattazione nazionale: sono così considerati importi tabellari e voci a carattere generale e continuativo quantificabili attraverso i Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), comprese le mensilità aggiuntive. Dalla misura sono quindi esclusi: i trattamenti stabiliti da accordi aziendali o territoriali, da accordi individuali o per decisione unilaterale del datore di lavoro; le retribuzioni in natura e quelle non aventi carattere generale e continuativo (straordinari, premi individuali, ecc.). I valori considerati sono al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali (oneri sociali).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT: "Retribuzione contrattuale per competenza per dipendente quadro-impiegato (BASE 2005)".

I redditi da lavoro dipendente in alcuni paesi europei negli anni 2010-2014

Paese	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2010
Belgio	44.909	46.771	48.599	50.054	50.919	13,4
Germania	203.528	208.645	212.889	218.647	224.620	10,4
Irlanda	19.293	19.175	18.907	18.653	18.597	-3,6
Grecia	28.020	25.962	24.160	21.821	21.525	-23,2
Spagna	124.884	122.601	113.925	114.711	114.938	-8,0
Francia	259.844	263.634	268.492	273.074	278.204	7,1
Italia	172.548	169.615	166.142	164.910	163.814	-5,1
Paesi Bassi	60.116	59.718	60.113	60.242	60.786	1,1
Portogallo	24.611	22.614	19.688	21.317	20.495	-16,7
Regno Unito (1)	172.352	171.185	171.580	167.206	172.645	0,2

(1) In valuta corrente (sterline). La spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico, espressa in euro, è pari, dal 2010 al 2014, rispettivamente a: 200.914; 197.245; 211.600; 196.884; 214.168.

Fonte: Eurostat, *Government compensation of employees*.

Concentrazione nelle fasce di età

(valori percentuali)

COMPARTO	PIU' di 50 ANNI		PIU' di 60 ANNI		MENO di 50 ANNI		MENO di 35 ANNI	
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014
Ministeri	52	71	8	18	48	29	3	2
Agenzie fiscali	53	60	9	17	47	40	8	5
Presidenza del Consiglio dei ministri	58	73	13	18	42	27	3	3
Scuola	50	58	9	15	50	42	7	5
Corpi di polizia	10	25	0	0	90	75	24	18
Forze armate	8	12	0	0	92	88	56	41
Vigili del fuoco	20	33	0	2	80	67	14	13
Magistratura	44	50	20	17	56	50	7	8
Carmiera diplomatica	35	31	18	6	65	69	19	23
Carmiera preferenzia	60	78	15	25	40	22	3	1
Carmiera penitenziaria	44	56	11	13	56	44	-	-
TOTALE SETTORE STATALE	39	48	7	11	61	52	15	11
Enti pubblici non economici	48	66	7	15	52	34	6	1
Enti di ricerca	45	52	11	12	55	48	4	2
Università	47	56	17	18	53	44	8	2
Servizio sanitario nazionale	40	52	5	11	60	48	9	6
Regioni e Autonomie locali	47	61	5	15	53	39	8	4
Regioni a statuto speciale e Province autonome	32	53	2	9	68	47	11	5
TOTALE SETTORE NON STATALE	43	56	6	12	57	44	8	5
TOTALE	40	51	6	12	60	49	12	8

## La partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro

Un esame dell'apporto dell'offerta di lavoro immigrata si rende necessario anche alla luce delle posizioni ufficiali assunte dagli osservatori europei, che ritengono strutturale il fabbisogno di tale offerta e stimano in 3 milioni all'anno, fino al 2050, il numero di lavoratori europei (fascia di età 18-64 anni) che verranno meno, dei quali più o meno 300 mila in Italia.

All'inizio del 2015 risiedevano in Italia oltre 5 milioni di cittadini stranieri, il 2% in più rispetto al 2014, l'8% dei residenti totali (1). Sempre all'inizio del 2015 erano regolarmente presenti sul territorio italiano 3.929.916 non comunitari (55 mila in più rispetto a inizio 2014). Nel corso del 2015 hanno lasciato l'Italia 89 mila italiani e 45 mila stranieri. A metà dell'anno i disoccupati italiani erano circa due milioni e mezzo, un numero prossimo a quello degli stranieri occupati in Italia. La forte frammentazione del mercato ha attribuito agli stranieri occupati in Italia una funzione «più o meno compensativa» che ha «controbilanciato» l'emorragia occupazionale italiana (2).

La ricerca di un lavoro è il motivo dell'arrivo in Italia per il 57% degli stranieri e per un terzo dei naturalizzati, per il 70% degli uomini e il 45% delle donne, con una distanza di genere che diminuisce rispetto ai 30 punti del 2008 (3).

Il calo occupazionale negli anni 2008-2014, cautamente invertito fra il 2014 e il 2015, ha peggiorato la partecipazione degli stranieri al mercato, con una diminuzione della componente straniera e una netta differenziazione territoriale, più sfavorevole al Nord rispetto a Centro e Mezzogiorno, e con impatto particolare sugli uomini e sugli addetti al settore manifatturiero.

I divari tra italiani e stranieri sul mercato del lavoro si vanno riducendo: nel 2014 il tasso di occupazione dei 20-64enni stranieri si attestava al 62%, contro il 59,6% degli italiani, mentre il tasso di disoccupazione diminuiva solo tra gli stranieri, per i quali si continuava a registrare una più elevata disoccupazione (17% contro il 12% degli italiani). Il tasso di inattività per i 15-64enni risulta nel 2014 in crescita solo tra gli stranieri, tra i quali è più basso (29,6% a fronte del 37%). Il tasso di occupazione degli immigrati si è mantenuto superiore rispetto a quello degli italiani (64% contro 57% nel 2009), ma dal 2009 il divario si è assottigliato (da 7 punti a 3 del 2015).

In base ai dati del secondo trimestre 2015 la popolazione straniera in età da lavoro presente in Italia è calcolata in circa 4 milioni di unità: 2.360.307 occupati, 455.578 in cerca di lavoro, 1.251.261 inattivi (4). Per gli stranieri il tasso di occupazione degli stranieri si attesta sul 60%, più alto che per gli italiani (56%), e il tasso di disoccupazione attorno al 16%, più alto che per gli italiani (11,6%). Il raffronto fra il II

trimestre 2014 e il secondo trimestre 2015 evidenzia un aumento degli occupati italiani (130 mila unità, +0,6%), degli occupati stranieri UE (48.731 unità, +6,6%) e degli extra UE (1.579 unità, +0,1%). Aumentano i disoccupati extra UE (14 mila unità, +4,5%), gli stranieri inattivi (da poco più di 1 milione e 218 mila unità a 1 milione e 251 mila, + 2% fra i comunitari e + 3% tra gli extra UE). Nello stesso arco di tempo l'occupazione ha registrato un rialzo dello

## Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

Il 27 maggio i Ministeri del lavoro, dell'interno e delle politiche agricole hanno sottoscritto il Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura "Cura-Legalità-Uscita dal ghetto". L'intesa ha raccolto le adesioni delle Regioni individuate come a maggior rischio (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), delle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, delle associazioni del mondo agricolo Coldiretti, Cia, Copagri, Confagricoltura, di Alleanza delle Cooperative, delle organizzazioni di volontariato e non governative Caritas, Croce Rossa Italiana e Libera. Il protocollo, frutto di un approccio multidisciplinare e fondato sui tre pilastri fondamentali cura, legalità e uscita dal ghetto, si propone di sostenere una efficace azione di contrasto nei confronti di un fenomeno tanto intollerabile quanto preoccupante per dimensioni. Si prevedono una pianificazione dei controlli nelle province (Caserta, Foggia, Bari, Lecce, Potenza, Reggio Calabria e Ragusa) nelle quali con più frequenza continua ad essere registrata l'illecita attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro svolta dai caporali, che lucrano la differenza tra il prezzo pattuito con il soggetto richiedente la prestazione e l'irrisorio compenso giornaliero corrisposto al prestatore. Si intende avviare una sperimentazione mediante l'attivazione integrata, sul territorio, di soggetti istituzionali, sociali e di volontariato grazie ai quali diffondere la cultura della legalità, ad esempio attraverso accordi territoriali e/o bilaterali che valorizzino le imprese operanti nel rispetto della normativa, e promuovere la capillarità dei controlli. Merita di essere evidenziata la prevista stipulazione di convenzioni per il trasporto gratuito dei lavoratori fino al luogo di lavoro, dal momento che il controllo esercitato dai caporali sui lavoratori, quasi sempre immigrati, inizia proprio dalla necessità di raggiungere il posto di lavoro.

Le parti firmatarie si sono impegnate a fornire interventi mirati a prevenire questioni di ordine pubblico, a garantire ai lavoratori del settore agricolo la tutela sanitaria (con presidi medici mobili e distribuzione gratuita di acqua e cibo), a sensibilizzarli al rispetto della salute e della sicurezza sul lavoro e più

*Continua a pag. 68*

0,7%, composto da un +0,5 degli italiani, un +6,6% dei comunitari e un - 0,3% degli extra comunitari. La maggiore concentrazione di extra comunitari occupati si rileva nel Nord-ovest (565 mila unità) e in quelle del Nord-est (poco più di 400 mila); nel Centro si concentra il 33% degli occupati comunitari, mentre il 17% dei lavoratori comunitari e il 14% degli extra UE vive nel Mezzogiorno (5).

Nei primi sei mesi del 2015 hanno trovato un nuovo impiego in Italia un milione e 300 mila unità, delle quali il 16% è costituito da immigrati. Le assunzioni si sono concentrate in attività che tradizionalmente vedono una intensa occupazione di stranieri: il 36% in "Servizi collettivi e personali", il 32% in "Agricoltura, caccia e pesca", il 20% nelle "Costruzioni", il 18% in "Alberghi e ristoranti", l'11% in "Trasporto e magazzinaggio" e in "Industria in senso stretto".

I dati delle comunicazioni obbligatorie mostrano che nel I semestre 2015 le assunzioni che hanno interessato lavoratori extra UE sono aumentate; nel II trimestre le attivazioni di stranieri sono state 523.973, con una variazione tendenziale pari a -0,3% per i comunitari e a +4% per gli extra comunitari. La quota di attivazioni destinata agli stranieri si attesta mediamente intorno al 19% del totale, con notevole stagionalità del lavoro straniero. Nel II trimestre 2015 sono cessati 406.333 rapporti di lavoro relativi a stranieri, a fronte dei 401.000 cessati nello stesso trimestre del 2014. Rispetto al II trimestre 2014, la quota di rapporti di lavoro cessati vede un incremento del 3% per la componente extra UE, del 3% per quella italiana, e una decrescita (-0,9%) per la componente UE.

La partecipazione al lavoro per alcune nazionalità è molto elevata (filippini all'81% e, a seguire, peruviani, moldavi, ucraini, cinesi, rumeni e polacchi vantano un tasso di occupazione superiore a quello medio degli stranieri, che è pari al 59%; marocchini e indiani mostrano tassi di occupazione inferiori al 50%). Per cinesi e filippini il tasso di disoccupazione è intorno al 5%, molto al di sotto del valore medio; per marocchini e albanesi è il 30% e il 19% (6). La comunità cinese è l'unica per la quale negli anni di crisi il tasso di disoccupazione è sceso.

Una caratteristica peculiare del mercato del lavoro immigrato riguarda la forte esclusione della componente femminile, che fa registrare elevati tassi di disoccupazione (fra il 40% e il 32% secondo le varie nazionalità) e un grave fenomeno di inattività, con tassi che superano l'80% a fronte di medie nazionali inferiori di 20-30 punti, e con età media delle donne inattive molto bassa: il 55% delle extracomunitarie ha meno di 34 anni, con punte del 79% per le bengalesi e del 73% per le moldave (per le italiane, il 48% delle inattive ha tra i 48 e i 65 anni).

Le difficoltà di accesso per i giovani riguardano anche gli stranieri: tra i nuovi occupati stranieri, solo il 42% (UE) e il 48% (non UE) della forza lavoro ha

meno di 35 anni (per gli italiani 51%).

Gli studenti stranieri 15-24enni passano dal 41% del secondo trimestre 2008 al 45% del secondo trimestre 2014. Esaminando le modalità di assunzione di immigrati nell'arco temporale fra il II trimestre 2014 e lo stesso periodo del 2015, nel 30% dei casi sono stati stipulati contratti a tempo indeterminato, in particolare per i lavoratori UE (+28%, a fronte di una riduzione delle altre tipologie contrattuali). Per la componente extra UE le assunzioni a tempo indeterminato (+10%) sono aumentate più di quelle a tempo determinato (+3%), mentre diminuiscono le attivazioni effettuate mediante altre tipologie (7).

La quasi totalità dei lavoratori immigrati è occupata alle dipendenze, in più del 70% dei casi con qualifica di operaio; lo 0,9% degli occupati ha una qualifica di dirigente/quadro (contro l'8% degli italiani). Poco meno del 40% percepisce un salario fino a 800 euro (nelle stessa classe gli italiani sono il 15,2%). La presenza immigrata sul mercato italiano è caratterizzata dalla tendenza al lavoro in proprio attraverso attività commerciali: il 4,7% dei nuovi occupati comunitari e il 5% degli extra UE svolge un'attività per proprio conto (6,4% per gli italiani), con alte percentuali (circa un terzo) di attività affidate a donne (20% per gli italiani).

Il 12% dei nuovi assunti immigrati nel primo semestre 2015 (il 2% dei nuovi assunti comunitari e il 3,5% dei nuovi assunti italiani) è privo di istruzione o in possesso di titolo elementare, ed è in crescita la quota di stranieri sovra-istruiti rispetto all'attività svolta.

L'accesso degli stranieri al mercato è rappresentato per oltre il 53% dei neo assunti non comunitari e per il 57% dei neo assunti UE, dalla rete informale di conoscenti. I servizi hanno un ruolo residuale: lo 0,2-0,3% dei lavoratori comunitari e il 3% degli extra comunitari è passato per un centro pubblico per l'impiego, mentre il 6% attraverso il sistema privato di intermediazione.

(1) ISTAT, "Noi Italia", 2016.

(2) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, V Rapporto annuale, "I migranti nel mercato del lavoro in Italia", 2015.

(3) Per le immigrate la ragione migratoria prevalente è il ricongiungimento, con l'eccezione delle donne romene (nel 59% dei casi arrivate per motivi di lavoro); ISTAT, "L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro"- II trimestre 2014, dicembre 2015.

(4) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Nota semestrale sul lavoro dei migranti in Italia", dicembre 2015.

(5) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Nota semestrale sul lavoro dei migranti in Italia", dicembre 2015.

(6) ISTAT, "L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro"- II trimestre 2014, dicembre 2015.

(7) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Nota semestrale sul lavoro dei migranti in Italia", dicembre 2015.

## R&D: un capitale strategico per il futuro, ma gli investimenti pubblici sono ancora limitati

L'attività di ricerca, ad alto contenuto intellettuale e di innovazione, svolge un ruolo determinante nell'accompagnare un sistema produttivo tradizionale verso una economia centrata sempre di più sul digitale e sui servizi al manifatturiero.

Tutti gli indicatori relativi alle attività svolte in ricerca applicata e nello sviluppo sperimentale, nella creazione di nuova conoscenza, innovazione di prodotti, processi e metodi, mostrano un'Italia in netto ritardo rispetto a tutti i Paesi sviluppati.

Nel numero di ricercatori – cioè di professionisti del settore, impiegati in strutture pubbliche e private - l'Italia è all'ultimo posto fra i Paesi sviluppati, davanti solo a Polonia e Turchia.

Il personale impiegato (calcolato in termini di unità di lavoro equivalenti) risultava nel 2014 pari a 246.423, con una decrescita su base annua dello 0,1%. Nel 2014 il numero dei ricercatori era poco meno di 120 mila unità, in aumento di oltre il 67% rispetto all'inizio del decennio. Secondo il dato più recente l'UE-28 conta 2 milioni 706 mila ricercatori, grosso modo l'1 per cento della forza lavoro. In Paesi del centro e nord Europa (Danimarca, Finlandia, Lussemburgo) la percentuale sulla popolazione attiva è del 2%. Francia, Germania e Regno Unito hanno in termini assoluti il più alto numero di ricercatori, mentre Germania, Austria e Portogallo sono i Paesi che hanno registrato il più elevato incremento dell'organico in R&D.

Se si guarda al settore di impiego dei ricercatori italiani, si nota come nelle tre grandi reti della ricerca nazionale (imprese, organismi di governo, università) il numero dei ricercatori e la loro distribuzione fra settori è rimasto sostanzialmente immutato nell'ultimo decennio, con circa la metà dei ricercatori confinati nel mondo accademico e pochi posti per la ricerca disponibili nella Pubblica Amministrazione (1).

Un altro fattore critico riguarda la mobilità - geografica e intersettoriale - dei ricercatori, che è essenziale in una professione "fatta" di trasmissione delle conoscenze e di circolazione delle idee, e che in Italia è scarsa: nell'ultimo decennio, solo un terzo dei dottori di ricerca ha speso dopo il conseguimento del titolo di dottorato un periodo di lavoro all'estero superiore a tre mesi. I dati fotografano una situazione immobile con riferimento sia al numero dei ricercatori, sia alla distribuzione del personale fra settori, sia – soprattutto – alla mobilità geografica, che in Italia assume spesso la direttrice lineare volta al definitivo espatrio. La nostra *performance* è notoriamente caratterizzata dal *brain drain*, in particolare dal Mezzogiorno. La quota dei ricercatori che scelgono di emigrare stabilmente è in crescita: la quota di dottori di ricerca del biennio 2008-2010 emigrati all'estero è del 13%, mentre per i dottori di ricerca del biennio 2004-2006 era del 7%.

Per capire gli effetti del fenomeno basti un esempio: sul 2013 si calcola che dei 31mila laureati del Sud, 26 mila si

Fonte: Eurostat, 2016.

geo/time	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU (28 countries)	1,76	1,76	1,78	1,78	1,85	1,94	1,93	1,97	2,01	2,03	2,03
Euro area (19 countries)	1,78	1,78	1,8	1,81	1,89	1,99	1,99	2,04	2,1	2,11	2,12
Germany	2,42	2,42	2,46	2,45	2,6	2,72	2,71	2,79	2,87	2,83	2,87
Greece	0,53	0,58	0,56	0,58	0,66	0,63	0,6	0,67	0,7	0,81	0,84
Spain	1,04	1,1	1,17	1,23	1,32	1,35	1,35	1,33	1,28	1,26	1,23
France	2,09	2,04	2,05	2,02	2,06	2,21	2,18	2,19	2,23	2,24	2,26
Italy	1,05	1,05	1,09	1,13	1,16	1,22	1,22	1,21	1,27	1,31	1,29
Slovenia	1,37	1,41	1,53	1,42	1,63	1,82	2,06	2,42	2,58	2,6	2,39
Finland	3,31	3,33	3,34	3,35	3,55	3,75	3,73	3,64	3,42	3,29	3,17
Sweden	3,39	3,39	3,5	3,26	3,5	3,45	3,22	3,25	3,28	3,31	3,16
United Kingdom	1,61	1,63	1,65	1,68	1,69	1,74	1,69	1,69	1,62	1,66	1,7

siano diretti al Centro-nord e 5000 all'estero. Considerando che l'OCSE stima per l'Italia una spesa pubblica per studente necessaria per completare il ciclo dell'istruzione fino alla laurea – cioè a formare un capitale potenzialmente strategico per il futuro - pari a 108mila euro, il mancato ritorno dell'investimento solo nell'anno considerato ammonterebbe a 540 milioni per i dottori diretti all'estero.

Sotto il profilo del genere la (bassa) presenza femminile tra i ricercatori in Italia è, invece, in linea con il dato medio europeo: in Europa le donne che fanno ricerca sono circa 900mila, il 33% del totale, con percentuali superiori in alcuni Paesi dell'est.

La spesa interna lorda sostenuta in attività di R&D nei settori pubblico e privato si attestava nel 2014 a poco meno di 284 miliardi di euro, in aumento del 46% rispetto al 10 anni prima. I principali divari tra i valori rapportati al PIL sono illustrati in tabella. Nel medesimo anno in Italia l'incidenza della spesa per R&S *intra-muros* (svolta da aziende con proprie risorse umane e strumentali) era l'1,29% del PIL.

La spesa complessiva sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, soggetti privati *non profit* e università ammontava a 20,8 miliardi.

Il contributo del settore privato alla spesa per R&S *intra-muros* (pari a 12,2 miliardi) è passato in un anno dal

57,7% al 58,6%, mentre quello delle istituzioni pubbliche ed università (pari a 8,6 miliardi) è sceso di 0,9 punti.

Le relazioni fra settori istituzionali in termini di finanziamenti di R&S non cambiano da un anno all'altro e la cooperazione tra settore pubblico e settore privato resta sporadica: le pubblicazioni scientifiche congiunte sono più di 20 punti sotto la media UE, le imprese ricevono da soggetti privati l'81% della copertura della spesa e da soggetti pubblici circa il 6%. Nelle istituzioni pubbliche la spesa in R&S è per l'87% coperta dal settore pubblico, e per quote attorno al 6% da partecipazione privata.

In un quadro di generale aumento della spesa in R&S nelle imprese (3,4% dal 2012 al 2013 e 0,6% tra il 2013 e il 2014), il calo nelle grandi imprese e la crescita in aziende medie/piccole dipendono in buona parte dalle modificazioni della struttura dimensionale delle imprese.

(1) Questo schema in linea di massima vale per tutti i Paesi europei: la quota di ricercatori impiegati nel sistema delle imprese (48%) è piuttosto contenuta rispetto agli USA (68%), alla Cina (62%) e al Giappone (75%), e può essere interpretato come una ridotta capacità delle industrie nazionali di esprimere pienamente la loro potenziale capacità di fare innovazione. Sul punto, E. Prodi, "Uno, nessuno, centomila: i numeri dei ricercatori in Italia e all'estero", in Bollettino Adapt, febbraio 2016.

## Workplace innovation: una nuova strada per accrescere la competitività

Il rallentamento della crescita economica dell'ultimo decennio e il progressivo deterioramento della posizione dell'industria italiana sui mercati internazionali hanno indirizzato l'attenzione degli studiosi sui nodi strutturali che ostacolano lo sviluppo della propensione all'investimento in innovazione e R&S delle imprese italiane, mettendo in luce la necessità di politiche pubbliche che incoraggino la cooperazione e l'interdipendenza fra l'investimento in formazione e quello in attività e processi innovativi. Ricerche condotte sul piano internazionale hanno identificato le imprese ad alta *performance* come dotate di maggiori capacità di superare le difficoltà congiunturali del mercato grazie ad investimenti in beni tangibili (immobili, attrezzature, impianti) e beni intangibili (*know-how* tecnologico o di *marketing*, capitale organizzativo, sviluppo delle competenze). La differenza principale tra *asset* tangibili e intangibili è da ricercare nel fatto che gli *asset* intangibili, privi di fisicità, sono determinati dalla sedimentazione nel tempo dei risultati dei processi d'impresa. Si intuisce l'importanza strategica che in un contesto competitivo assumono le risorse immateriali, anche perché il loro intelligente utilizzo non ne diminuisce il valore ma al contrario ne determina l'accrescimento.

Il XVI rapporto ISFOL (1) sulla formazione continua sottolinea come le imprese riescano ad incidere significativamente sulla loro *performance* economica - arrivando ad incrementare la produttività del lavoro

anche nei periodi di crisi – proprio investendo in *asset* intangibili, sull'organizzazione del lavoro - anche attraverso la formazione del personale - e sull'introduzione di innovative pratiche organizzative nei luoghi di lavoro, mediante l'uso di nuove tecnologie e il coinvolgimento di lavoratori e rappresentanti sindacali.

Per quel che concerne l'Italia, dall'indagine ISFOL "Intangible Assets Survey" (2) emerge come le attività innovative di organizzazione aziendale coinvolgano poco più di un quinto del totale delle imprese, anche se superano comunque le attività di R&S, mentre l'*asset* intangibile maggiormente diffuso è rappresentato dalla formazione. La stessa UE assegna alla promozione dell'innovazione sul posto di lavoro, da intendersi come adozione di nuovi modelli e strutture di *business*, nonché nuova gestione delle risorse umane e delle relazioni con l'esterno e, soprattutto, promozione di un miglior clima dell'ambiente di lavoro, un ruolo fondamentale. La Commissione UE ritiene che i benefici dell'innovazione sul posto di lavoro siano riscontrabili per tutte le tipologie e dimensioni d'impresa, poiché il miglioramento delle condizioni di lavoro ha indubbi riflessi positivi sulla motivazione dei dipendenti, sulla produttività e sulla resilienza delle imprese rispetto alle mutevoli condizioni dei mercati.

(1) <http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=20746>.

(2) R. Angotti e V. Tersigni, Gli investimenti intangibili delle imprese nei risultati della *Intangible Assets Survey*, ISFOL, 2015.

## Un quadro sintetico sui provvedimenti di salvaguardia pensionistica

La tabella riporta la composizione dei beneficiari per tipologia e delle richieste accolte. Alla fine del 2015 i soggetti salvaguardati – destinatari cioè di un trattamento tutelato attraverso l'applicazione delle regole previgenti alla riforma Fornero - ammontavano a 196.530: di questi, 26.300 aggiunti con la settima salvaguardia, finanziata con 1,5 miliardi, per una spesa complessiva di circa 11, 4 miliardi di euro per il periodo 2013-2023. Secondo l'INPS la spesa per le sette salvaguardie intacca il 13% dei risparmi di spesa conseguibili in dieci anni di applicazione della legge Fornero. Rispetto al flusso delle nuove pensioni di vecchiaia e anzianità erogate nel 2015, l'incidenza delle pensioni salvaguardate è stata pari all'8,3% (e del 10% sulle nuove pensioni erogate nel 2014 e nel 2015).

Un esame delle diverse tipologie di lavoratori tutelate mostra che due categorie (lavoratori pubblici esonerati

della riforma Fornero e per i quali la pensione secondo le vecchie regole avrebbe avuto decorrenza anche molti anni dopo la riforma. E' questa la principale criticità messa in luce sui meccanismi di salvaguardia, che si aggiunge alla complessità della produzione normativa sia dal punto di vista delle istituzioni che devono applicarla che per i cittadini potenzialmente interessati. Si ritiene cioè che sia mutato nel tempo l'obiettivo che il Governo intendeva realizzare attraverso la messa a punto di uno strumento di salvaguardia concepito in un contesto economico e finanziario connotato da urgenza. Lo strumento si sarebbe "trasformato" da una modalità specifica di salvaguardia di una categoria di lavoratori che, a causa delle novità introdotte dalla legge Fornero, si sarebbe trovata senza stipendio dalla data della cessazione del servizio fino alla data della percezione della prima pensione, a sistema di protezione di più

ampie platee di lavoratori, non tutte coinvolte dagli effetti delle legge Fornero. Le successive salvaguardie, che hanno reso più laschi i requisiti necessari per accedere agli esoneri per le categorie inizialmente previste e gradualmente incluso nuove categorie di esodati, includendo anche coloro che avevano preso decisioni anni prima della riforma Fornero e che attendevano la decorrenza della pensione anche in tempi di molto successivi alla riforma, hanno rivelato

I soggetti delle 7 salvaguardie (art. 24, commi 14 e 15, legge 124/2011 e legge 28 dicembre 2015, n. 208)				
Tipologia di salvaguardati	numero limite di soggetti salvaguardati	percentuale sul totale	certificazioni accolte	certificazioni accolte in rapporto al numero limite di soggetti
Lavoratori in mobilità ordinaria	59.950	31%	40.508	68%
Lavoratori in mobilità lunga	3.460	2%	3.218	93%
Lavoratori in mobilità autorizzati a versamenti volontari	1.850	1%	132	7%
Titolari di prestazione straordinaria (fondi di solidarietà enti creditizi)	19.310	10%	19.025	99%
Prosecutori volontari (dipendenti e autonomi)	55.140	28%	26.217	48%
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	950	0%	1.256	132%
Lavoratori in permesso o congedo per assistenza a figli disabili	6.450	3%	8.632	134%
Lavoratori T.I. e T.D. cessati per accordi o cessati per scelta unilaterale	48.420	25%	16.979	35%
<i>totale</i>	195.530	100%	115.967	59%

Fonte: elaborazione su dati INPS.

dal servizio su loro richiesta, e lavoratori che lasciano il servizio per assistere familiari disabili gravi) sono risultate eccedenti rispetto al contingente programmato. Più del 30% del totale riguarda invece i proscutori volontari (ad esempio, donne ritiratesi dal lavoro che continuano a versare il contributo sull'ultima retribuzione percepita, fino a raggiungere i 20 anni minimi per l'accesso alla pensione di vecchiaia, e che poi attendono il compimento dei 60 anni anagrafici sufficienti prima della riforma); all'insieme dei proscutori volontari è riservato uno stanziamento di 3.717 milioni di euro fino al 2023.

A partire dal 2012, primo anno di applicazione della nuova normativa, l'esonero dalle nuove disposizioni è stato esteso progressivamente a tutelare le aspettative di categorie di lavoratori che hanno subito o scelto cambiamenti nel rapporto di lavoro anche anni prima

una certa confusione nel selezionare le categorie considerate meritevoli di tutela, nell'identificazione delle platee dei possibili beneficiari e, indirettamente, nella scelta delle priorità dell'azione pubblica verso cui indirizzare risorse finanziarie collettive. Uno strumento di ordinaria gestione delle categorie di lavoratori danneggiate da una riforma pensionistica che modifica - *in peius* per il lavoratore - i requisiti anagrafici e contributivi di accesso alla pensione, si è in tal modo via via configurato come una forma di ammortizzatore sociale o come una modalità per supplire alla inadeguatezza di politiche passive del lavoro e all'insufficienza di altri istituti di *welfare* (1).

(1) Ufficio parlamentare di bilancio, "Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero", *Focus* tematico n. 2, 23 febbraio 2016.

## Le prospettive di incremento occupazionale legate allo sviluppo della *green economy* e il possibile apporto della programmazione dei Fondi strutturali europei

(Contributo a cura di Forum MyBES – Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile)

I profondi processi di cambiamento in atto, in Italia come in altri Paesi, per un nuovo modello di sviluppo - che necessariamente deve assumere come condizione le limitate risorse del pianeta e che ha come connotazione la sostenibilità (economica, sociale, ambientale, istituzionale) - vedono affermarsi progressivamente nuove logiche di produzione, nuovi prodotti e servizi per i quali si ridisegnano strategie, organizzazioni, funzioni, con implicazioni rilevanti sui sistemi professionali e sul mercato del lavoro e per i quali si chiede di assicurare ai lavoratori una “giusta transizione”.

Sono 372.000, secondo il rapporto *GreenItaly* 2015 (1), le aziende italiane che durante la crisi (tra il 2008 e il 2015) hanno scommesso sulla *green economy*, con un valore aggiunto stimato in circa 102.500 milioni di euro. L'investimento nella sostenibilità ambientale consente una maggiore competitività nell'*export* (il 43,4% delle imprese manifatturiere eco-investigatrici esporta stabilmente, contro il 25,5% delle aziende non eco-investigatrici) e nell'innovazione (il 30,7% ha sviluppato nuovi prodotti rispetto al 16,7% delle altre).

Alcuni settori, che hanno subito più di altri l'incendio della recessione, hanno introdotto elementi di innovazione in maniera più significativa, nell'intento di rispondere ad una domanda più consapevole dell'impatto delle attività economiche sull'ambiente e sulla qualità della vita. E' il caso dell'edilizia (in cui la quota di valore aggiunto “*green*” sale al 31,1%) e dell'agricoltura (19,0%).

Opportunità di mercato, vincoli normativi, incentivazioni determinate da *policy* pubbliche nazionali ed europee concorrono alla crescita di una *vision* della sostenibilità ambientale dei processi produttivi, determinando alcuni importanti risultati. Tra essi vale la pena citare il primato europeo nell'agricoltura biologica (per numero di imprese, superficie coltivata e valore aggiunto per ettaro), nella riduzione delle emissioni di gas serra, nella più generale eco-efficienza dei sistemi produttivi (al secondo posto in UE27) (2).

Relativamente all'occupazione, occorre premettere alcune brevi precisazioni. Innanzitutto è generalmente accettata una distinzione tra *green jobs* propriamente detti, direttamente finalizzati a produrre beni e servizi eco-sostenibili o a ridurre l'impatto ambientale dei processi produttivi, e professionalità più “tradizionali” che “sulla base del contesto in cui operano, delle attività lavorative svolte e delle competenze loro attribuite, sono già oggi o saranno capaci in futuro di corrispondere pienamente alle sfide e alle opportunità della *green economy*”. Su tale base, le previsioni sullo sviluppo occupazionale non possono non tenere conto del fatto che nei confronti di personale già in organico nelle imprese viene oggi richiesto di possedere un *mix* adeguato di competenze tradizionali e nuove competenze verdi, tendenza che può limitare l'impatto previsto sulle nuove assunzioni (3). Dal punto di

vista formativo, inoltre, ciò pone da un lato il concorso dell'offerta specializzata delle Università e dei centri di ricerca nel caso di qualificazioni elevate e, dall'altro, una centralità delle imprese rispetto alla maggior parte dei processi di aggiornamento e innovazione delle competenze del personale occupato.

I dati rilevati negli ultimi anni consentono di formulare ipotesi favorevoli di sviluppo. Sulla base di elaborazioni Unioncamere di microdati ISTAT, nel 2014 sono quasi 3 milioni (2.942.741) gli occupati ascrivibili ai *green jobs*, corrispondenti al 13,2% del totale degli occupati (4). Le previsioni Unioncamere – Symbola relative alle assunzioni programmate dalle imprese dell'industria e dei servizi per il 2015 indicano in circa 74.000 le assunzioni di *green jobs* (il 14,9% del totale delle assunzioni previste) e 219.000 figure cui sono richieste competenze *green* (43,9%), per un totale complessivo pari al 59%.

Il settore delle costruzioni risulta essere quello maggiormente coinvolto, con un 44,5% di assunzioni di *green jobs* propriamente detti, a fronte di un 18,3% dell'industria manifatturiera e dell'8,3% dei servizi. Per quanto attiene alla classe dimensionale delle aziende, quelle di minore dimensione risultano essere più sensibili a strategie competitive basate sulla presenza di competenze nel settore ambientale (16,4%), seguite dalle medie imprese e, da ultime, le grandi (13,8%).

I dati evidenziano negli anni una progressiva rilevanza del tema della sostenibilità: le assunzioni di *green jobs* programmate dalle imprese crescono linearmente, dal 10,9% del totale delle assunzioni del 2009 al valore attuale (5).

Al fine di valutare la progressione delle tendenze occupazionali nel prossimo futuro, è importante prendere in considerazione l'apporto della nuova programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo 2014-2020. In particolare, l'impostazione strategica dell'Accordo di Partenariato prevede per il FESR una allocazione su quasi tutti gli 11 “obiettivi tematici” in cui è articolata la programmazione, alcuni dei quali specificamente rivolti agli obiettivi di crescita sostenibile dell'economia europea, quali l'OT4 “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio”; l'OT5 “Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi”, l'OT6 “Tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse e valorizzazione degli asset culturali” e l'OT7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili”. Complessivamente si tratta di un volume di investimenti pari a 17,5 miliardi di euro (6). Peraltro, è possibile affermare che anche altri obiettivi tematici contribuiranno, se pur indirettamente o in quota parte, alla produzione di nuovi prodotti e servizi ecosostenibili e alla riduzione dell'impatto delle emissioni e dei consumi di risorse. E' il caso, a titolo di esempio, degli obiettivi 1 “Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e

l'innovazione" e 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Agenda Digitale)".

Va considerato inoltre che, alla luce del primato europeo detenuto dall'Italia nella riduzione degli scarti nel sistema produttivo, nell'industria del riciclo e nell'economia circolare, la relativa valorizzazione può apportare un significativo contributo sul piano occupazionale.

Uno studio di *Green Alliance* del 2015 (7), sviluppa tre possibili scenari al 2030, in relazione a tre differenti livelli di impegno e "ambizione" delle *policy* pubbliche per la promozione dell'economia circolare. L'avvio di un più intenso processo trasformativo viene visto negli ambiti della bio-economia (industria alimentare e delle bevande, chimica, farmaceutica, prodotti confezionati di largo consumo e industria biotecnologica), dell'economia circolare soprattutto nel Sud, nello sviluppo delle bioplastiche. L'adozione dell'una o dell'altra ipotesi di

scenario implicherà, secondo le previsioni, un incremento dei posti di lavoro netti da un minimo di 18.000 unità (scenario 1 – nessuna nuova iniziativa) a 199.000 (scenario 3 – trasformazione) e da un minimo di 35.000 posti di lavoro lordi a 541.000 (8).

(1) Fondazione Symbola - Unioncamere, *GreenItaly*. Rapporto 2015, I Quaderni di Symbola, 2015 (<http://ow.ly/4ywE300tp7C>, consultato il 23.05.2016).

(2) Dati Eurostat 2013 (<http://ec.europa.eu/eurostat>, consultato il 23.05.2016).

(3) Euro found, *Greening of industries in the EU: Anticipating and managing the effects on quantity and quality of jobs*, Eurofound, Dublin, 2013 (<http://ow.ly/kgDV300tpor>, consultato il 23.05.2016)

(4) Fondazione Symbola - Unioncamere, op. cit.

(5) Fondazione Symbola - Unioncamere, op. cit.

(6) Dati PON FSE e FERS 2014-2020.

(7) Coats E., Benton D., Disoccupazione e economia circolare in Europa: le opportunità in Italia, Polonia e Germania, *Green Alliance*, London, 2015.

(8) Si intende con *posti di lavoro netti* il numero di nuovi occupati; i *posti di lavoro lordi* comprendono, in aggiunta, il numero di occupati che si sostituisce a lavori preesistenti.

Continua da pag. 46

## Il *welfare* aziendale contrattuale in Italia: una ricerca campionaria svolta per conto del CNEL

sulla possibilità di una misurazione sistematica degli effetti delle politiche di *welfare* nonché dei fabbisogni aziendali. Ciò rende pressoché impossibile, allo stato attuale, realizzare un collegamento organico fra *welfare* aziendale, *performance* dei dipendenti e *performance* aziendale. Occorre pertanto migliorare la raccolta e lo studio dei dati relativi all'impatto sociale delle politiche di *welfare* in un quadro di analisi costi-benefici che permetta una valutazione più efficace dei risultati conseguiti, anche in termini selettivi.

Peraltro, al netto delle considerazioni di cui sopra, la ricerca permette di evidenziare come, specialmente nelle PMI, le politiche di *welfare* rivestano un'accentuata importanza in ordine al miglioramento del clima organizzativo e al senso di appartenenza. In tutti i casi considerati, infatti, dipendenti e responsabili aziendali appaiono concordi nel ritenere che le misure adottate abbiano avuto un impatto positivo sull'ambiente di lavoro, ancorché in assenza di forme strutturate di monitoraggio.

Emerge, in ogni caso, una tendenza ad ampliare le aree del *welfare* aziendale, contrattuale e non, oltre le tematiche del *welfare* tradizionale (sanità integrativa e previdenza complementare), abbracciando nuove "categorie di bisogni e necessità" più strettamente correlate alla dimensione sociale. Sotto questo profilo, la ricerca mette in luce la presenza "di un forte grado di unilaterale" delle politiche aziendali, caratterizzate da un approccio prevalentemente *top-down*, con decisioni assunte dall'alto, magari su impulso sindacale, e poi formalizzate attraverso accordi di secondo livello.

(1) La ricerca è stata curata dal CER GAS (Centro di ricerche sulla gestione dell'Assistenza sanitaria e sociale) dell'Università Bocconi, ottobre 2014.

Continua da pag. 62

## Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

in generale a guidarli nella consapevolezza dei loro diritti, in primis mediante l'accesso a corsi di lingua italiana e di formazione lavoro. Sono previsti l'attivazione di bandi pubblici per promuovere l'ospitalità dei lavoratori stagionali in condizioni dignitose e salubri, l'utilizzo di beni demaniali e la destinazione di immobili confiscati alla criminalità organizzata.

L'intesa prevede la costituzione di tavoli permanenti composti da ispettori del lavoro, delle ASL e dell'INAIL, coordinati dal Prefetto di ciascuna Provincia.

Il protocollo, che fissa il termine della sperimentazione al 31 dicembre 2017 e che sulla base dei risultati raggiunti potrà essere rinnovato o modificato rispetto agli interventi sperimentali, è finanziato attraverso il PON Legalità e il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

Nel generale apprezzamento per la presa di consapevolezza da parte delle Istituzioni della necessità di contrastare con forza una prassi che, nel cuore d'Europa, esclude migliaia di lavoratori dalle tutele *standard* proprie dei paesi civili, vi è chi sottolinea l'esigenza di pervenire a un assetto che faciliti l'instaurazione di rapporti di lavoro regolari, grazie anche al ripensamento della disciplina del settore agricolo e alla razionalizzazione dell'utilizzo dei *voucher* in agricoltura (1).

(1) "Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura" di Giovanna Carosielli, in Bollettino ADAPT, 13 giugno 2016