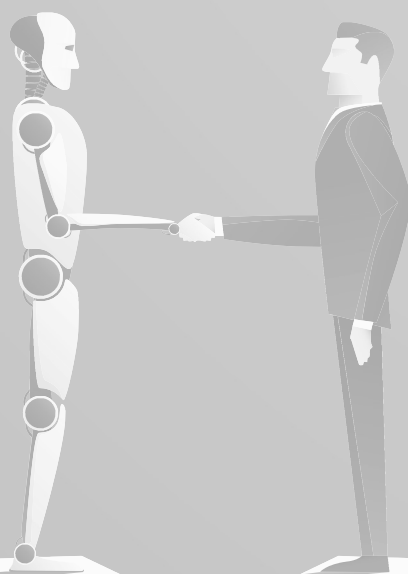




XXIII RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2021





**XXIII RAPPORTO
MERCATO DEL LAVORO
E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
2021**



SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu.....	5
Capitolo 1	
Il secondo anno della crisi del Covid-19.....	27
Capitolo 2	
Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali.	57
Capitolo 3	
Il lavoro delle nuove generazioni.....	81
Capitolo 4	
Formazione continua e occupati low-skilled: alcune piste di lavoro tra PNRR, Fondi Interprofessionali e intervento pubblico	93
Capitolo 5	
Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo	119
Capitolo 6	
Gli incentivi all'occupazione.....	155
Capitolo 7	
La proposta europea per "salari minimi adeguati" nella prospettiva dell'ordinamento italiano: vincoli e prospettive	187
Capitolo 8	
La contrattazione decentrata ai tempi della pandemia da Covid 19.....	201
Capitolo 9	
Le misure di sostegno al reddito nel 2021 fra emergenza Covid e ripresa economica	247
Capitolo 10	
Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (dati, funzionamento, prospettive).....	273
Capitolo 11	
Lo sviluppo della sanità integrativa e la risposta dei fondi sanitari alla pandemia da Sars-CoV2.	297



Capitolo 12

Pena e Lavoro: analisi e prospettive per un nuovo
modello europeo di esecuzione penale in Italia 311

Capitolo 13

Il lavoro verde nell'era del Green Deal Europeo..... 339

Capitolo 14

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro.
Evidenze aggiornate a fine 2021 369

Introduzione

a cura di Tiziano Treu

Il secondo anno della crisi: una ripresa contrastata e diseguale

Il rapporto del 2021 presenta non pochi miglioramenti rispetto alle condizioni del mercato del lavoro dello scorso anno, miglioramenti che risentono di un contesto nazionale e internazionale più favorevole, anche se minacciato ancora da molte incertezze.

Gli scritti del 2021 erano segnati dall'impatto sconvolgente del Covid su tutto il mondo del lavoro e delle imprese: molte più ombre che luci, dicevamo, nonostante l'anno si chiudesse con qualche segno di speranza.

Oltre a causare migliaia di perdite umane la crisi aveva cancellato quasi un milione di posti di lavoro, colpendo tutti, ma soprattutto donne, giovani, lavoratori a termine e lavoratori dei territori più deboli del Sud.

Gran parte del tessuto economico del Paese era ancora bloccato dalla pandemia e dal *lockdown*, con alcuni settori specie industriali in lieve ripresa, ma intere aree dei servizi, *in primis* turismo, ristorazione, commercio, ferme che registravano la scomparsa di migliaia di piccole imprese e perdite ingenti di ricchezza.

Oggi l'emergenza non è ancora finita, ma il Paese è in condizioni migliori rispetto al dicembre 2020, sia nel contrasto alla pandemia grazie soprattutto alla vaccinazione di massa efficacemente perseguita, sia nella situazione economica e occupazionale.

Tutti i dati, anche qui presentati, mostrano segnali di una ripresa economica consistente, anzi superiore alle aspettative e alle medie europee.

Gli investimenti finanziati dal *Next generation EU* e le principali riforme avviate nelle direzioni innovative indicate dal PNRR pongono le premesse affinché questi segnali di ripresa possano consolidarsi e produrre una crescita strutturale. A sostenerci in questa direzione può contribuire un nuovo clima di fiducia, sia al nostro interno da parte di imprese e famiglie sia a livello internazionale nei confronti dell'Italia. Ma non mancano le nubi all'orizzonte, dal riaccendersi dell'inflazione, all'impennarsi dei prezzi dell'energia e alle carenze di materie fino alle ricorrenti tensioni della politica internazionale e in generale alla perdurante incertezza delle prospettive sanitarie ed economiche. Per affrontare questi elementi di rischio e di incertezza serviranno più che mai una unità di intenti fra tutti noi e una coesione sociale, come più volte ricordato dal presidente Mattarella.

Inoltre, per venire più vicino al tema del rapporto, molte ferite da tempo aperte e aggravate dalla pandemia sono ancora da guarire.

Le debolezze e storture del nostro mercato del lavoro non sono contingenti, risalgono nel tempo e riflettono anni di insufficienti investimenti in politiche di sviluppo, di

innovazione, di scarsa produttività e quindi di stagnazione economica.

Siamo consapevoli che il Piano di *recovery* e resilienza ci offre una occasione eccezionale per invertire queste tendenze e imboccare le nuove direzioni di sviluppo indicate dell'Europa verso una economia più sostenibile e inclusiva.

Ora la prima sfida da affrontare è dare seguito con tempestività e coerenza alle ambiziose indicazioni del Piano, mobilitando tutte le energie istituzionali e sociali del Paese nella difficile opera della sua implementazione.

Ma proprio per il carattere strutturale delle debolezze del nostro mercato del lavoro e dei ritardi da recuperare occorrerà che l'attuazione del PNRR sia accompagnata da un nuovo corso della politica economica e sociale, che integri le riforme e gli investimenti previsti nelle varie missioni del Piano.

In questa opera, e specificamente per quanto riguarda le politiche del lavoro, ci possono essere di guida le nuove indicazioni provenienti dalla Unione Europea in materia sociale. Le politiche avviate dalla Commissione Von der Leyen non hanno cambiato rotta solo in materia economica superando i recenti orientamenti restrittivi e di austerità, ma hanno preso iniziative senza precedenti attuative dell'*European Pillar of social rights*, in tema di pari opportunità fra i generi, di retribuzione minima (*rectius* adeguata), di regolazione del lavoro digitale, più in generale di lotta alle diseguaglianze e al lavoro sommerso. A questo nuovo quadro di *policy* europeo il nostro Paese è chiamato ad adeguarsi traendo spunto anche dalle migliori pratiche comunitarie, per approvare interventi da tempo necessari in diversi punti critici della nostra legislazione e delle politiche del lavoro. Ne parlerò più avanti, dopo la presentazione in sintesi dei principali contenuti del rapporto.

I vari capitoli del rapporto, che sono stati proposti e verificati dalla Commissione informazione e lavoro del CNEL, affrontano le principali questioni riguardanti lo stato e la evoluzione del nostro mercato del lavoro rilevate nel corso dell'anno 2021, con i relativi problemi aperti e con proposte di soluzione.

Alla stesura dei testi hanno contribuito, come in passato, sia esperti di varie discipline ed estrazione, sia le parti sociali rappresentate nel Consiglio insieme con i componenti degli Uffici del programma del CNEL, a cui si deve anche la organizzazione complessiva del rapporto.

Come si potrà vedere i contributi seguenti riflettono bene le vicende del mercato del lavoro nei diversi periodi del 2021, ancora non poco influenzate dall'andamento della pandemia, e ne mettono in evidenza le luci e le ombre presenti nel quadro nazionale. I diversi capitoli sono raggruppati per comunanza di materie. Un primo gruppo presenta lo scenario e le tendenze generali del mercato del lavoro. Un secondo gruppo vari aspetti della occupazione: il lavoro delle nuove generazioni, il lavoro verde, le professioni, il lavoro penitenziario, gli incentivi all'occupazione.

Il terzo gruppo analizza le novità recenti delle politiche attive del lavoro e alcuni aspetti

della formazione continua. Il quarto gruppo espone la situazione e le prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali. Ulteriori contributi si occupano degli istituti di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà, il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza. Alle vicende della contrattazione collettiva decentrata sono dedicati due capitoli, uno sulla contrattazione decentrata, redatto da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle parti sociali presenti al CNEL, e uno curato dagli Uffici che presenta le importanti innovazioni introdotte nella organizzazione e nelle possibilità di utilizzo dell'archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali, anche a seguito della introduzione del codice unico.

Contributi specifici sono dedicati alla proposta europea di salario minimo adeguato e alla sanità integrativa.

Descrizione dei capitoli del volume.

Il rapporto di questo anno si articola in 14 capitoli raggruppabili per approccio.

I capitoli 1, 3, 5 e 12 e 13 tracciano infatti lo scenario delle opportunità occupazionali, a partire dal quadro occupazionale conseguente al secondo anno di crisi pandemica che vede accresciuto il numero di lavoratori potenziali che mostrano difficoltà ad inserirsi nei circuiti lavorativi e registra ampie oscillazioni dell'attività economica e della domanda di lavoro, provocando scarsità di manodopera in particolari settori e arrivando a delineare nuovi modelli di lavoro e relativi meccanismi di acquisizione delle competenze. Il capitolo 3, in particolare, è dedicato al tema del lavoro delle nuove generazioni. Al quadro demografico, che mette in evidenza come l'accentuata denatalità abbia drammatici effetti quantitativi sulle coorti di trentenni e ventenni, si associa la debolezza dei percorsi formativi, che pone l'Italia in cima alle classifiche europee per il maggior guadagno in termini di occupazione che deriverebbe da una migliore formazione e da un più efficiente utilizzo del capitale umano. Un *gender gap* fra i più elevati fra le economie mature, fra le più basse in Europa la quota di quindicenni in possesso di competenze considerate indispensabili per un solido percorso di vita nel XXI secolo, una delle più basse incidenze di laureati e una delle più elevate quote di cittadini fra i 18 e i 24 anni privi di titolo di scuola secondaria superiore (quest'ultimo dato fermo sui livelli del 2008). Il capitolo fornisce evidenza non solo della connessione fra povertà educativa e caratteristiche familiari/territoriali di provenienza, ma dell'inasprimento delle disuguaglianze a causa della pandemia. I dati disponibili mostrano che istruzione e competenze carenti, insieme all'inefficienza dei canali di entrata nel mercato del lavoro e dei servizi di riqualificazione, tengono vincolate verso il basso l'occupazione delle nuove generazioni. Ulteriori dati aggiornati a tutto il 2020 danno evidenza che solo i giovani più istruiti mostrano una propensione più elevata alle esperienze formative informali (soggiorni all'estero, servizio civile, ecc.), e che i giovani italiani sono quelli in Europa che temono di più l'impatto negativo della pandemia sull'occupazione. Nell'incertezza che caratterizza la identificazione delle occupazioni che non esisteranno più quando gli attuali studenti cercheranno di entrare nel mercato, si può tuttavia affermare che il digitale, l'intraprendenza e la capacità di "imparare a imparare" saranno fra pochi anni le competenze fondamentali. Ridurre la

dispersione scolastica e fornire solide competenze di base sono solo obiettivi minimi. Occorre lavorare sul noto *skill mismatch*, dal momento che la formazione professionale in molte aree del Paese continua a fornire competenze povere, e non trova ancora spazio una vera dualità che consenta, dopo i sedici anni di età, di ottenere il doppio *status* di studente e lavoratore, in un quadro chiaro di obiettivi formativi, responsabilità e adeguate garanzie. Le giovani generazioni vanno infine preparate a gestire, in un contesto di grandi e non completamente prevedibili trasformazioni, una vita attiva che si allunga come mai prima d'ora nella storia dell'umanità.

Al capitolo 5 troviamo una riflessione sul ruolo del lavoro autonomo. Laddove si sottolinea che i liberi professionisti hanno registrato un incremento elevato e piuttosto diffuso in Europa fino al 2020, ma l'emergenza sanitaria ha avuto impatti molto diversificati rispetto al lavoro autonomo tradizionale (in agricoltura, artigianato e commercio) e al "nuovo lavoro indipendente professionale ad elevato capitale umano". La perdita subita dall'Italia appare contenuta in termini percentuali (-0,9%), ma significativa in termini assoluti (11 mila posizioni di lavoro in meno nelle libere professioni). Rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia conta il maggior numero di liberi professionisti; da noi si registra inoltre la maggiore incidenza di professionisti sugli occupati, con 52 liberi professionisti ogni mille occupati: incidenza nettamente superiore alla Germania, alla Spagna e alla Francia.

Tra gli elementi di forza dell'organizzazione del lavoro professionale in Italia va ascritta la qualità delle competenze professionali acquisite attraverso la formazione universitaria che, unite a quelle trasmesse attraverso la pratica professionale negli studi, assicurano standard qualitativi elevati rispetto ai professionisti di altri Paesi. Per contro, l'organizzazione del lavoro professionale rappresenta un fattore di debolezza per l'Italia, nella misura in cui si caratterizza per la prevalenza di un *pattern* incentrato su uno studio professionale "conformato attorno al singolo professionista" e assistito da un "personale di supporto e di segreteria normalmente ridotto". Modalità organizzative più complesse – ad es. società tra professionisti, studi associati, ecc.) non sono caratteristiche del panorama italiano. In tale contesto, appare auspicabile l'elaborazione di una strategia nazionale di sostegno allo sviluppo delle attività professionali, la cui perdurante latenza può determinare ricadute negative sull'economia nazionale nel suo complesso.

Il capitolo 12, invece, pone per la prima volta l'attenzione sul lavoro svolto dai soggetti privati della libertà personale annoverandolo, a buon diritto, tra le forme di lavoro del futuro. Il superamento dell'obbligatorietà del lavoro, in quanto contrastante con il principio della libera adesione al trattamento, ha infatti consentito un'assimilazione del lavoro dei ristretti con l'organizzazione e i metodi del lavoro libero, favorendo l'acquisizione, da parte delle persone recluse, di una preparazione professionale adeguata alle condizioni del mercato del lavoro e motivando la domanda di manodopera da parte delle imprese, per anni spinte unicamente dagli sgravi fiscali e contributivi previsti dalla cd. legge Smuraglia. L'esperienza lavorativa durante il percorso di detenzione costituisce un tassello fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo della rieducazione del condannato di cui all'articolo 27 della Costituzione,

rappresentando al tempo stesso uno strumento di gestione e contenimento della popolazione detenuti; con questo intento l'Amministrazione riduce l'orario di lavoro *pro-capite* ed effettua la turnazione sulle posizioni lavorative. Il capitolo fotografa l'evoluzione di norme e prassi che regolano le esperienze lavorative in regime di detenzione che, ai giorni nostri, sono quasi equiparabili da quelle svolte dai soggetti liberi. I lavoratori ristretti percepiscono una remunerazione molto simile a quello dei lavoratori in stato di libertà; la decurtazione di un terzo della paga trova ragione nel dato che vede il datore non libero di scegliere il lavoratore. Possiamo affermare che lo schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato - a prescindere dalla sussistenza di una origine contrattuale - sia per il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sia alle dipendenze di terzi, costituisce il modello di riferimento, e che sempre più il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria somiglia a quello alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Qualche dato: su una popolazione carceraria di circa 54.000 detenuti, i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sono 15.827 unità, pari al 30% dei presenti, impiegati in attività di tipo domestico relative alla gestione quotidiana dell'istituto (pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, interventi di piccola manutenzione, ecc.), in attività di tipo industriale, presso laboratori e officine presenti all'interno degli istituti (falegnamerie, officine fabbri, sartorie, tessitorie, tipografie, ecc.) oppure in attività di tipo agricolo, presso le colonie agricole dell'amministrazione (per coloro che abbiano particolari requisiti) o presso tenimenti agricoli presenti in alcuni istituti. Assunti alle dipendenze di datori di lavoro esterni sono 2.130 detenuti, di cui 937 prestano la loro attività all'interno del carcere, i restanti lavorano all'esterno e rientrano la sera in carcere.

Il capitolo 13, infine, entra nel dettaglio delle ricadute occupazionali che dovrebbero conseguire alle scelte strategiche dell'Unione Europea in materia di transizione ecologica. L'avvio, infatti, del processo di *delinking*, ossia di una crescita economica disaccoppiata dall'uso delle risorse non rinnovabili, genererà una riduzione netta dell'impatto sull'ambiente e al contempo opportunità di crescita, lavoro e coesione sociale. Le scelte effettuate consentiranno di orientare la ricerca, l'innovazione, gli investimenti verso tecnologie *e-business* sempre più a minor impatto ambientale e climatico, più circolari e rigenerativi del capitale naturale, e di rafforzare in modo rilevante i flussi finanziari verso investimenti e stili di vita sostenibili, *net zero*, *net positive* o perfino ad impatto rigenerativo, pubblici o privati. Partendo da paradigmi tecno-economici-settoriali ambientali, si arriva a identificare quattro principali nuclei epistemologici dei lavori verdi, i quali sembrano teoricamente succedersi uno dopo l'altro ma di fatto conviveranno, creando un mosaico complesso di attori, azioni e fenomeni non di facile codifica ai fini di valutazioni quantitative. L'identificazione di criteri che aiutino i *policy makers*, le imprese, gli investitori, gli studenti ed i lavoratori ad orientarsi e a stabilire adeguatamente quali attività possono essere considerate ambientali, ecosostenibili, *green* e rigenerative, è dunque urgente e indispensabile.

I capitoli 2, 4, 6 e 9 si focalizzano sui meccanismi di formazione, avvio al lavoro e sugli

ammortizzatori, e si incentrano su una dettagliata descrizione del capitale umano della popolazione attiva.

Il capitolo 2, in particolare, nel sottolineare la necessità di adottare misure per accelerare la duplice transizione verde e digitale del sistema produttivo, avverte della necessità di munirsi strumenti che accompagnino la transizione verso un nuovo sistema produttivo. Le imprese avranno bisogno di innalzare o di mutare le competenze dei dipendenti o di acquisire dal mercato nuove competenze e occorrerà gestire, nella forma più efficace e socialmente meno dolorosa, processi di mobilità esterna. Gli interventi normativi degli ultimi anni delineano un duplice percorso: da un lato il riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo; dall'altro l'avvio di nuove politiche e nuovi strumenti di politica attiva del lavoro. Nel primo caso, si è puntato soprattutto su un piano straordinario di rilancio e potenziamento dei Centri per l'impiego, che sono stati incardinati nell'assetto organizzativo delle Regioni. È stato anche previsto il rafforzamento dei Centri grazie alla messa a disposizione di circa 3.000 operatori (c.d. *navigators*) con il compito di assicurare servizi connessi al Reddito di cittadinanza. Con riferimento alle politiche del lavoro, vanno segnalate: la proroga della CIGS oltre i limiti massimi di durata subordinata alla presentazione di "piani di recupero occupazionale" per la ricollocazione delle risorse umane; le misure collegate al ripristino della CIGS per cessazione d'attività; l'Assegno individuale di ricollocazione (A.d.R.) riconosciuto a particolari categorie di lavoratori collocati in CIGS; il rafforzamento dell'offerta di formazione continua attraverso il Fondo Nuove Competenze; le modifiche al contratto di espansione; le politiche attive del lavoro previste nel PNRR (Pilastro 4, Missione 5 -Coesione ed inclusione, Componente 1 Politiche per il lavoro), con particolare riguardo al "Piano strategico Nazionale Nuove Competenze" (PNC), volto a fissare standard di formazione per i disoccupati registrati dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale; gli interventi fissati nella legge di bilancio 2021 (l. 30-12-2020, n. 178) e finalizzati all'innalzamento dei tassi di occupazione e al sostegno alla transizione occupazionale nella fase di mutamento tecnologico ed ecologico del sistema produttivo. In tale ambito, va ricordato il Programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), che ora si affianca al Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (PNC).

Anche il disegno di legge di bilancio per il 2022 prefigura novità per le politiche del lavoro.

Il capitolo 4 analizza i livelli di qualificazione professionale della popolazione adulta italiana messa a confronto con i dati di alcuni Paesi UE, con particolare riguardo alla situazione degli occupati *low-skilled*. La disamina, effettuata in relazione al quadro dei programmi nazionali a supporto dell'uscita dalla crisi pandemica, è finalizzata all'individuazione del ruolo da assegnare alla formazione continua, nel panorama delle politiche attive del lavoro in Italia, allo scopo di identificare delle proposte di intervento utili da coniugare con gli attuali strumenti di *policy* per la ripresa del Paese.

Dall'analisi effettuata, pur non evidenziandosi una particolare consistenza del

fenomeno in sé, tutto sommato in linea con gli altri Paesi europei, emerge un tasso di partecipazione formativa degli adulti certamente in aumento ma ancora estremamente basso e discontinuo. Tale situazione risulta fortemente condizionata dall'assetto e dalla struttura produttiva del nostro Paese, che si caratterizza per l'esito di criticità concomitanti che possono sommariamente identificarsi nella persistenza di fattori strutturali quali il livello di innovazione medio-basso delle imprese di dimensioni ridotte, lo scarso valore sociale riconosciuto all'apprendimento formalizzato in età adulta e, come risultante delle precedenti, un'offerta educativa e formativa in età adulta che (innanzitutto per i meccanismi che ne regolano il funzionamento) risulta poco conosciuta, accessibile ed usufruibile.

In tale contesto, soprattutto a favore dei lavoratori *low-skilled*, invertendo la logica che pone la formazione continua in carico ai soli Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, una possibile agenda di interventi che potrebbe rappresentare la leva anche per la formazione più ampia di tutti gli adulti occupati, potrebbe riassumersi nella necessità di attivazione di servizi – in primo luogo pubblici – finalizzati alla mobilitazione, sollecitazione ed emersione della domanda, in particolare quella delle micro e piccole imprese, nella qualificazione del profilo e della qualità dell'offerta formativa rivolta agli adulti occupati *low-skilled*, nella definizione a livello istituzionale di un quadro di riferimento caratterizzato dalla giusta combinazione di incentivi, diritti e obblighi volti incoraggiare le imprese a investire nella formazione continua dei dipendenti *low-skilled* anche utilizzando la contrattazione collettiva e nella messa a punto e diffusione di quelli che vengono definiti *flexible training arrangements* nonché di "tutti i tipi di formazione" (con priorità al *work-based learning*) al fine di promuoverne l'accesso adattandolo ai differenti bisogni.

Il Capitolo 6 delinea, in continuità con le precedenti edizioni, le analisi settoriali e trasversali sull'attuazione degli incentivi all'occupazione finanziati con fondi europei destinati a specifici *target*. In dettaglio le analisi includono gli incentivi occupazionali destinati ai giovani *Neet* (a valere sul PON IOG nel quinquennio 2015-2019) e alle imprese e ai lavoratori beneficiari dello strumento Occupazione Sviluppo Sud relativo all'anno 2019 finanziato con i fondi PON SPAO e POC SPAO). Lo studio è focalizzato sui seguenti aspetti: caratteristiche delle imprese e dei giovani *Neet*, rispettivamente utilizzatrici e beneficiari dell'incentivo, nonché sui comportamenti e sulle aspettative delle imprese rispetto alle dinamiche occupazionali al fine di verificare l'eventuale contributo aggiuntivo o esclusivo dello strumento in ordine alla crescita delle assunzioni; la tenuta occupazionale e contrattuale dei lavoratori coinvolti nell'incentivo IOSS2019 (dato atto del concomitante avvio dello strumento con quello dell'esplosione della pandemia; analisi trasversali rispetto al genere; esplorazione delle ragioni di licenziamento e le caratteristiche dei lavoratori che hanno interrotto il contratto e l'eventuale presenza di interventi di politica attiva successiva all'interruzione.

Per quanto riguarda il PON IOG 2015-2019, gli incentivi inseriti destinati all'assunzione dei *Neet* sono classificabili tra gli strumenti volti al potenziamento della domanda di lavoro (mediante la riduzione dei costi a carico delle imprese) e al miglioramento della sostenibilità dell'occupazione (attraverso la possibilità per i giovani di ottenere

un'opportunità di lavoro e di acquisire ulteriori esperienze spendibili sul mercato). Uno dei *target* dell'incentivo riguarda l'indirizzamento della domanda di lavoro verso segmenti con caratteristiche di svantaggio e difficoltà di inserimento nel mercato. Fermo restando che i piani occupazionali delle imprese dipendono da molteplici fattori (strategie di crescita interne, condizioni del mercato del lavoro, scarsa preferenza verso lavoratori con poca esperienza e/o competenze deteriorate, l'eventuale incapacità di formare un nuovo assunto *on the job*) il vantaggio derivante dal minor costo del lavoro potrebbe non compensare la scarsa produttività del giovane *Neet*. Le indagini sulla sensibilità e recettività dello strumento destinato ai *Neet* mostrano come le principali variabili che incidono sull'uso dell'incentivo siano la dimensione e l'anzianità dell'impresa sul mercato. La correlazione tra queste caratteristiche e il profilo del giovane *Neet* assunto appare positiva: al crescere della dimensione e dell'anzianità delle imprese aumenta la quota di giovani con *profiling* basso (ovvero con minori difficoltà di inserimento). L'incentivo ha inoltre consentito alle imprese di "mettere alla prova" il giovane *Neet* poiché la scadenza dei contratti è condizionata dal bagaglio di esperienza del lavoratore, dato atto che le imprese hanno optato per i contratti migliori (a tempo indeterminato e/o pieno) nel caso di giovani con pregresse esperienze e hanno riservato contratti a breve (tirocini, parziale o/a termine) qualora il candidato non abbia avuto esperienze di lavoro rilevanti.

Per quanto riguarda l'impatto degli incentivi sui piani occupazionali delle imprese, si rileva quanto segue: la metà delle assunzioni sostenute dallo strumento ha riguardato giovani che non avevano precedenti contatti con l'impresa; la partecipazione delle piccole imprese (nonostante le concrete maggiori difficoltà nel venire a conoscenza dell'esistenza di tale strumento); la maggiore presenza di imprese "mature", in fase di espansione e/o con i recenti saldi occupazionali non negativi; il ricorso all'incentivo anche per assorbire le uscite avvenute nel recente passato oppure da realizzare nel breve periodo (e, quindi, con un effetto non aggiuntivo ma per lo più esclusivo sulla crescita occupazionale); la consistente quota di imprese ricorse a uno strumento agevolativo in modo episodico; l'uso dell'incentivo *una tantum* nelle imprese più giovani e piccole e con carattere ricorrente nelle grandi imprese e con maggiore presenza sul mercato del lavoro; la preferenza delle imprese per i giovani in possesso di una qualifica o di un diploma di scuola secondaria superiore.

Rispetto a ulteriori dimensioni i dati mostrano come le assunzioni sostenute dagli incentivi siano maggiormente concentrate nelle regioni settentrionali, nel comparto manifatturiero e, qui, nelle imprese medio grandi. Secondo il genere si riscontra la maggiore propensione delle microimprese ad assumere giovani donne, a loro volta operanti nei settori dei servizi di alloggio e di ristorazione; la preferenza per il genere maschile si osserva, invece, nelle imprese grandi e/o mature. In ordine all'impatto dell'incentivo sui livelli occupazionali, si misura una quota importante di imprese beneficiare che hanno effettuato assunzioni nette di giovani in via quasi esclusiva per il tramite dell'incentivo. Per contro, il carattere di complementarità è più elevato in imprese che hanno utilizzato più strumenti di incentivazione. In questa prospettiva il settore dei servizi di alloggio e ristorazione mostra la più alta frequenza di imprese con saldi occupazionali *post*-incentivo negativi, sia nel complesso che nella componente giovanile.

Lo strumento IOSS2019, originariamente volto a sostenere il mercato del lavoro in fase di ripresa economica, ha esplicitato i suoi effetti in un contesto caratterizzato da scarsa dinamicità soprattutto per la concomitante pandemia. Si tratta di una misura incentivante – nella forma di sgravio contributivo di norma non cumulabile con altre agevolazioni – destinato alle imprese private che hanno effettuato nuove assunzioni o che hanno stabilizzato a tempo indeterminato lavoratori a termine in territori caratterizzati da elevata disoccupazione. Le analisi sono focalizzate sugli effetti di tale misura agevolativa in termini di evoluzione e di tenuta dei contratti di lavoro e dei livelli occupazionali. Le evidenze mostrano come i risultati negli anni 2019/2020 siano almeno sovrapponibili (se non migliorativi) a quelli del biennio precedente; in particolare, si conferma la superiorità della tenuta contrattuale dell’incentivo rispetto a quella dei contratti a tempo indeterminato attivati nel 2019 nelle regioni meridionali. Emerge come l’incentivo svolga due funzioni poiché, da un lato, favorisce le nuove assunzioni e, dall’altro, consolida i rapporti di lavoro già avviati in regioni caratterizzate dalla discontinuità dei rapporti professionali. Ciò induce a concludere a favore dell’ipotesi di un’azione difensiva dell’IOSS2019, più efficace rispetto a contratti avviati senza incentivi ma meno adeguata e coerente nei confronti dei *target* fissati. I soggetti che maggiormente hanno beneficiato di questa agevolazione presentano, infatti, caratteristiche di minore svantaggio (titolo di studio più elevato, 30-54enni, territori più dinamici, contratti *full time* o stabilizzati); allo stesso tempo l’incentivo non contrasta in modo significativo il *divide* di genere. Nel quadro del ruolo e delle potenzialità di questo strumento (intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e permanenza dei lavoratori nel mercato del lavoro) esso intercetta le imprese per cui è stato costruito ma si confermano i limiti nelle capacità di incontro dei soggetti con maggiori difficoltà di collocazione. Rispetto alle disaggregazioni più comuni, tale strumento ha mostrato una maggiore concentrazione tra gli uomini e la maggiore esposizione delle donne all’interruzione del contratto incentivato. I dati mostrano come la tenuta contrattuale e occupazionale aumenti al crescere del livello di istruzione e sia migliore nelle classi di età centrali. Inoltre, l’esperienza lavorativa avviata con un contratto incentivato a tempo pieno si mostra nel tempo sempre più stabile – sul piano occupazionale – di quella avviata con un contratto a tempo parziale.

L’indagine sulle ragioni dell’eventuale cessazione dei rapporti di lavoro evidenzia il maggior peso delle dimissioni volontarie, soprattutto rispetto al licenziamento; il primo tende, tuttavia, a decrescere all’aumento dell’età. Ciò si mostra in linea con l’analoga esperienza degli anni precedenti, pur in presenza del blocco dei licenziamenti occorso nel 2020. La distribuzione delle cessazioni del lavoro incentivato secondo il genere e le ragioni (personali del lavoratore, organizzative dell’impresa, esigenze di mercato) forniscono, infine, alcune conferme sulle conclamate tipicità della domanda del mercato del lavoro e delle politiche di *welfare*: il peso sulla componente femminile della carenza di servizi di supporto e il *gap* di genere della condizione lavorativa.

Il Capitolo 9 traccia un quadro sulle misure di sostegno al reddito nel 2021, fra emergenza sanitaria e ripresa economica. La sezione I offre una panoramica degli interventi di sostegno al reddito, compresi quelli a carico dei fondi bilaterali di solidarietà, disposti

nel corso dell'anno 2021 in favore dei lavoratori che hanno visto ridotta, sospesa o cessata l'attività lavorativa in conseguenza delle norme di contenimento dei contagi. Gli ammortizzatori sociali, previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2021 e dalla decretazione d'urgenza in continuità con gli interventi di politica passiva del lavoro introdotti nell'anno 2020, si accompagnano a interventi, anche di politica attiva del lavoro (contratto di espansione e contratto di rioccupazione), in vista della ripresa economica connessa al miglioramento dei dati sanitari nel nostro Paese. Altre forme di sostegno al reddito, di tipo selettivo, sono rivolte a lavoratori di determinati settori, particolarmente colpiti dalle norme di contenimento della pandemia. La disamina comprende anche le misure connesse all'intervento degli ammortizzatori sociali, in particolare il divieto di licenziamento e il beneficio, rivolto ai datori di lavoro, dell'esonero dalla contribuzione addizionale prevista nelle ipotesi di attivazione dell'integrazione salariale. La sezione si conclude con l'esposizione dei dati numerici relativi ai lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali nel corso del 2021 sia in costanza di rapporto di lavoro sia a seguito di licenziamento, che introduce uno studio sulla funzione della cassa integrazione guadagni come ammortizzatore anticiclico nel corso della pandemia. Nella sezione II il capitolo riporta le posizioni delle parti sociali sulla possibile riforma degli ammortizzatori sociali, in particolare una proposta unitaria di CGIL, CISL e UIL e le osservazioni fornite da singole parti datoriali (imprese, commercio, artigianato, servizi, banche).

Un *focus ad hoc* viene dedicato, al capitolo 10, alle ricadute delle misure Reddito di cittadinanza e del Reddito di emergenza; si mostra, in particolare, come l'impatto della crisi sanitaria sulle famiglie sia stato reso meno severo dagli interventi di sostegno pubblico introdotti in via straordinaria e temporanea, che si sono andati ad aggiungere alle misure di contrasto alla povertà già esistenti. Secondo stime INPS hanno ricevuto misure di sostegno per l'emergenza circa 20 milioni di individui, per una spesa complessiva pari a 44,5 miliardi di euro. Il Reddito di Cittadinanza (RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC), alle quali nel 2020 si è affiancato il Reddito di Emergenza (REm), hanno svolto un ruolo centrale in una fase di particolare complessità. Introdotto nel secondo trimestre del 2019, il RdC ha inizialmente affiancato il Reddito di Inclusione (ReI), per poi sostituirlo definitivamente. Nel 2020, interessando 1,6 milioni di nuclei familiari, il RdC ha erogato 7,2 miliardi di euro, a fronte dei 3,8 attribuibili a RdC nel 2019. Il RdC ha svolto un ruolo significativo nella riduzione delle disuguaglianze. Secondo l'ISTAT, l'effetto combinato del RdC e della CIG ha determinato un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti percentuali e di un punto del rischio di povertà. Quanto accaduto nel 2020 ha reso evidente l'esigenza di procedere ad una definizione organica di tutti gli strumenti, che continuano ad essere caratterizzati da una profonda frammentazione. Il contributo si pone l'obiettivo di individuare spunti di analisi su vari aspetti peculiari della misura: descrizione della normativa; statistiche descrittive circa le caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari; analisi della relazione tra i percettori di RdC e la loro condizione sul mercato del lavoro; nel paragrafo 4 sviluppiamo, attraverso un'aggregazione a livello comunale dei dati, un'analisi in grado di soffermarsi non solo sulle caratteristiche socio-demografiche delle aree a maggiore incidenza, ma anche su quelle legate a elementi come il capitale

sociale a livello territoriale; nel paragrafo 5 presentiamo le principali statistiche descrittive del RE*m*. Il RdC, come le precedenti misure, coniuga in sé due anime. Il sostegno economico, per permettere ai nuclei in condizione di povertà (valutata secondo la prova dei mezzi in base al principio del cd. “universalismo selettivo”) di dare una prima risposta ai propri bisogni, deve, infatti, svilupparsi parallelamente ad un’attività di inclusione attiva (c.d. condizionalità). I beneficiari del RdC sono indirizzati, sulla base di alcune caratteristiche degli individui e dei nuclei beneficiari previste dalla norma, o ai Servizi per il lavoro (Centri per l’Impiego) per la presa in carico degli stessi attraverso la sottoscrizione del “Patto per il Lavoro” ovvero ai Comuni per l’adesione al “Patto per l’inclusione sociale”. I requisiti per l’accoglimento del RdC/PdC sono di natura sia economica che non economica. Aspetto rilevante è la compatibilità, per i soggetti in età lavorativa, della percezione del RdC con i redditi da lavoro (art. 3, comma 8, del d.l. n. 4/2019). Il legislatore ha previsto anche la possibilità di un prelievo di contanti limitato, ma nello stesso tempo un meccanismo di decurtazione se non è speso per intero l’importo accreditato. La scala di equivalenza, costruita esclusivamente per il RdC, riveste un ruolo fondamentale sia ai fini del requisito di accesso che ai fini della determinazione dell’importo del beneficio. Tale scala di equivalenza alla luce di alcune considerazioni riportate in diversi rapporti, crea degli effetti distorsivi per i nuclei familiari numerosi che sono penalizzati sia per l’accesso alla misura che per l’importo del beneficio. Si è altresì dedicato uno specifico *focus* ai motivi di reiezione. Il RE*m* è una misura straordinaria e di sostegno economico istituita con l’art. 82 del d. l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. decreto rilancio). Tale decreto, infatti, accanto alle misure emergenziali istituite a favore di determinate categorie di lavoratori, ha introdotto una misura residuale e temporanea al fine di assicurare un sostegno economico, immediatamente disponibile in favore dei nuclei familiari in difficoltà, a causa dell’emergenza epidemiologica, che erano rimasti esclusi dalle misure emergenziali categoriali nonché da quelle ordinarie e strutturali quali, ad esempio il RdC. Al fine di raggiungere una platea di beneficiari più ampia della misura ordinaria di contrasto alla povertà sono stati previsti dei requisiti di accesso meno stringenti rispetto al RdC. Questo è stato possibile in quanto, come le altre misure emergenziali, anche il RE*m* è stato finanziato in *deficit spending* e contrariamente alle misure strutturali non ha risentito dei vincoli di bilancio. All’ultima lettura dell’Osservatorio statistico INPS (ottobre 2021), il “RE*m* 1” è stato erogato almeno per una mensilità a 292mila nuclei familiari, mentre sono circa 255mila i nuclei beneficiari di tre mensilità a titolo di “RE*m* 2” e del prolungamento del “RE*m* 3” di cui al d.l. n. 137 del 2020, art. 14, c. 1. Sono, invece, 81mila i nuclei che hanno beneficiato delle sole due mensilità di RE*m* 3 previste dal d.l. 137 del 2020, art. 14, c.2, in quanto non avevano fatto domanda di RE*m* 2. Rispetto al “RE*m* 4”, i dati fanno riferimento esclusivamente ai nuclei beneficiari dell’art. 12 comma 1, del decreto Sostegni e sono pari a 574 mila, che scendono leggermente nel “RE*m* 5” erogato a 533 mila nuclei. In ultima analisi, si è proposto un *excursus* temporale circa il grado di copertura delle misure di contrasto alla povertà intervenute negli ultimi anni: come già specificato, le misure, per alcuni periodi, si sono sovrapposte; basti pensare che ad agosto 2020 è stata pagata l’ultima mensilità del Reddito di Inclusione (ReI). Risulta evidente che le misure descritte – in particolar modo il RdC - hanno interagito in modalità sempre crescente nel tutelare fasce di popolazione in condizioni di relativa indigenza. Oltre le riflessioni svolte nel

corso dell'analisi normativa e dei dati, come osservato nel precedente rapporto CNEL e nel XIX rapporto annuale INPS, nonché nei rapporti del 2021 dell'OCSE e della CARITAS, il dibattito sulle possibili linee evolutive del RdC si è concentrato su diversi aspetti. I principali sono relativi all'esclusione dalla misura di famiglie che sono sotto la soglia della povertà a causa di numerosi requisiti economici di accesso, quali reddito e patrimonio mobiliare, che non sempre rispecchiano la reale situazione economica del nucleo familiare al momento di presentazione della domanda. Come dimostrato dall'esperienza del REEm nella fase emergenziale si è dovuto tener conto della situazione reddituale e patrimoniale più prossima alla richiesta del beneficio. In tal senso dovrebbero essere semplificati i requisiti di accesso e potenziare il ruolo dei Comuni. Un ulteriore elemento di riflessione è il miglioramento della redistribuzione del trattamento a favore delle famiglie numerose, anche attraverso l'utilizzo di una scala di equivalenza diversa, tenendo conto dell'evoluzione della riforma sull'Assegno Unico. In ultima analisi si osserva che due delle sei Missioni (la n. 1 e la n. 5) del PNRR avranno impatto su questa delicata e mutevole materia. Nello specifico, l'obiettivo della Missione 1 è la reingegnerizzazione e la digitalizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione ai fini di una maggiore efficienza e semplificazione. Attraverso la Missione 5 si prevedono interventi per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare le politiche attive (Programma nazionale per garantire occupabilità dei lavoratori) e favorire l'inclusione sociale. A questo proposito sono previsti espressamente l'attuazione del *Family act* e della legge quadro sulla disabilità, due interventi di riordino in materie rilevanti. In quest'ottica, auspicabile sarebbe anche il riordino delle prestazioni assistenziali concomitanti al RdC/PdC (ad es., assegno sociale e PdC).

La crisi pandemica rendeva, inoltre, opportuna l'analisi, che troviamo al capitolo 11, della capacità del sistema della sanità integrativa di reagire alla domanda di salute scaturita dalla crisi stessa. Il contributo illustra come nel caso della sanità integrativa la crisi abbia rappresentato un'occasione di razionalizzazione e assestamento di un sistema ancora poco regolato e poco conosciuto dai beneficiari. Il minimo comune denominatore di tutti gli interventi intrapresi dagli enti bilaterali è stato rappresentato dalla cd. "gestione bilaterale" della crisi. Diversamente da quanto accaduto nel sistema più strutturato della previdenza complementare e in parte dei fondi di sostegno al reddito, nel caso degli altri enti bilaterali, compresi i fondi sanitari, i rischi emergenziali sono stati presi in carico attraverso una gestione contrattuale che ha permesso la valorizzazione dei diversi interventi, e un sistema di "*welfare* e sostegno del lavoro" gestito in sostanziale autonomia dalla contrattazione collettiva, con immediatezza e specificità degli interventi e coordinamento tra le attività poste in essere nelle differenti aree di bisogno (previdenza, sanità, sostegno del reddito formazione, conciliazione e *welfare*). A fronte di un innalzamento del livello di attenzione sul sistema sanitario, che ha riaperto il dibattito sul ruolo della sanità pubblica e del privato, hanno continuato a crescere il numero dei fondi/prodotti di sanità integrativa e il numero di iscritti, con un impegno delle parti sociali nella scelta di investire risorse sulla sanità integrativa per dar seguito a quanto annunciato nella legge istitutiva del SSN e attuato con la legge delega 421 e con il decreto legislativo 502/92. L'espansione del fenomeno non deve far dimenticare le notevoli incertezze che ancora esistono non solo sulle

regole ma sul ruolo stesso dei fondi sanitari, mentre all'ordine rimane il tema della opportunità di una omogeneizzazione della disciplina della sanità integrativa. Il capitolo analizza come sulla bilateralità sanitaria la pandemia abbia agito come una sorta di *stress test*, evidenziando come, pur in assenza di una cornice normativa solida, la prassi abbia consegnato un sistema che ha reagito con prontezza, facendo leva sulla flessibilità degli istituti e sugli spazi di autonomia di cui il sistema bilaterale dispone, e in alcuni casi anche anticipando risposte che dovranno essere affrontate anche dal sistema pubblico (area della tutela della non autosufficienza, della prevenzione, della tecnologia applicata ai protocolli di telemedicina, applicazione dei big data alla pianificazione sanitaria e sociosanitaria).

Il rapporto si chiude, infine con due contributi, ai capitoli 8 e 14, dall'aspetto tecnico ma fondamentali per una conoscenza e una regolazione della qualità dei rapporti di lavoro.

Al capitolo 8 troviamo un'analisi delle banche dati sulla contrattazione di secondo livello gestite dalle parti sociali. Il capitolo ha ad oggetto la contrattazione decentrata aziendale e territoriale. Con tale contributo, ormai consueto all'interno del Rapporto annuale, si fornisce una lettura sistemica e integrata delle diverse banche dati sulla contrattazione di secondo livello gestite dalle parti sociali. L'esplosione della epidemia per la sua dimensione, per i suoi costi sociali, per le ricadute economiche, organizzative e produttive, ha modificato in modo molto radicale la prassi della contrattazione sia nelle modalità e nei tempi con cui sono stati affrontati i problemi, che nei contenuti delle materie oggetto di confronto. Parimenti, le materie oggetto di trattativa sono state condizionate da tali urgenze: governare la chiusura delle imprese e dei servizi pubblici, assicurare la continuità di quelli essenziali, adottare pratiche di prevenzione e di protezione individuale, permettere la ripresa in condizioni di sicurezza, pur se ancora non usciti dall'emergenza. Ricostruire le dinamiche con cui si è svolta la contrattazione negli ultimi venti mesi, può fornire indicazioni anche per affrontare le tematiche che si profilano per il prossimo futuro. Molti osservatori hanno messo in risalto come la realizzazione dei progetti, soprattutto in campo ambientale e digitale, resi possibili dalla grande massa di risorse messe a disposizione con gli investimenti del PNRR, avrà bisogno di un largo consenso sociale e della partecipazione delle parti sociali alla gestione dei processi. Nella fase pandemica, caratterizzata da una forte crisi sanitaria ed economica, le Parti sociali sono state chiamate a svolgere un ruolo delicato, coniugando lavoro e sicurezza, e ciò ha influito sulla tradizionale dinamica negoziale. Significativi gli elementi di novità del Protocollo 6 aprile 2021, rispetto alle precedenti versioni del 14 marzo e del 24 aprile 2020, e le integrazioni al Protocollo 28 aprile 2020 condiviso nel settore bancario. Da una attenta analisi dei recenti contratti aziendali e/o territoriali si può affermare che i temi più diffusi della II fase della contrattazione post-pandemia si possono riassumere in: a) rimodulazione dell'attività di lavoro e lavoro agile; b) gestione degli spazi comuni e di eventuali casi di contagio in azienda; c) istituzione di commissioni paritetiche competenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; d) attività di formazione e informazione legati ai rischi diretti e indiretti del covid-19. Inoltre, la ricerca di soluzioni di flessibilità può

rappresentare una soluzione per incentivare la ripresa graduale dell'occupazione e di uscita dalla crisi in atto.

La lettura degli accordi aziendali definiti nell'ultimo anno è utile per analizzare l'utilizzo dello strumento del contratto di espansione, volto a sostenere i processi di ristrutturazione e riorganizzazione nelle imprese, agevolando l'esodo anticipato dei dipendenti più vicini alla pensione con una staffetta generazionale che favorisca l'assunzione di giovani a parziale ricambio. Anche in considerazione dei limiti dimensionali in vigore fino a pochi mesi fa, gli accordi hanno principalmente riguardato grandi realtà, i settori dell'energia, delle telecomunicazioni, della rete autostradale, della grande distribuzione organizzata. Sono stati negoziati in modalità di video-conferenza e siglati, come da norma di legge, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fino allo scorso settembre. Tutti gli accordi presentano una struttura molto simile, articolata in una premessa, un programma di assunzioni, uno di formazione ed uno di esodo che, tuttavia, in alcuni casi è stato sostituito dalla previsione di una riduzione dell'orario di lavoro nella forma della CIGS. Fra gli istituti e i temi che hanno maggiormente caratterizzato la contrattazione territoriale nel periodo in parola vi è la stagionalità contrattuale nel CCNL Terziario Distribuzione e Servizi di Confcommercio.

Il capitolo 14, infine, contiene la descrizione del codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato, frutto di un lungo percorso da parte del CNEL in collaborazione con INPS e con le altre Amministrazioni che stanno contribuendo all'implementazione di uno strumento di contrasto al *dumping* contrattuale.

Lo strumento, infatti, consente un percorso di razionalizzazione che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni a qualsiasi titolo interessate all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare in modo univoco a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un'unica banca dati pubblica, gestita in collaborazione con le parti sociali. CNEL, INPS e parti sociali hanno lavorato in sinergia per condividere criteri utili a definire una "carta di identità" dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato, nell'intento di attivare uno strumento amministrativo che consentirà qualità e omogeneità nella contrattazione. Il codice unico assegnato dal CNEL rappresenta l'attuazione di un disposto normativo di iniziativa CNEL, attraverso un disegno di legge del 2019 finalizzato all'istituzione del "codice unico alfanumerico", i cui contenuti sono confluiti nell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120. La norma prevede che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore venga indicato mediante un codice alfanumerico attribuito dal CNEL al momento dell'acquisizione del contratto nell'archivio nazionale di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. CNEL ed INPS hanno concordato di utilizzare come codice alfanumerico lo stesso codice che il CNEL utilizza da anni nella fase di classificazione dei CCNL. Con la circolare n. 170 del 12 novembre 2021 l'INPS ha fornito le disposizioni operative per il passaggio su *Uniemens* del codice unico attribuito dal CNEL. Sul piano pratico, il passaggio avverrà

a partire dalla dichiarazione di competenza dicembre 2021, anche se per due mesi, in via transitoria, l'invio della dichiarazione potrà essere effettuato utilizzando sia il nuovo codice alfanumerico del CNELE che il "vecchio" codice rilasciato dall'INPS. Il codice unico dalle denunce contributive mensili INPS si estenderà nei mesi prossimi alle comunicazioni obbligatorie rese al Ministero del Lavoro con riferimento al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore. È l'avvio di un percorso di razionalizzazione che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni a qualsiasi titolo interessati all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare in modo univoco a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un'unica banca dati pubblica, gestita in collaborazione con le parti sociali. In tal senso, l'ANAC ha già manifestato interesse ad avviare un confronto con il CNELE per utilizzare il collegamento con l'archivio al fine di rendere effettiva la previsione contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108, in materia di subappalto. Il CNELE ritiene che disporre di un più penetrante strumento di pubblica utilità per l'analisi della disciplina del lavoro nel settore privato consentirà una migliore conoscenza della disciplina contenuta nella contrattazione e delle sue dinamiche, presupposto indispensabile ai fini di una valutazione qualitativa degli accordi, da cui passa ogni serio tentativo di contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale e di concorrenza sleale fra soggetti che adottano CCNL diversi nello stesso ambito produttivo.

Considerazioni conclusive.

I dati e le analisi dei capitoli del rapporto mostrano la complessità delle evoluzioni e del quadro di fine 2021 del mercato del lavoro, con elementi che inducono speranza, ma che causano persistenti preoccupazioni.

Il primo capitolo, a firma Marina Barbini e Fedele De Novellis, che tratta le principali tendenze nazionali e internazionali in atto, segnala come la ripresa del 2021 abbia permesso un importante recupero della produzione e un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro registrabili nei principali indicatori: aumento delle ore lavorate con riduzione del ricorso alle Casse integrazione, crescita sia degli occupati (più 505 mila unità in tendenziale) sia delle persone in cerca di occupazione (più 514 mila in un anno). Ma il livello degli occupati è ancora inferiore a quello del 2020, e la perdita di occupazione ha colpito in modo grave anzitutto i dipendenti a termine e gli indipendenti. La ripresa ha riguardato principalmente i contratti a termine, spesso come nel settore turistico per lavoratori senza particolari qualifiche e con bassi salari: un segnale di prudenza delle imprese, indotta dalla incertezza delle prospettive economiche. Inoltre, la crisi sanitaria ha colpito in modo asimmetrico settori e imprese penalizzando soprattutto i settori a prevalenza femminile come il commercio e per altro verso i più giovani, mentre è aumentato il numero degli occupati anziani (gli unici) che hanno recuperato i livelli pre-pandemia.

Anche quest'anno le indicazioni e le riflessioni proposte dal rapporto non danno indicazioni univoche né tanto meno conclusive sulle prospettive del mercato del lavoro. Ma possono suggerire indicazioni utili per ulteriori approfondimenti e per riflettere sull'anno che si sta aprendo. Una prima constatazione, non irrilevante in

punto di *policy*, viene dalla conferma che anche dopo un anno, il 2020, segnato da interventi pubblici nel sociale e nella economia di dimensioni e carattere eccezionali per fronteggiare situazioni eccezionali (così si esprimeva il rapporto scorso), il ruolo del pubblico e delle politiche pubbliche si conferma fondamentale. Lo testimoniano non solo gli straordinari interventi programmati e avviati dal PNRR per i prossimi anni, ma anche le misure che si richiederanno al nostro Governo per accompagnare gli investimenti del Piano, necessari per gestirli e renderli fruibili ai cittadini. E queste misure di accompagnamento servono sia per gli investimenti in infrastrutture materiali e digitali, sia ancora più per le infrastrutture sociali, che sono in molti settori particolarmente carenti e sguarnite, sprovviste delle risorse necessarie per reggere gli *standard* minimi di servizio. Rafforzare queste infrastrutture sociali è indispensabile, come ha più volte sottolineato il CNEL, per rendere giuste e socialmente sostenibili le grandi transizioni digitali e produttive previste dall'Europa e definite nel PNRR. Queste transizioni avranno implicazioni sicuramente di grande portata, anche se ancora non completamente apprezzabili, sugli andamenti della occupazione dei prossimi anni, sulla loro quantità e ancora più sulla qualità dei lavori e delle professionalità richieste. Il CNEL ha segnalato la necessità che il PNRR costituisca l'occasione per avviare interventi di portata strutturale in grado di alzare il tasso di occupazione strutturalmente fermo da anni al di sotto delle medie europee e ora dagli obiettivi dell'*Action plan* comunitario (78%). Gli obiettivi indicati dal Governo nel Piano e nella Nedef sono ambiziosi perché prevedono una crescita del tasso di occupazione di oltre 3, 2 punti percentuali a fine periodo. Ma affinché tali obiettivi siano raggiunti, la implementazione del Piano dovrà essere indirizzata coerentemente a dare concretezza ai vari progetti, per ottemperare ai relativi *milestones* e *targets* così non solo da impiegare tutte le risorse ma da raggiungere gli *output* e *outcome* previsti. La esperienza di altri Paesi, come le prime simulazioni italiane e internazionali, smentiscono (per ora) le ipotesi più pessimistiche sulla fine o sul declino irreversibile del lavoro. Le previsioni di vari istituti di ricerca sono incoraggianti anche se prudenti. In particolare, le valutazioni prospettiche, le esperienze recenti di altri Paesi come gli USA, e il capitolo 13 del presente rapporto indicano le grandi potenzialità che la economia verde ha di creare occupazione e di buona qualità.

Altri settori che hanno simili potenzialità di aumentare la occupazione sono quelli relativi ai lavori di cura delle persone, alla manutenzione degli edifici e alla salvaguardia dei territori. Sono tutte aree oggetto di grande attenzione e di impiego di risorse da parte del PNRR. Ma richiedono un impegno straordinario non solo per spendere effettivamente le risorse stanziare, ma per dotare tali settori di infrastrutture e di organizzazioni meglio attrezzate per svolgere i nuovi compiti. Inoltre, sarà essenziale curare la qualità della occupazione e la professionalità delle persone impiegate, che specie nei lavori di cura svolti nelle case degli italiani è gravemente carente, quando le attività non si svolgono in forme irregolari. Le analisi del rapporto riportate in particolare nel primo capitolo, mostrano la distanza che resta ancora da colmare non solo per recuperare le perdite causate dalla crisi, ma per raggiungere gli obiettivi occupazionali, e come la forte ripresa economica del 2021 non si sia (ancora) tradotta in una crescita di occupazione sufficiente a recuperare le perdite della crisi o in creazione di nuovi posti di buona qualità. Restano troppo diffuse ed elevate le forme di lavoro precario, come il *part-time* involontario e i contratti a termine. Qui i

caratteri negativi non consistono solo nella quantità di lavori temporanei, ma nella loro spesso brevissima durata che impedisce ogni prospettiva di sviluppo, e per altro verso nelle ridotte possibilità di trasformarli in contratti a tempo indeterminato o nei tempi lunghi della possibile trasformazione.

Questo è un segno drammatico della incertezza delle prospettive che pesa anche sulle imprese disponibili ad assumere. Per contrastare queste forme di precarietà possono essere solo parzialmente utili i vari tipi di incentivi alla stabilizzazione, anche più durevoli e mirati di molti disposti in passato. Così molte limitazioni legali dei contratti a termine si sono dimostrate insufficienti, nonostante se ne siano sperimentate di vario tipo, come le diverse forme di causali, previste secondo e anche oltre le indicazioni europee. Non a caso i termini massimi di durata previsti dalla legislazione recente sono stati sospesi o prorogati durante la pandemia per non produrre effetti controproducenti sui lavoratori interessati. Occorre cercare, e lo si sta facendo non solo nel nostro Paese, nuove forme di regolazione, magari con diverso *mix* di sanzioni e incentivi, e affidate alla contrattazione piuttosto che alla legge, come si è pensato anche da noi. Ma le misure più efficaci per ottenere risultati effettivi sono quelle che attuano nuove politiche economiche e condizioni di contesto favorevoli a una crescita più durevole e sostenibile di quelle attuali. I nostri dati confermano che le debolezze del nostro mercato del lavoro hanno pesato in modo particolare specie sulle donne e sui giovani, anche qui con un aggravamento della loro condizione negli ultimi anni. In entrambi i casi per dare risposte significative servono misure di *policy* raccordate con quelle generali, ma in grado di rispondere in modo organico alle condizioni anche di contesto che condizionano la posizione di giovani e donne.

Il CNEL ha indicato più volte linee di intervento in questa direzione; ha apprezzato le misure recenti volte a fronteggiare gli ostacoli che le donne incontrano nel partecipare al lavoro soprattutto in occasione delle maternità: dall'aumento dei congedi genitoriali e di paternità, alle varie misure di conciliazione e condivisione introdotte dalla contrattazione collettiva, al rafforzamento delle strutture di cura per bambini e anziani, previsto nel PNRR, fino alla normativa che introduce la cd clausola sociale per chi svolge lavori finanziati con risorse europee deve garantire una percentuale di assunzioni del 30% di donne e di giovani.

La persistenza di alte diseguaglianze nelle retribuzioni e nelle condizioni di lavoro fra lavoratori e lavoratrici ha indotto il legislatore italiano e europeo a riprendere la iniziativa normativa, per ridurre il *gap* a sfavore delle donne. La recente legge italiana e la proposta di direttiva europea integrano le disposizioni vigenti sulla parità con forme premiali e di sostegno: ha posto in capo alle aziende il dovere di dare pubblicità dettagliata e periodica sulle condizioni di lavoro di lavoratori e lavoratrici così da rendere nota la situazione al pubblico e alle rappresentanze sindacali e da permettere maggiori controlli sia pubblici sia sociali, ha previsto forme di certificazione di parità e punteggi premiali nelle gare pubbliche per le imprese virtuose, ha ampliato e precisato il concetto di discriminazione diretta e indiretta così da renderlo più stringente.

Questi sono strumenti nuovi che mirano a diffondere la cultura della parità fra i cittadini e nelle imprese, stimolando le pratiche virtuose per farle divenire parte

essenziale della loro responsabilità sociale e della loro reputazione.

Le analisi di questo rapporto concordano con altre indicazioni di ricerca nel confermare le opportunità offerte dal PNRR e le prospettive positive di crescita offerte dalle prime fasi attuative. Ma insieme a queste luci mostrano persistenti elementi di criticità in molti aspetti del funzionamento del mercato del lavoro, specie in quelli da tempo più dolenti: il basso tasso di occupazione, in particolare di donne e giovani e nelle aree meridionali del Paese, la persistenza di larghe fasce di lavoro precario e irregolare, la inadeguatezza della preparazione di base e professionale dei lavoratori, che costituisce il più grave *gap* competitivo della nostra economia, la fragilità e inefficienza dei servizi all'impiego che ostacolano la buona allocazione della forza lavoro favorendo sprechi di risorse e fenomeni diffusi di *mismatch*.

Il CNEL ribadisce anche in questa sede come sia necessario un cambio di rotta che affronti le radici di queste nostre debolezze occupazionali con interventi strutturali capaci di dare effettiva centralità al lavoro e alla sua qualità.

Anche in questa occasione sollecitiamo la approvazione delle linee guida da tempo attese e necessarie per dare una attuazione alla norma, che permettano di tener conto e di graduare in modo equilibrato le quote di assunzione delle donne (per i giovani il problema non si pone) alle diverse caratteristiche dei settori produttivi. Anche la situazione dei giovani si è andata aggravando per molti aspetti, fino al punto di minacciare il patto generazionale che ha tenuto insieme la società del passato.

Denatalità e invecchiamento condizioneranno non solo la dinamica della crescita ma metteranno a rischio la tenuta del sistema di *welfare*, in particolare delle pensioni, che graveranno sempre più sulle future generazioni. Un dato allarmante, fra gli altri, è che nel contesto pluridecennale di bassa crescita, si è registrato un aumento della occupazione degli *over 55* senza espansione delle opportunità di lavoro per i giovani.

Come rileva A. Rosina nel cap. 3, i giovani italiani si sono trovati abbandonati a se stessi o all'aiuto delle famiglie, senza essere sostenuti nell'entrata nel mercato del lavoro (regolare) da strumenti di orientamento, di transizione scuola-lavoro e di apprendistato che in altri Paesi hanno contribuito ad aumentare le loro possibilità di occupazione.

Il nostro rapporto richiama la necessità di rendere pienamente operativi questi strumenti, di rafforzare e aggiornare il programma garanzia giovani anche alla luce delle indicazioni europee, di far funzionare i nuovi strumenti di politica attiva predisposti dal PNRR e dalla legge di bilancio.

Inoltre, Rosina sollecita la messa in opera di un piano che porti alla media europea gli indicatori chiave della transizione scuola-lavoro e della valorizzazione del capitale umano dei giovani entranti, che sono in grado di rinverdire il modo del lavoro e di dare una spinta decisiva per le sorti del Paese.

Più in generale, per valorizzare i giovani serve una politica organica capace di integrare le misure di rafforzamento delle loro competenze e delle opportunità di lavoro con

provvedimenti più ampi volti a permettere loro una maggiore autonomia, quali una politica degli affitti favorevole, il sostegno alle attività imprenditoriali e la messa a disposizione di un fondo per sostenerne la autonomia finanziaria al momento della entrata nella vita adulta, quale sperimentato positivamente in Francia.

Per tornare al tema delle prospettive generali della occupazione, una indicazione emergente dai dati è che, se risulta incerto il suo andamento quantitativo, è viceversa accertato che il *mix* occupazionale e le competenze richieste per i lavori del futuro saranno radicalmente diversi da quelli prevalenti nella industria e nei servizi del passato.

Le due grandi transizioni, digitale e *green*, prospettate dai Piani di tutta Europa, comporteranno trasferimenti massicci di risorse e di persone da settori e imprese in declino a settori e imprese capaci di svilupparsi nella nuova economia. La dimensione di queste transizioni non è ancora pienamente manifesta ma è già avvertibile e segnala la urgenza di adeguare al contesto di questi nuovi mercati transizionali l'insieme degli strumenti tradizionalmente impiegati e della stessa concezione sia delle politiche industriali sia delle politiche attive del lavoro, al fine di renderle efficaci nel contesto della nuova economia.

Le trasformazioni verso una diversa qualità e dinamica dello sviluppo pongono sfide inedite non solo per i nostri PNRR ma per tutte le politiche del lavoro nazionali ed europee. Il capitolo di Pierantonio Varesi segnala alcune innovazioni in questo ambito introdotte nel Piano e nella legge di bilancio 2022, o perfezionate rispetto ad anticipazioni in parte già sperimentate. Tali misure prevedono nuovi istituti di politica attiva, come il contratto di espansione e l'accordo individuale e collettivo di ricollocazione, talora integrandoli nell'assetto degli ammortizzatori sociali, anche essi riformati dalla legge di bilancio 2022 (di questo si occupa il capitolo 9).

Ma per fronteggiare le trasformazioni del *mix* produttivo e occupazionale si richiederà soprattutto una vera e propria rivoluzione nei sistemi formativi, a tutti i livelli dalla educazione di base a quella continua.

Si tratta, come si è espresso più volte il ministro Bianchi, di intraprendere un'opera di alfabetizzazione e di *reskilling* dell'intera popolazione.

Un obiettivo prioritario è di fornire una formazione digitale di base alla maggioranza degli adulti (l'80% secondo l'*Action plan* europeo), essenziale per non subire un *digital divide* che inciderebbe ulteriormente sulle diseguaglianze e sulla esclusione delle persone più deboli. Si tratta di un impegno di dimensioni pari alla alfabetizzazione della popolazione attuata in Italia con la scuola media unica. In parallelo la formazione continua nel corso della vita dovrà essere estesa alla maggioranza dei lavoratori (il 60% ogni anno secondo l'*Action plan* europeo) come condizione per aggiornare le loro competenze alla evoluzione tecnologica e organizzativa che investirà le imprese. Per raggiungere questi obiettivi non basta aumentare le risorse, come fa opportunamente il PNRR; è necessario adeguare le strutture della formazione, a cominciare dalla loro organizzazione ancora spesso ispirata a modelli fordisti, le

modalità dell'apprendimento, nonché la preparazione e la cultura stessa dei docenti. È questo un compito immane che riguarda tutti i livelli delle istituzioni formative, da quelle di base a quelle della formazione continua. Queste ultime in particolare sono frammentate in forme diverse, alquanto diseguali sia nella loro distribuzione regionale sia nel funzionamento, e spesso non in grado di fornire formazione adeguata, certificabile e quindi utile ai lavoratori e alle imprese. La formazione continua viene riconosciuta in modo esplicito dalle recenti normative, come un pilastro fondamentale delle politiche attive del lavoro, da connettere funzionalmente con gli interventi di gestione delle transizioni occupazionali per adeguare il capitale umano presente nelle aziende e nel Paese. Ma se si vuole realizzare tale obiettivo, della formazione continua vanno ridisegnati sia i contenuti, sia gli attori sia l'intero assetto istituzionale, con i ruoli reciproci delle strutture pubbliche regionali e degli attori privati, a cominciare da quelli gestiti dalle parti sociali. Infine, ma non da ultimo, è che vengano assicurati gli essenziali standard di qualità, secondo le indicazioni europee e la normativa del nostro Fondo nuove competenze. Un altro punto critico rilevato da tempo nel funzionamento del mercato del lavoro italiano riguarda le dinamiche salariali e la loro regolazione. Le debolezze della crescita e dalla produttività registrate negli anni recenti hanno contribuito a deprimere i salari dei dipendenti e i compensi dei lavoratori autonomi, e ad aumentare le diseguaglianze. Una manifestazione estrema di queste criticità è la crescita drammatica dei *working poors*, di cui il CNEL ha dato conto con varie ricerche nel tempo. Questa è una categoria pressoché sconosciuta nel passato, che costituisce una grave contraddizione del nostro sistema economico e una negazione in sé del valore del lavoro. L'archivio dei contratti collettivi del CNEL ha acquisito e diffuso ampia documentazione dell'andamento dei salari e della loro dinamiche contrattuali. Le nostre rilevazioni confermano che la contrattazione collettiva sia nazionale sia decentrata ha mantenuto una indubbia vitalità anche in periodi difficili come l'attuale (e se ne dà conto nei cap. 8 e 14). Ma testimoniano altresì la tendenza in atto verso una estrema frammentazione del quadro contrattuale, con la presenza di una moltitudine di contratti spesso di incerta provenienza, che depotenzia l'efficacia dell'istituto e rischia di pregiudicare la stessa tenuta del sistema di relazioni industriali. La ultima rilevazione riportata nel capitolo 14 segnala 933 contratti nazionali, in crescita costante negli ultimi anni.

Da tempo il CNEL si adopera per favorire la semplificazione del quadro anzitutto promuovendo la ricerca di regole condivise che definiscano la rappresentatività delle parti negoziali, e quindi permettano la individuazione dei contratti effettivamente rappresentativi degli interessi dei lavoratori. La recente direttiva europea sui salari minimi indica la possibilità che questi siano fissati o per legge oppure in via contrattuale. Le parti sociali italiane, ma non solo, hanno sempre ritenuto più opportuno e conforme alla nostra esperienza che la via contrattuale è preferibile a quella legislativa per definire gli standard salariali. Se questa fosse la strada che si prospetta per attuare la direttiva in Italia, ne verrebbe una spinta ad accelerare la ricerca di quelle regole condivise sulla rappresentatività degli attori negoziali che sono finora mancate e che sono necessarie per rafforzare l'autorevolezza dei contratti collettivi e per combattere i contratti "pirata". Un passo in questa direzione è rappresentato dalla individuazione prevista da una legge proposta dal CNEL del "codice alfanumerico unico", che

permette di costituire una anagrafe comune dei contratti collettivi da utilizzare in tutte le comunicazioni pubbliche rilevanti in materia

Il CNEL si propone di usare questi strumenti per rendere pubblica la varietà dei contratti con i loro contenuti, ma soprattutto per segnalare la disparità di tutele e di trattamenti presenti nei diversi testi, anche al fine di individuare e denunciare eventuali anomalie e violazioni degli *standard* e dei diritti dei lavoratori.

La implementazione del Piano di *recovery* deve essere una occasione non solo per aumentare e consolidare la crescita economica, ma anche per investire di più nella buona occupazione così da allargare la partecipazione, ora troppo scarsa, dei lavoratori allo sforzo comune di ripresa del Paese.

Per sostenere lo sforzo immane necessario ad una nuova direzione allo sviluppo del Paese e alla partecipazione del mondo del lavoro serve un impegno corale dei lavoratori e dei cittadini. Serve un impegno operativo coerente, ma serve anche un ripensamento non superficiale di molte prassi, categorie di analisi e scelte di *policy* seguite finora, perché il contesto che ci aspetta e gli obiettivi di sviluppo indicati dal PNRR e dall'Europa sono molto diversi da quelli del passato.

Siamo convinti che la grande capacità di mobilitazione collettiva manifestata nel difendere la salute pubblica e privata dall'emergenza pandemica deve essere riattivata per vincere la sfida della ripresa della economia e della occupazione. I progressi che si otterranno verso questi obiettivi costituiranno un *test* fondamentale, anzi prioritario, per misurare il successo del Piano e il suo contributo al bene comune del Paese. Convinto della centralità di questa sfida, il CNEL ha posto come tema prioritario del suo monitoraggio valutativo del PNRR proprio l'analisi delle ricadute dei suoi vari progetti e missioni sulla quantità e sulla qualità della occupazione.