

RAPPORTO
ASTRIL 2022

**Mercato
del lavoro,
contrattazione
e salari in Italia:
1990-2021**

a cura di

*ENRICO SERGIO LEVRERO,
RICCARDO PARIBONI,
DAVIDE ROMANIELLO*

I *s* **COLLANA DEI
RAPPORTI ASTRIL**



RomaTre-Press
2023



*Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Economia*

RAPPORTO
ASTRIL 2022
**Mercato del lavoro,
contrattazione
e salari in Italia: 1990-2021**

a cura di

*ENRICO SERGIO LEVRERO,
RICCARDO PARIBONI,
DAVIDE ROMANIELLO*

I s *COLLANA DEI
RAPPORTI ASTRIL*



*Roma TriE-Press
2023*

COLLANA DEI RAPPORTI ASTRIL

Direttore

Enrico Sergio Levrero

Comitato scientifico

Silvia Ciucciovino, Sebastiano Fadda, Enrico Sergio Levrero, Antonella Palumbo, Paolo Piacentini, Pasquale Tridico, Leonello Tronti

Comitato editoriale

Fabrizio Antenucci, Michele Bavaro, Matteo Deleidi, Stefano Di Bucchianico, Claudia Fontanari, Maria Giovannone, Enrico Sergio Levrero, Riccardo Pariboni, Walter Paternesi Meloni, Davide Romaniello, Luigi Salvati

Coordinamento editoriale

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Impaginazione e cura editoriale

teseo  editore Roma teseoeditore.it

Elaborazione grafica della copertina

MOSQUITO  mosquitoroma.it

Edizioni Roma TrE-Press ©

Roma, settembre 2023

ISBN: 979-12-5977-199-5

<http://romatrepres.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

Collana dei Rapporti Astril

Editorial Policy e descrizione dello scopo della Collana

La collana dei Rapporti Astril tratta di fenomeni relativi al mercato del lavoro e ai livelli di benessere della collettività con un approccio interdisciplinare ed una attenzione particolare all'influenza che il quadro macroeconomico e fattori istituzionali possono avere nella determinazione dei livelli di occupazione, dei salari monetari e della distribuzione funzionale e personale del reddito, in aggregato e per tipologie lavorative. Utilizzando banche dati e rapporti prodotti da enti istituzionali, la collana potrà anche produrre analisi previsionali e studi a livello regionale. Le tematiche oggetto di analisi e le metodologie utilizzate in ogni Rapporto saranno definite dal Comitato Editoriale della collana. Al Comitato Scientifico spetta il compito di verificare il rigore delle analisi svolte e di indicare i componenti del Comitato Editoriale responsabili della cura specifica di ogni Rapporto. Il Comitato Scientifico ha durata biennale ed è nominato dall'Associazione Astril.

Indice

1.	Introduzione	11
	<i>E.S. Levrero, R. Pariboni e D. Romaniello</i>	
2.	Lo spreco di lavoro in Italia	15
	<i>F. Antenucci, S. Di Bucchianico e L. Salvati</i>	
2.1	L'evoluzione dei tassi di partecipazione, occupazione e disoccupazione	16
2.2	Sottoccupazione e part-time involontario: implicazioni per la misurazione dello "spreco" di lavoro	30
	2.2.1 Il tasso di sottoccupazione – 2.2.2 Incidenza della sottoccupazione tra i lavoratori part-time – 2.2.3 Il fenomeno del part-time involontario – 2.2.4 Un indicatore alternativo al tasso di disoccupazione per cogliere il fenomeno della sottoccupazione	
2.3	Gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro: alcune evidenze empiriche	41
2.4	Il mercato del lavoro nel contesto europeo: un confronto internazionale	44
	Appendice A – Nota sulla popolazione in età da lavoro	52
	Appendice B – Il confronto internazionale in base al NAWRU	54
3.	La misura del prodotto potenziale nel contesto dell'Unione Europea e la disoccupazione strutturale (Nawru)	57
	<i>C. Fontanari e R. Pariboni</i>	
3.1	Prodotto potenziale e bilancio strutturale	57
3.2	Le metodologie di stima del prodotto potenziale	60
3.3	Diverse interpretazioni teoriche	65
4.	La posizione dei lavoratori nella contrattazione salariale	69
	<i>M. Deleidi, D. Romaniello e L. Salvati</i>	
4.1	La distribuzione dell'occupazione: una indagine settoriale e per tipologia contrattuale	70
	4.1.1 La distribuzione settoriale dei lavoratori – 4.1.2 La distribuzione dell'occupazione per tipologia contrattuale – 4.1.3 La durata dei rapporti di lavoro in Italia	
4.2	La situazione contrattuale e la copertura della contrattazione collettiva nei principali comparti privati e pubblici	85
4.3	Il grado di sindacalizzazione nel settore privato e pubblico	89

4.4	L'intensità del conflitto salariale	92
4.5	La flessibilità del lavoro: misurazione e rilevanza macroeconomica	95
	4.5.1 L'indice EPL: un confronto internazionale – 4.5.2 Flessibilità del mercato del lavoro e dinamiche occupazionali	
4.6	Conclusioni	100
5.	L'evoluzione della disuguaglianza e della povertà in Italia	105
	<i>M. Bavaro</i>	
5.1	L'andamento dei principali indici di disuguaglianza di reddito e ricchezza	105
	5.1.1 La disuguaglianza del reddito – 5.1.2 La disuguaglianza della ricchezza	
5.2	Le tendenze degli indici di povertà assoluta e relativa	112
	5.2.1 I numeri ufficiali sulla povertà in Italia – 5.2.2 Politiche di contrasto alla povertà – 5.2.3 Il fenomeno dei lavoratori poveri	
6.	L'andamento dei salari e della quota dei salari nel reddito nazionale	131
	<i>W. Paternes Meloni e R. Pariboni</i>	
6.1	I salari reali nei principali settori	131
6.2	Clup e quota dei salari nel reddito nazionale aggregati e per settore economico	135
	6.2.1 Il CLUP nei principali settori dell'economia italiana – 6.2.2. La quota salari nei vari settori dell'economia italiana	
6.3	I salari reali nel confronto internazionale	149
6.4	I differenziali salariali di genere	152
7.	L'eredità della pandemia: i cambiamenti strutturali in materia di lavoro e welfare	159
	<i>M. Giovannone</i>	
7.1	Note introduttive	159
7.2	Come cambia l'organizzazione del lavoro: il lavoro agile	161
7.3	Salute pubblica e tutela prevenzionistica nei luoghi di lavoro durante e dopo la pandemia	167
	7.3.1 Protocolli anti-contagio, adempimenti prevenzionistici e responsabilità datoriale – 7.3.2. La “micro-riforma” del decreto Fiscale e il Portale nazionale del lavoro sommerso	
7.4	La formazione professionale nel solco del PNRR	177
	7.4.1 Il Fondo Nuove Competenze (FNC) al crocevia tra politiche attive e protezione sociale – 7.4.2. Il programma GOL: obiettivi e prime criticità attuative	

7.5	La riforma degli ammortizzatori sociali sul tracciato dell'universalismo differenziato	184
	7.5.1. Le misure nel dettaglio – 7. 5.2. I passi per un migliore raccordo tra politiche attive e passive	
7.6	Alcune riflessioni, oltre la riforma dei singoli istituti, verso le tutele universali	187
8.	La somministrazione di lavoro: analisi di impatto nel mercato del lavoro tra esigenze di flessibilità e tutela del lavoro	203
	<i>F. Lamberti e N. Caravaggio</i>	
8.1	Nota introduttiva	203
8.2	L'evoluzione storica della domanda di lavoro in somministrazione alla luce delle modifiche del quadro regolatorio	205
	8.2.1. Dal Decreto Biagi al Jobs Act: una spinta verso la flessibilità –	
	8.2.2. Il Decreto Dignità: i limiti di contingentamento e la correlazione con il lavoro a termine – 8.2.3. L'impatto della pandemia sulla somministrazione e le sue caratteristiche di prociclicità	
8.3	L'offerta di lavoro in somministrazione e le sue caratteristiche	214
	8.3.1. L'evoluzione dello stock di lavoratori in somministrazione raffrontato all'intero mercato del lavoro – 8.3.2. Caratteristiche anagrafiche e professionali dei lavoratori in somministrazione	
8.4	Il principio di parità di trattamento e le altre tutele a presidio della qualità dell'occupazione somministrata	219
	8.4.1. I CCNL utilizzati	
8.5	La “non temporaneità” della somministrazione e il rischio di abuso dello strumento	223
	8.5.1. L'interpretazione conforme del concetto euro unitario di “temporaneità” e le conseguenze sanzionatorie – 8.5.2. L'“irrelevanza” dell'eccezione di decadenza, ai fini risarcitori, nelle recenti pronunce giurisprudenziali	
8.6	Conclusioni	232
9.	Distribuzione del reddito, prezzi e occupazione in Italia	237
	<i>E.S. Levrero</i>	
9.1	Salari e forza contrattuale dei lavoratori	237
9.2	Curva di Phillips e margini di profitto	244
9.3	Quali misure di politica economica?	246

Introduzione

Enrico Sergio Levrero, Riccardo Pariboni e Davide Romaniello

La doppia crisi da COVID-19 e per la guerra russo-ucraina, con il conseguente incremento dell'inflazione, in particolare per i prodotti energetici ed i generi alimentari, ha determinato in tutti i paesi più avanzati una caduta del potere d'acquisto dei salari, una crescita della povertà ed un aumento dello spreco di lavoro nella forma di lavoratori disoccupati e sottoccupati. In Italia l'impatto è stato particolarmente rilevante anche perché da decenni vi si osservano, in maniera maggiore che in altri paesi, salari reali stagnanti, bassi tassi di crescita del prodotto interno lordo e della produttività del lavoro, e bassi tassi di partecipazione alle forze di lavoro. Scopo di questo *Rapporto* è quello di inquadrare queste recenti tendenze "congiunturali" in una prospettiva di più lungo periodo, evidenziando in questo contesto l'effetto che il quadro macroeconomico ha avuto sulle dinamiche del mercato del lavoro, così come i riflessi che tali dinamiche e modifiche di natura istituzionale hanno avuto sulla contrattazione salariale ed il tenore di vita della popolazione.

Il volume si apre (CAPITOLO II) con il contributo di Fabrizio Antenucci, Stefano Di Bucchianico e Luigi Salvati in cui si analizza il fenomeno dello spreco di lavoro in Italia, declinato in termini di disoccupazione, sottoccupazione, bassa partecipazione alle forze di lavoro, ed incidenza del part-time involontario. Il capitolo approfondisce anche gli effetti che la crisi pandemica da COVID-19 ha avuto sul mercato del lavoro, riportando alcuni risultati di altri *Rapporti* prodotti da istituzioni ed enti di ricerca. Infine, viene fornita una comparazione con le condizioni del mercato del lavoro in altri paesi europei. Da questa analisi si conferma l'elevato spreco di lavoro che caratterizza da decenni il nostro paese e la necessità, dunque, di appropriate politiche economiche volte a garantire condizioni di piena occupazione. L'elevato spreco di lavoro viene valutato facendo ricorso al tasso di disoccupazione U6, che include il part-time involontario e le forze di lavoro potenziali. Esso cresce tra il 2004 ed il 2014 dal 19,6% al 32%, per poi diminuire attestandosi tuttavia al 28,9% nel 2020. Sono anni in cui l'Italia è attraversata da crisi economiche più o meno gravi all'interno di un contesto di forte stagnazione della domanda aggregata determinata anche dalle politiche di austerità implementate in Europa dopo la crisi dei debiti sovrani.

Il CAPITOLO III, ad opera di Claudia Fontanari e Riccardo Pariboni, offre una prospettiva critica sulle metodologie adottate dalle istituzioni europee per misurare la disoccupazione strutturale ed il prodotto potenziale, evidenziando le implicazioni che ne derivano per il calcolo dello spazio fiscale di cui ogni paese può disporre per condurre politiche fiscali discrezionali. In particolare, posti, nell'ambito delle attuali regole europee, gli obiettivi del pareggio strutturale e di un saldo di bilancio effettivo da correggere con politiche discrezionali determinato dalla dimensione dell'*output gap* (ovvero dalla differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale), Fontanari e Pariboni evidenziano come la dipendenza, nelle metodologie di calcolo utilizzate, dell'output potenziale dal valore di trend dell'output effettivo implica che, se l'economia fluttua per diversi anni intorno ad un livello medio di attività che è lontano dal pieno utilizzo delle risorse produttive, la politica fiscale non può essere utilizzata per correggere tale sottoutilizzo di risorse ma solo per correggere le fluttuazioni del reddito intorno a quella tendenza media, identificata erroneamente con il prodotto potenziale. Così, per l'endogeneità delle stime dell'output potenziale dal trend dell'output effettivo, anche in recessioni profonde non si osserveranno mai *output gap* molto ampi a causa delle revisioni al ribasso delle stime del prodotto potenziale, riducendosi con ciò i margini di manovra delle politiche fiscali. La conclusione che se ne trae è che, in assenza di modifiche degli assetti istituzionali europei, con il ripristino delle regole europee sospese con la crisi da COVID-19 non si potranno utilizzare politiche fiscali in deficit per sostenere la domanda aggregata, e ciò tanto più quanto maggiori saranno gli aumenti dei tassi di interesse e dunque il costo aggiuntivo per il servizio del debito pubblico.

Il CAPITOLO IV, scritto da Matteo Deleidi, Davide Romaniello e Luigi Salvati, offre una prospettiva "granulare" sulla situazione contrattuale dei lavoratori in Italia. Adottando un punto di osservazione settoriale e per tipologia contrattuale, vi si analizzano le variazioni nel grado di copertura della contrattazione collettiva, nel tasso di sindacalizzazione e nel grado di flessibilità dei rapporti di lavoro, al fine di fornire una disamina dell'evoluzione negli ultimi decenni del grado di conflittualità contrattuale e salariale nel nostro Paese. I cambiamenti settoriali dell'occupazione a favore di settori meno sindacalizzati, l'incremento del numero di occupati in imprese di piccole e medie dimensioni dove più difficile risulta l'organizzazione dei lavoratori, l'aumentata diffusione dei contratti a tempo determinato, ed in generale la maggiore flessibilità del mercato del lavoro (indicata dalla caduta dell'indicatore EPL calcolato dall'OECD), sono tra i fattori che, insieme ad elevati e persistenti livelli di disoccupazione e sottoccupazione di lavoro, e ad elementi di natura politico-sociale, hanno ridotto dalla fine degli anni settanta del secolo scorso il tasso di sindacalizzazione e la forza contrattuale dei lavoratori.

I due capitoli successivi analizzano gli effetti di questi mutamenti sulla

distribuzione personale e funzionale del reddito. Michele Bavaro, nel CAPITOLO V, mostra come povertà e disuguaglianze si siano evolute in Italia nel corso degli ultimi anni, fornendo, oltre ad una descrizione delle diverse misure utilizzate per descrivere il fenomeno, anche una panoramica sulle politiche messe in atto di contrasto alla povertà. Ne emerge che, sebbene l'Italia si ponga come uno dei Paesi occidentali con un livello di disuguaglianza meno pronunciato, l'incremento nella concentrazione dei redditi e della ricchezza, dovuto soprattutto a trasformazioni agli estremi della distribuzione, e l'aumento della povertà risultano negli ultimi decenni elevati, richiamando la necessità di politiche redistributive ed un aumento della tassazione per i redditi più elevati ed i patrimoni – almeno per quelli oltre una certa soglia. L'autore si sofferma poi sul fenomeno della povertà lavorativa, inizialmente osservabile principalmente nei paesi anglosassoni, ma ora diffuso anche nei paesi europei e in Italia. Definiti come lavoratori poveri coloro che, pur lavorando per almeno 7 mesi l'anno, ottengono un reddito annuo minore del 60% della mediana dei salari annuali, Bavaro mostra che nel 2017 quasi un terzo dei lavoratori risulta classificabile come povero nel nostro paese.

Nel CAPITOLO VI, Walter Paternes Meloni e Riccardo Pariboni analizzano l'andamento in Italia e in altri paesi europei dei salari reali, del costo del lavoro per unità di prodotto, e della quota dei salari, in aggregato e nei principali settori. Ne risulta che negli ultimi trent'anni il potere d'acquisto del salario medio in Italia e nei paesi della periferia meridionale europea è rimasto sostanzialmente stabile e su un livello significativamente più basso di quello di Francia, Germania, Regno Unito e paesi scandinavi. La forbice si è allargata in maniera sensibile nel corso degli anni, fino a toccare tra Italia e Germania nel 2020 i 16.000 dollari. Riguardo alla quota dei salari nel reddito nazionale, si assiste in Italia ad una sua caduta dalla fine degli anni '70 al 2000, e più che in altri paesi avanzati. Successivamente la quota aumenta, moderatamente fino alla crisi del 2008-09 e poi più intensamente, coerentemente con quanto si osserva di solito nel corso delle recessioni economiche. La caduta complessiva della quota dei salari appare tanto più significativa se si tiene conto che in essi risultano computati i redditi da lavoro dei grandi manager, le cui retribuzioni dovrebbero in realtà includersi nei profitti d'impresa. Significativo poi è che la diminuzione della quota dei salari rispecchia una crescita del tasso di remunerazione netta del capitale, ovvero degli utili complessivi al netto degli ammortamenti in proporzione al valore del capitale, piuttosto che (contabilmente) un aumento del rapporto capitale-prodotto, che darebbe luogo ad un incremento della quota dei profitti anche per un dato saggio del profitto.

Il CAPITOLO VII, scritto da Maria Giovannone, analizza alcuni cambiamenti nella legislazione sul lavoro e in materia di welfare indotti dalla pandemia, che hanno interessato l'organizzazione del lavoro, la formazione, la natura degli ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro. In particolare, nel

capitolo si mette in evidenza come l'architettura del nuovo sistema di formazione professionale si sia accompagnato con un rafforzamento degli strumenti di raccordo con il regime di protezione sociale, a sua volta oggetto di riforma. Si sottolinea poi come la crisi abbia messo a nudo alcune criticità del sistema degli ammortizzatori sociali, da ultimo revisionato nel 2015, richiedendo dapprima una serie di interventi emergenziali per sostenere il reddito dei lavoratori durante l'emergenza e, successivamente, un riordino "espansivo" degli ammortizzatori in costanza e in assenza di rapporto di lavoro, che ha ampliato le maglie protettive del lavoro dipendente, lasciando tuttavia ancora scoperte determinate istanze di tutela dei lavoratori non standard e più vulnerabili.

Nel CAPITOLO VIII, Fabiola Lamberti e Nicola Caravaggio utilizzano il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie per fornire una prospettiva della evoluzione storica e legislativa del lavoro in somministrazione, dal Pacchetto Treu al Decreto dignità, mettendo in luce anche possibili abusi di questo strumento. Le informazioni del campione utilizzato hanno consentito di catturare l'intera domanda di lavoro da parte delle aziende nel mercato del lavoro italiano e di sviluppare un'indagine critica della domanda di somministrazione rispetto alla domanda di lavoro complessivamente intesa. Il campione è costituito da oltre 26 milioni di osservazioni relative a contratti attivati, modificati o cessati dal 2008 sino al primo trimestre 2022, mentre il numero di lavoratori interessati è di circa 4,5 milioni. Attraverso l'analisi della più recente giurisprudenza del lavoro tramite agenzia, nel capitolo si propone una riflessione sull'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alla regolamentazione europea, indagando l'effettività delle disposizioni che, recependo la direttiva europea 2008/104, impongono agli Stati membri di adottare discipline nazionali che contengano misure adeguate a preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia.

Infine, nel CAPITOLO IX Sergio Levrero, anche alla luce delle analisi svolte nel Rapporto, trae alcune conclusioni relative alle dinamiche della distribuzione del reddito, dei prezzi e dell'occupazione in Italia negli ultimi decenni e si sofferma su alcuni dilemmi di politica economica nell'attuale contesto europeo. L'analisi si conclude con l'indicazione di alcune possibili misure per stabilizzare i prezzi e difendere il potere d'acquisto dei salari, evitando con ciò un ulteriore impoverimento della popolazione lavoratrice nel nostro paese.

II

Lo spreco di lavoro in Italia

Fabrizio Antenucci, Stefano Di Bucchianico e Luigi Salvati

In questo capitolo si fornirà una descrizione analitica dell'andamento del mercato del lavoro in Italia dagli anni Novanta dello scorso secolo fino al 2020 con l'obiettivo di valutare quanta forza lavoro sia risultata non utilizzata. Si tratta di un periodo di tempo in cui il mercato del lavoro è stato oggetto di varie riforme sia in materia di politiche attive e passive del lavoro che in campo pensionistico che hanno influenzato gli indicatori del mercato del lavoro, il che spiega perché si darà rilevanza a questi cambiamenti. Le condizioni del mercato del lavoro dipendono però principalmente dall'andamento della produzione e, dunque, della domanda aggregata. Nelle fasi di crescita economica è plausibile aspettarsi che la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione aumentino e che la disoccupazione diminuisca; viceversa, nelle fasi stagnanti, o addirittura recessive, la forza lavoro e l'occupazione potrebbero contrarsi e la disoccupazione aumentare. Nello specifico, nel periodo considerato l'Italia è stata attraversata da crisi economiche più o meno gravi all'interno di un contesto di forte stagnazione della domanda aggregata. In particolare, il livello di produzione, espresso in termini reali (a prezzi costanti), nel 2019 si trovava ancora al di sotto del livello precedente alla crisi globale che ha investito l'Italia nel 2008. Tali circostanze fanno sì che il mercato del lavoro in Italia non possa considerarsi in condizioni ottimali.

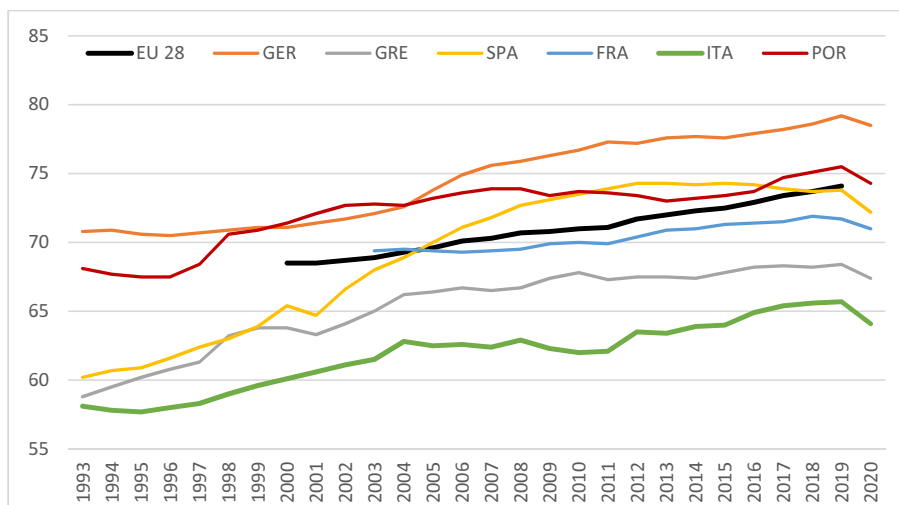
Per sviluppare l'analisi, questo capitolo è organizzato come segue. Nel primo paragrafo forniremo evidenze sugli indicatori che vengono comunemente utilizzati per descrivere la condizione del mercato del lavoro, quali il tasso di partecipazione, il tasso di occupazione e il tasso di disoccupazione. Quest'ultimo sarà oggetto di un approfondimento nel secondo paragrafo, in cui viene ricostruito un indicatore "allargato" della disoccupazione che tiene conto di varie forme di sottoutilizzo delle forze di lavoro. Successivamente, nel terzo paragrafo si passeranno in rassegna i rapporti, prodotti da enti e istituzioni, che si sono occupati di quanto accaduto nel mercato del lavoro nell'ultimo biennio, ed in particolare nel 2020, contrassegnato dalla crisi pandemica. Da ultimo, il capitolo si chiude con un'analisi comparativa tra l'Italia e altri paesi europei confrontando gli indicatori relativi alla disoccupazione e ai tassi di partecipazione della popolazione in età lavorativa.

2.1. L'evoluzione dei tassi di partecipazione, occupazione e disoccupazione

Il mercato del lavoro in Italia ha subito negli ultimi decenni cambiamenti non soltanto in aggregato ma anche nella composizione dei tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione che sono stati determinati dall'agire simultaneo della contingenza macroeconomica e di numerose riforme del mercato del lavoro.

Nel merito, il tasso di partecipazione in Italia si attesta su livelli sensibilmente inferiori al contesto europeo (Fig. 2.1) e minori dell'obiettivo fissato nel 2010 del 75% nel 2020 (Strategia Europa 2020) – e nell'arco temporale osservato si allontana ulteriormente da quelli rilevati nei principali paesi considerati a causa di una crescita a singhiozzo, contraddistinta da un periodo di flessione tra il 2004 e il 2011. Un raffronto con il caso tedesco sembra indicarci che le diverse condizioni macroeconomiche possono aver avuto un peso nel determinare la differente evoluzione dei tassi di partecipazione. La Germania dal 2004 registra un costante aumento del tasso di attività, se non per una lieve flessione tra il 2011 e il 2012, che è il più alto per distacco tra quelli considerati. Ciò è la logica conseguenza del fatto che in questi ultimi decenni la Germania ha rafforzato il suo ruolo di motore dell'economia europea.

Figura 2.1 – Tassi di attività in Italia e in altri paesi europei (valori percentuali)

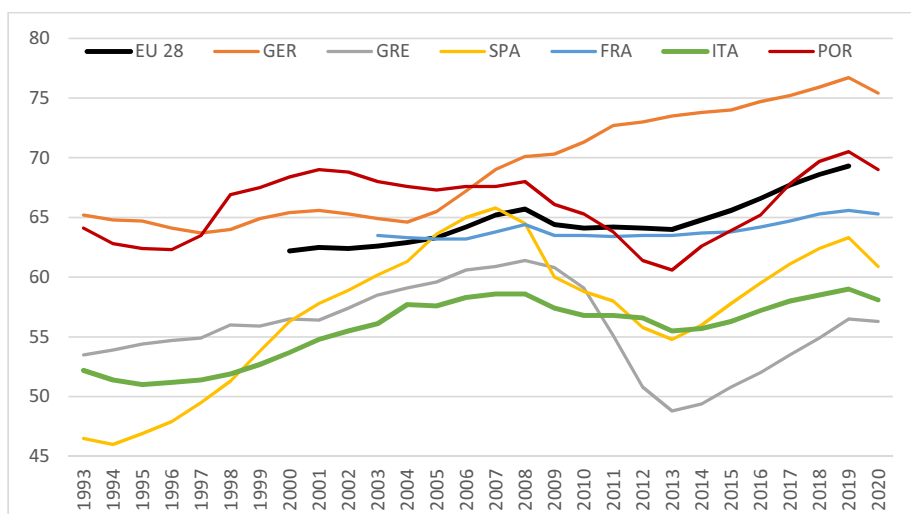


Fonte: Eurostat, LFS series

L'aumento, seppur insoddisfacente, della partecipazione al mercato del lavoro in Italia si accompagna ad una maggiore occupazione. Il tasso di occupazione in aggregato è cresciuto dal 52,2% registrato nel 1993 al 58,1% nel 2020, segnando una sensibile flessione rispetto al 2019 (59%) a causa della pandemia. Nonostante tale aumento, il tasso di occupazione italiano resta però

ancora molto basso. Dal confronto con altri paesi europei (Fig. 2.2) emerge come la percentuale di occupati in Italia sia molto simile a quella in Grecia e resti molto lontana dalla media europea¹ e distante quasi 20 punti percentuali dalla Germania. Il dato più significativo è relativo al periodo tra il 2008 e il 2013, in cui si registra una sensibile contrazione del tasso di occupazione in molti paesi europei, a seguito prima della crisi globale del 2008 e poi della crisi dei debiti sovrani che ha colpito in particolar modo Grecia, Spagna, Portogallo e la stessa Italia. Le politiche di austerità implementate in questi paesi hanno depresso la domanda aggregata e di conseguenza l'attività economica da cui dipende la domanda di lavoro.

Figura 2.2 – Tasso di occupazione in Italia e in altri paesi europei (valori percentuali)



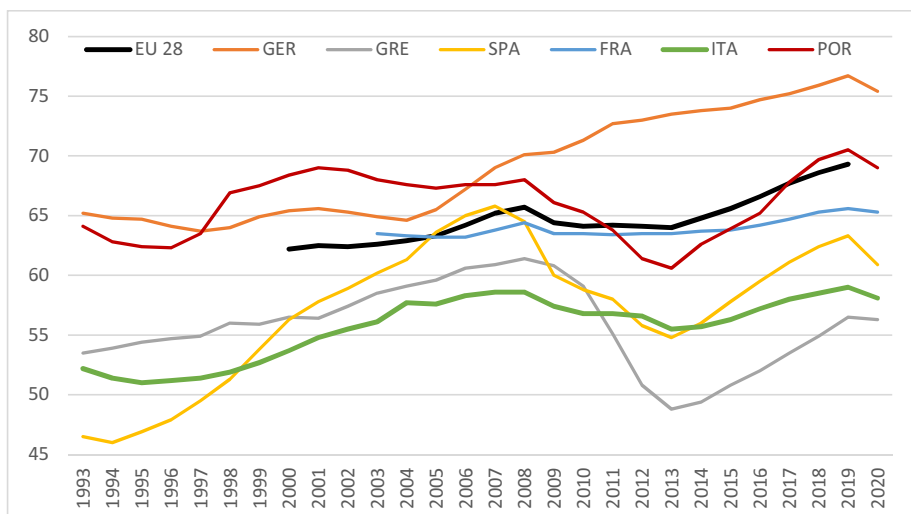
Fonte: Eurostat, *LFS series*

Di riflesso, come è possibile osservare in Fig. 2.3, nello stesso periodo 2008-2013 il tasso di disoccupazione italiano raggiunge livelli molto elevati (nel 2014 è al 12,9%). Dal 2015 comincia invece una fase di riduzione della disoccupazione, seppure molto contenuta, che porta il tasso di disoccupazione al 10,2% nel 2019 – sensibilmente superiore alla media europea, alla Francia e allo stesso Portogallo – che contrasta con il 3,2% della Germania nello stesso anno. Non indicativa di un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro è poi l'ulteriore diminuzione del tasso di disoccupazione che si registra

¹ Si ricorda al riguardo che l'Unione Europea ha fissato nella cosiddetta "Dichiarazione di Porto" del 2021 l'obiettivo di raggiungere un tasso di occupazione del 78% per il 2030, valore raggiunto ad esempio dal Portogallo a differenza dell'Italia.

nel 2020 (9,4%), in quanto dovuta ad un forte aumento del numero degli inattivi (per un maggiore approfondimento si veda il paragrafo 2.3).

Figura 2.3 – Tassi di disoccupazione in Italia e in altri paesi europei (valori percentuali)



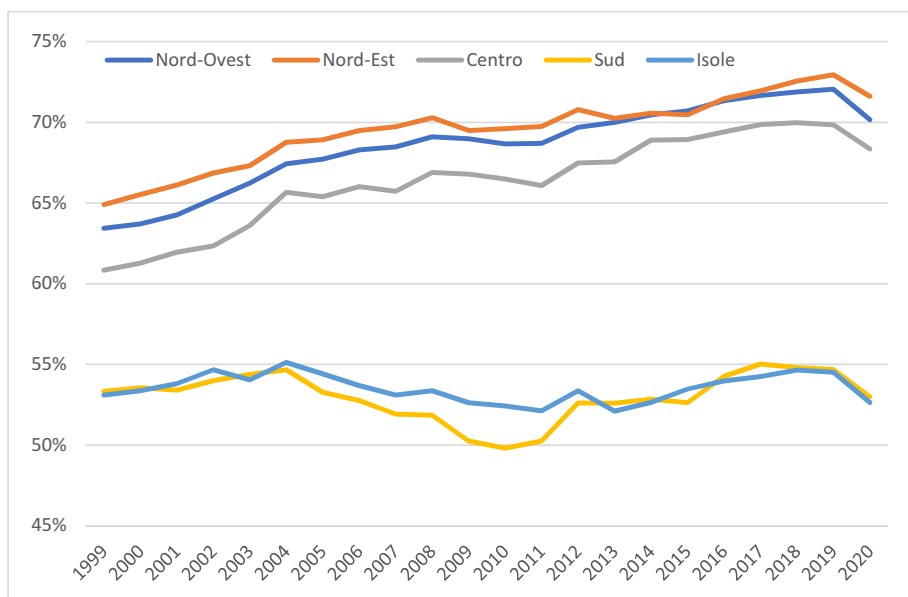
Fonte: Eurostat, LFS series

Per la specificità dell'economia italiana, è inoltre utile soffermarsi sulle differenze territoriali. È ben noto come in Italia vi sia un forte divario tra le regioni settentrionali e quelle meridionali, ancora più accentuato dal processo di desertificazione industriale che ha investito il Mezzogiorno da diversi anni (Rapporto SVIMEZ, 2015). Un chiaro segnale è rappresentato da quanto accaduto negli anni che comprendono la crisi del 2008 e la sua lunga coda fino al 2011, in cui il tasso di attività aumenta al Nord e al Centro ma si riduce al Sud, in particolar modo, e nelle Isole. La fragilità del tessuto produttivo meridionale è emersa ancora di più in questi anni segnati dal Covid, le cui ripercussioni economiche sono state molto più evidenti in questa macroregione nonostante la pandemia si sia diffusa maggiormente nelle regioni settentrionali (Rapporto SVIMEZ, 2021). Di conseguenza, i più alti tassi di attività nel Nord riflettono uno stato di salute migliore del mercato del lavoro rispetto a quello meridionale². Anche l'andamento nel tempo, come evidenziato dalla Fig. 2.4,

² Va sottolineato come già prima del 1999 la situazione nel Sud Italia fosse peggiorata. Ciò è dipeso dal progressivo deterioramento delle politiche di sviluppo nelle regioni meridionali, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, che ha portato poi alla chiusura della Cassa del Mezzogiorno, contribuendo ad aumentare il divario tra Nord e Sud.

permette di comprendere come l'aumento del tasso di attività, che abbiamo osservato a livello nazionale, sia un fenomeno che riguarda esclusivamente il Nord e il Centro.

Figura 2.4 – Tassi di attività in Italia per macroregioni



Fonte: Eurostat, LFS series

Il tasso di occupazione ha dinamiche molto simili a quelle del tasso di partecipazione (Fig. 2.5). Il dato più interessante in questo caso si riscontra nei primi anni di osservazione. In particolare, seppur con distanze enormi, le regioni meridionali presentano in quegli anni dinamiche simili a quelle riscontrabili nelle regioni settentrionali. Tuttavia, dai primi anni Duemila comincia un periodo di declino occupazionale nel Sud, che ne ha aggravato la condizione e lo ha allontanato dal resto del paese. Una possibile spiegazione di questo andamento potrebbe essere trovata, almeno in parte, nella Riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cost. 3/2001) e nei successivi progetti di “Autonomia differenziata” (Viesti, 2016). Infatti, il federalismo fiscale ha limitato le possibilità di spesa per le regioni del Mezzogiorno che, al contrario, necessiterebbero di un ampliamento della spesa pubblica per uscire dalla loro condizione di profonda arretratezza.

Figura 2.5 – Tasso di occupazione nelle macroregioni italiane

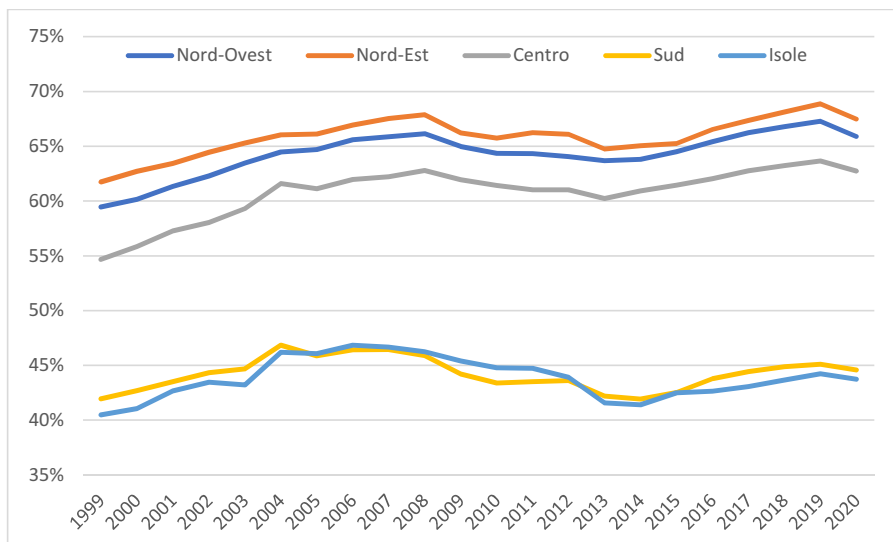
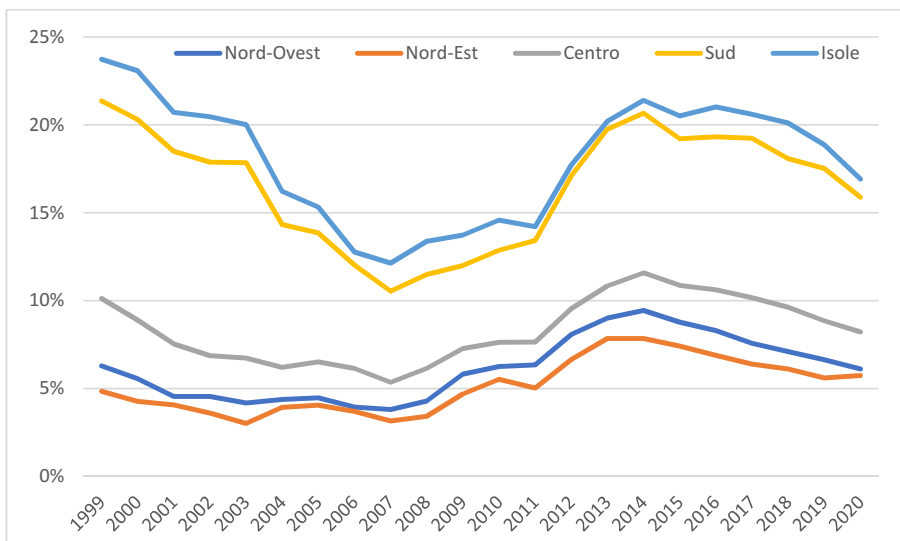
Fonte: Eurostat, *LFS series*

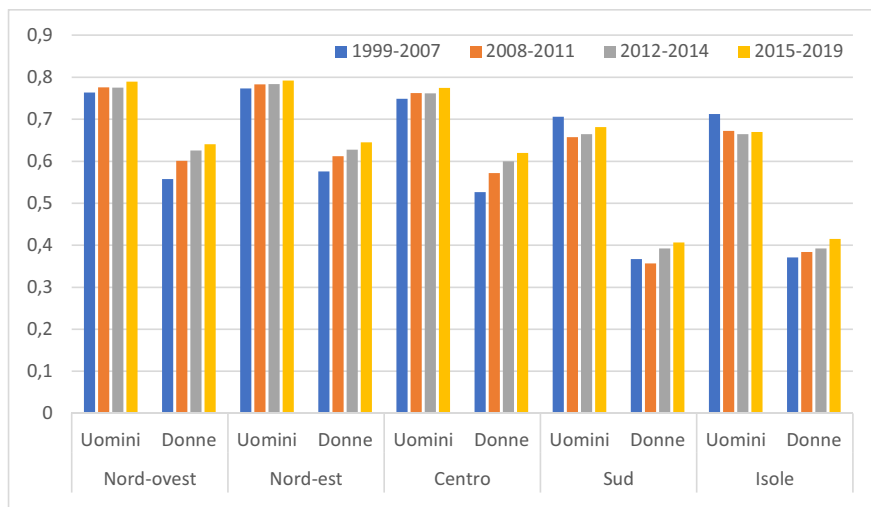
Figura 2.6 – Tasso di disoccupazione nelle macroregioni italiane

Fonte: Eurostat, *LFS series*

Un riscontro al riguardo, osservando la Fig. 2.6, lo fornisce il tasso di disoccupazione. Nello specifico, tra il 1999 e il 2007 questo indicatore ha mostrato una fase di convergenza tra le macroregioni. La più veloce contrazione del tasso di disoccupazione nelle regioni meridionali è spiegata anche dalla contrazione delle forze di lavoro, come abbiamo osservato in Fig. 2.4. Con la crisi globale del 2008 e, in particolare, con la crisi del debito sovrano del 2011, assistiamo ad una inversione di tendenza. Se ne potrebbe dedurre che l'austerità abbia avuto un effetto asimmetrico tra le macroregioni, evidenziando come, soprattutto nelle regioni più arretrate, l'economia non possa prescindere dall'intervento del soggetto pubblico.

Un'ultima considerazione, a livello di macroregioni, riguarda la distinzione per sesso. Dalla Fig. 2.7 si evince come l'aumento del tasso di attività registrato nel Nord e nel Centro sia il risultato di movimenti eterogenei ma nella stessa direzione dei tassi di attività maschili e femminili. Di contro, nel Sud e nelle Isole si manifesta una riduzione del tasso di attività maschile, che rappresenta un segnale evidente di come siano diminuite le possibilità di trovare lavoro a causa dell'avversa situazione economica. Inoltre, l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è sensibilmente inferiore a quello che si osserva al Nord e al Centro. Ciò non sorprende, data la storica persistente scarsa partecipazione delle donne nelle regioni del Mezzogiorno, dovuta alla maggiore carenza di concrete opportunità di lavoro e alla presenza di un importante e grave differenziale retributivo (Miotti, 2019).

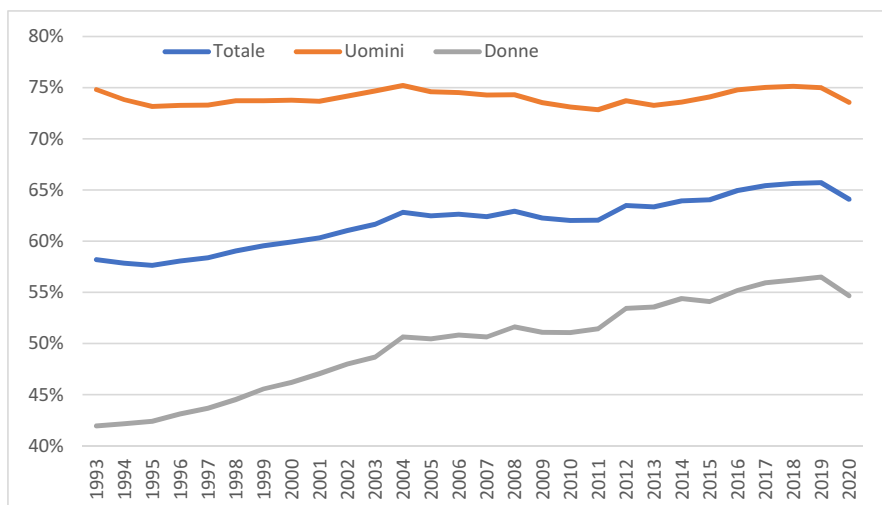
Figura 2.7 – Tasso di attività nelle macroregioni italiane per sesso



Fonte: Eurostat, *LFS series*

A livello nazionale la situazione non migliora granché. Come si evince dalla Fig. 2.1, tra il 1993 e il 2020, in Italia il tasso di attività è aumentato in generale dal 58,2% al 64,1%. Si delinea, tuttavia, uno scenario diverso per gli uomini e per le donne: mentre per i primi l'andamento rileva una leggera flessione, per le donne si osserva un incremento (Fig. 2.8). Tuttavia, questo incremento risulta insufficiente poiché in Italia il tasso di partecipazione femminile è nettamente inferiore alla media dell'Unione Europea (si veda il paragrafo 2.5 per una comparazione tra l'Italia e gli altri paesi europei). Si riduce dunque il divario tra uomini e donne in termini di partecipazione attiva al mercato del lavoro ma tale distanza rimane elevata. Nel 2020, infatti, i tassi di attività degli uomini e delle donne sono rispettivamente pari al 73,6% e al 54,7%.

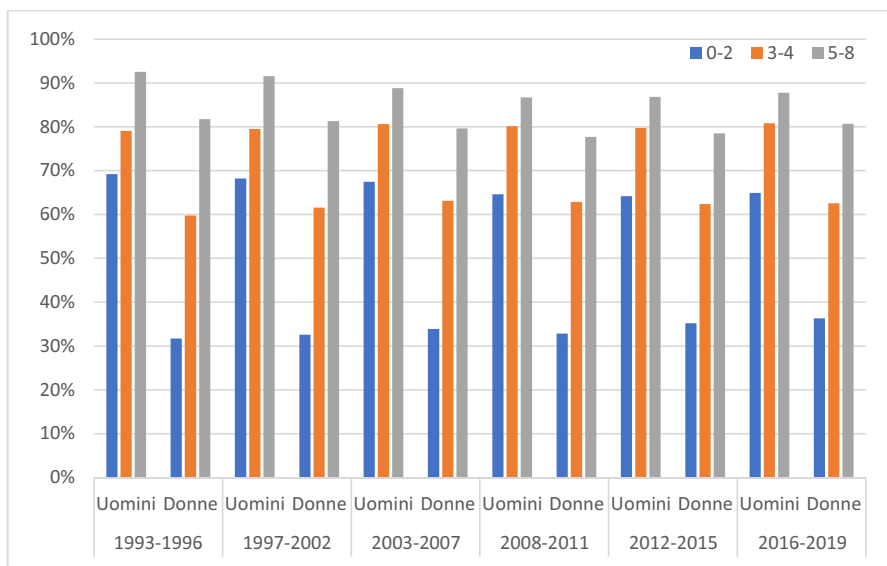
Figura 2.8 – Tasso di attività in Italia per sesso



Fonte: Eurostat, *LFS series*

Una diversa prospettiva riguardo ai tassi di partecipazione tra uomini e donne la fornisce il dato relativo al livello di istruzione. Come è possibile osservare in Fig. 2.9, coloro che possiedono un'istruzione terziaria hanno la partecipazione più elevata. Inoltre, quest'ultima risulta essere molto simile tra uomini e donne e, durante il periodo osservato, il divario è diminuito. Ciò, tuttavia, non è dovuto ad un aumento della partecipazione femminile bensì ad una flessione della partecipazione degli uomini maggiore di quella femminile.

Figura 2.9 – Tasso di attività in Italia per livelli d'istruzione (blu, scuola secondaria inferiore; arancione, scuola seconda superiore; grigio, istruzione terziaria) e sesso



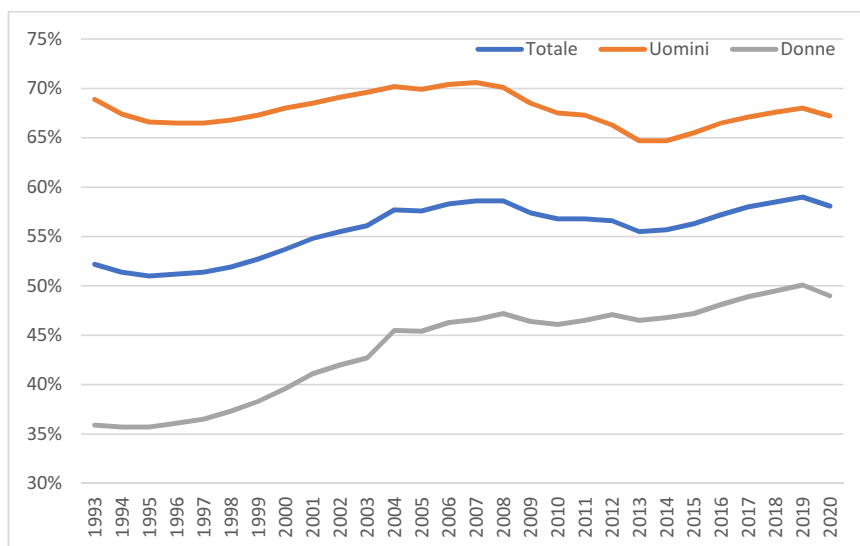
Fonte: Eurostat, *LFS series*

Un ulteriore aspetto che possiamo cogliere è la profonda differenza nei tassi di attività, tra uomini e donne, nei livelli di istruzione più bassi. In particolare, per coloro che possiedono al massimo un diploma di scuola secondaria inferiore si osserva una partecipazione degli uomini quasi doppia rispetto a quella delle donne. Un tempo si sarebbe potuto spiegare, almeno in parte, tale fenomeno ritenendo le mansioni lavorative collegate ai più bassi livelli di istruzione come quelle che richiedono un maggiore impiego di forza fisica. Tale corrispondenza si è ridotta però notevolmente nel corso degli anni e, dunque, acquista più peso un'altra spiegazione. Nel merito, livelli di istruzione più bassi riflettono in larga parte quegli stessi fattori sociali e culturali che spesso costringono la donna ai soli lavori di cura – i quali peraltro, rimanendo per lo più al di fuori della sfera di mercato, sono spesso sprovvisti di una remunerazione.

In linea con quanto emerso dall'analisi sul tasso di partecipazione, si osserva un aumento dell'occupazione femminile (Fig. 2.10). Infatti, il tasso di occupazione femminile passa dal 35,9% del 1993 al 49% nel 2020. Si tratta anche in questo caso di una percentuale ancora molto distante dalla media europea. Inoltre, analogamente a quanto si osserva per il tasso di partecipazione, l'occupazione femminile resta ben lontana da quella maschile, e per di più nel 2020 registra una flessione maggiore di quella maschile, come segnale di una condizione più fragile della donna nel mercato del lavoro italiano. Ma se la

questione femminile resta un problema evidente, non si può dire che l'occupazione maschile sia al riparo da criticità. Nel merito, tra il 1993 e il 2020 il tasso di occupazione degli uomini registra una lieve flessione, nonostante una flebile ripresa che si è avuta tra il 2014 e il 2019. In particolare, nel 1993 l'indice si attestava al 68,9% per passare nel 2020 al 67,2% (nel 2019 era il 68%).

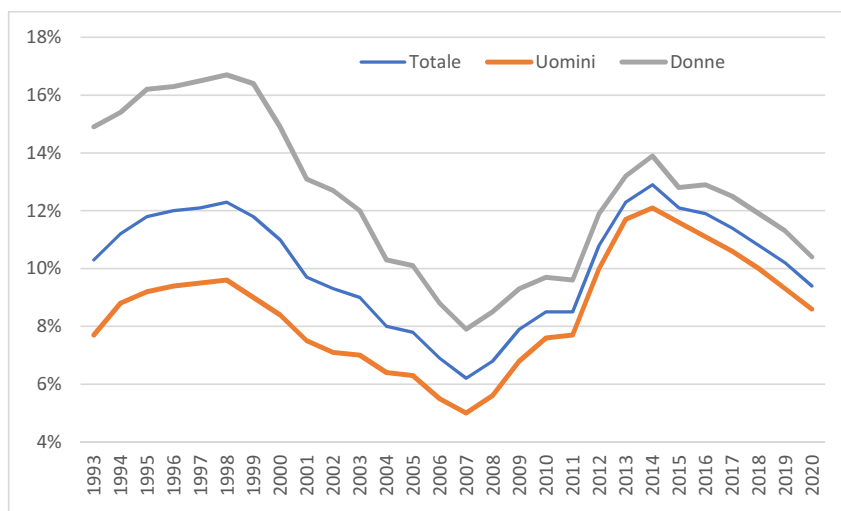
Figura 2.10 – Tasso di occupazione in Italia per sesso



Fonte: Eurostat, LFS series

Guardando al tasso di disoccupazione (Fig. 2.11), troviamo una situazione opposta, o meglio complementare, a quella relativa al tasso di occupazione. Nello specifico, il tasso di disoccupazione maschile tra il 1993 e il 2020 è aumentato, mentre quello femminile è diminuito. Tuttavia, per entrambi i sessi il tasso di disoccupazione nel 2020 risulta essere sensibilmente superiore al minimo raggiunto nel 2007, in particolar modo per gli uomini che sono passati dal 5% all'8,6% con un picco del 12,1% nel 2014 (per le donne era il 13,9%). Il dato relativo agli uomini risulta particolarmente significativo perché corrisponde ad una più alta partecipazione attiva nel mercato del lavoro. Ciò riflette, ancora una volta, le difficoltà di trovare un posto di lavoro in quest'ultimo decennio segnato da una evidente debolezza della domanda aggregata. La disoccupazione femminile dal 14,9% registrato nel 1993 scende al 10,4% nel 2020. Era l'11,3% nel 2019, segno di come durante l'anno dello scoppio della pandemia le donne abbiano rappresentato una quota sostanziale dell'aumento degli inattivi.

Figura 2.11 – Tasso di disoccupazione in Italia per sesso



Fonte: Eurostat, LFS series

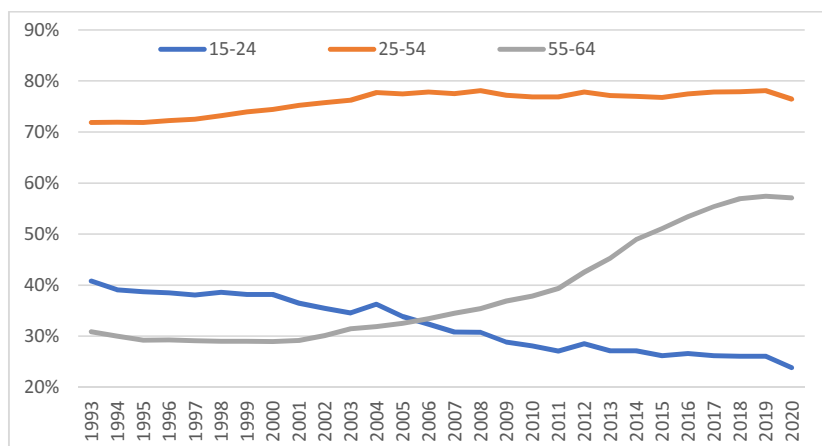
Spostando l'analisi sulle diverse fasce d'età della popolazione possiamo cogliere un altro aspetto rilevante. Si è già detto che la debole crescita del PIL, riflesso di una scarsa crescita della domanda aggregata, è alla base dei valori insoddisfacenti degli indicatori del mercato del lavoro. In questo contesto, le riforme del mercato del lavoro volte a introdurre tipologie contrattuali precarie e a bassa remunerazione, così come le riforme del sistema pensionistico, hanno solo determinato modificazioni nella composizione di questi indici piuttosto che nella loro dimensione. Questo emerge in particolare quando si osservano i tassi di attività, occupazione e disoccupazione per le diverse classi di età. La Fig. 2.12 ci mostra ad esempio che nel periodo preso in considerazione il tasso di partecipazione giovanile è andato via via diminuendo passando dal 40,8% registrato nel 1993 al 23,8% del 2020. Se da un lato questa forte flessione del tasso di attività giovanile è stata determinata dalla crescita del tasso di scolarizzazione – ancora inferiore, tuttavia, alla media europea³ – dall'altro riflette soprattutto le crescenti difficoltà che i giovani incontrano nell'entrare nel mondo del lavoro. Si tratta di un fenomeno non esclusivamente italiano perché presente in tutte le economie avanzate e che ha generato diffusi pregiudizi attorno ai più giovani, appellati spesso come *choosy* e privi della volontà di lavorare. Ma se anche ci

³ Nello specifico, nel 1993 il 65,8% dei giovani tra i 15 e i 24 anni possedeva al massimo il diploma di scuola media inferiore mentre nel 2020 questa percentuale è scesa al 49,6% (fonte: Eurostat, LFS series).

fosse un rifiuto del genere, ciò potrebbe semplicemente essere il risultato della condizione di maggiore instabilità lavorativa ed al tempo stesso di minore remunerazione determinata dal crescente numero di contratti atipici introdotti con diverse riforme del mercato del lavoro – contratti che vengono riservati in misura preponderante ai lavoratori più giovani (Barbieri e Scherer, 2005).

Viceversa, il tasso di partecipazione della popolazione più anziana aumenta, superando quella più giovane tra il 2005 e il 2006, per effetto delle diverse riforme in materia pensionistica che hanno costantemente innalzato l'età pensionabile. Solamente nel primo periodo tra il 1993 e il 1997 – nonostante la riforma Amato (D. Lgs. 503/1992) avesse aumentato l'età pensionabile dai 55 ai 60 anni per le donne e dai 60 ai 65 per gli uomini – si registra un lieve calo nel tasso di attività delle persone comprese nella fascia d'età tra i 55 e i 64 anni. Tra il 1997 e il 2003, l'aumento è contenuto e questo può essere in parte spiegato dall'innalzamento dai 35 ai 40 anni di contribuzione per godere della pensione di anzianità lavorativa come risultato della riforma Dini (L. 335/1995). Tra il 2003 e il 2018, dopo la riforma Maroni (l. delega n. 243/2004), con il famoso “scalone”⁴, e dopo la riforma Fornero (d.l. 201/2011, convertito dalla l. 214/2011)⁵, il tasso di partecipazione dei lavoratori nella fascia d'età più alta è cresciuto notevolmente, passando dal 31,5% del 2003 al 57,1% del 2020⁶.

Figura 2.12 – Tasso di attività in Italia per età



Fonte: Eurostat, *LFS series*

⁴ Per “scalone” si intende l'aumento dell'età minima pensionabile dai 57 ai 60 anni.

⁵ La riforma Fornero ha previsto un aumento degli anni di contribuzione per la pensione di anzianità di servizio (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne).

⁶ Inoltre, il D.L. 78/2010 convertito con L. 122/2010 (cd. Riforma Sacconi del 2010) ha previsto, dal 1° gennaio 2013, il progressivo innalzamento dei requisiti per l'accesso alla pensione (di vecchiaia e anzianità di servizio) legandoli alle aspettative di vita.

Se ne potrebbe dedurre, confrontando le due classi di età, che la minor partecipazione dei giovani – per quanto, come abbiamo detto, almeno in parte dovuta al peggioramento delle tipologie contrattuali e delle remunerazioni – dipenda anche dalla maggiore presenza dei lavoratori più anziani, ovvero che queste opposte tendenze siano due facce della stessa medaglia. Infatti, in un paese come l'Italia, in cui non vi è crescita economica, è impensabile che possa essere coinvolto stabilmente nella produzione un numero maggiore di individui. Se per un dato livello produttivo, per effetto delle riforme in tema pensionistico, i lavoratori più anziani sono maggiormente attivi nel mercato del lavoro, ci saranno meno opportunità per i più giovani⁷.

Analogamente, dalla Fig. 2.13 si evince come il tasso di occupazione tra il 1993 e il 2020 ricalchi l'andamento del tasso di attività. Ciò rende evidente il legame tra le due grandezze, ribadendo un concetto già espresso in precedenza. È la possibilità di trovare un lavoro, attraverso l'andamento della domanda aggregata, a condizionare la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione. Tanto minori saranno tali possibilità, tanto minori saranno la partecipazione e l'occupazione. Per completare tale ragionamento, guardiamo al tasso di disoccupazione. La Fig. 2.14 ci mostra un andamento molto simile, seppure con livelli diversi, tra gli indici relativi alle tre diverse classi d'età, con una dinamica che segue quella dell'indice aggregato analizzata nel confronto europeo (Fig. 2.3). Si osserva in particolare la maggiore difficoltà a partire dal 2008 nel trovare lavoro per tutte le classi d'età, anche se in misura diversa. Tuttavia, nel caso della classe di età inferiore (15-24 anni), dal 2014 si osserva una contrazione del tasso di disoccupazione insieme ad una diminuzione degli indicatori relativi alla partecipazione e all'occupazione, che segnala un effetto di scoraggiamento. Quando infatti il tasso di disoccupazione diminuisce nonostante diminuisca il tasso di occupazione significa che sempre meno giovani partecipano attivamente al mercato del lavoro consapevoli delle difficoltà di trovare una occupazione. Tale "scoraggiamento" si accompagna spesso anche all'abbandono degli studi, un fenomeno tristemente noto come NEET (*Not in Education, Employment or Training*), che non riguarda soltanto l'Italia ma che ha iniziato a diffondersi in Europa e in altri paesi avanzati a partire dalla fine dello scorso millennio (Agnoli, 2014).

⁷ L'ipotesi che la produzione dovrà aumentare per un aumento dell'offerta di lavoro determinato da un aumento dell'età pensionistica presuppone meccanismi più o meno automatici di adeguamento della domanda di lavoro all'offerta specifici di una particolare teoria economica.

Figura 2.13 – Tasso di occupazione in Italia per età (valori percentuali)

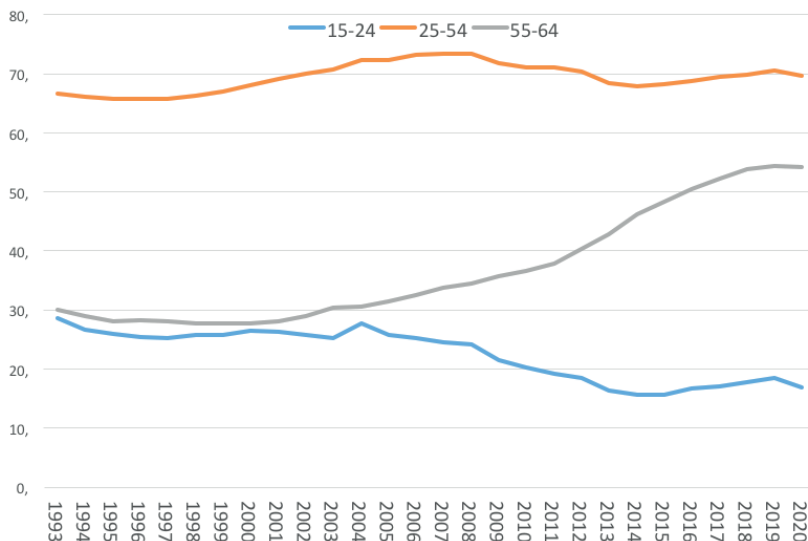
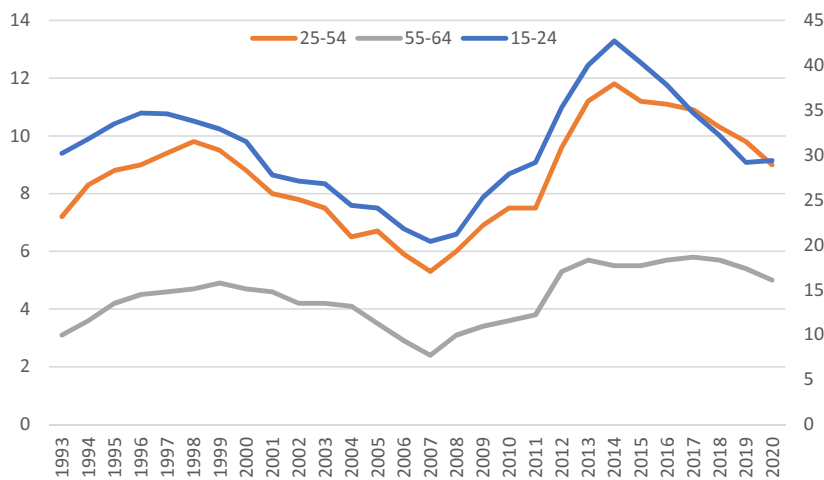
Fonte: Eurostat, *LFS series*

Figura 2.14 – Tasso di disoccupazione in Italia per età (valori percentuali, classe 15-24 su asse secondario)

Fonte: Eurostat, *LFS series*

Se consideriamo ora i lavoratori nella classe di età 55-64 anni, per quanto ne sia aumentata l'occupazione, il loro tasso di disoccupazione è cresciuto durante l'arco temporale di riferimento. Ciò significa che la maggiore partecipa-

zione di questi lavoratori al mercato del lavoro non è stata accompagnata da una corrispondente crescita di posti di lavoro. Una parziale spiegazione può essere attribuita al fenomeno degli esodati⁸. Un altro elemento che è intervenuto è l'innalzamento dell'età minima per l'ottenimento della pensione di vecchiaia che passa dai 62 anni, fissati dalla Riforma Maroni, ai 66 anni (da adeguare agli incrementi nell'aspettativa di vita) per gli uomini come regolamentato dalla Riforma Fornero, che ha spinto molti individui a cercare un lavoro in attesa del raggiungimento dei requisiti. Infine, collegato anche all'allungamento dell'età pensionabile, l'aumento della disoccupazione potrebbe essere il risultato del peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie italiane causato da anni di stagnazione economica e da una crisi da cui l'Italia sta uscendo molto lentamente. Anche per le grandi difficoltà dei più giovani di trovare un posto di lavoro, ciò potrebbe aver indotto un numero significativo di persone tra i 55 e i 64 anni che precedentemente erano rimaste fuori dal mercato del lavoro a cercare un'occupazione.

In conclusione, dall'analisi congiunta dei tassi di partecipazione, di occupazione e di disoccupazione, emerge un quadro non rassicurante del mercato del lavoro italiano. Il tasso di partecipazione è aumentato sensibilmente ma resta molto distante (65,7% nel 2019) dall'obiettivo che si era posta l'Unione Europea (Strategia Europa 2020) di raggiungere il 75% entro il 2020. Inoltre, si è sottolineato come il generale aumento della popolazione attiva sia limitato al Centro-Nord e prevalentemente dovuto ad una maggiore presenza delle donne, con una diminuzione della partecipazione maschile nel Sud e nelle Isole a dimostrazione del degrado economico che stanno soffrendo queste macroregioni. Analogamente, il tasso di occupazione, nonostante sia cresciuto durante l'arco temporale osservato (59% nel 2019), è ben lungi dall'avvicinarsi al livello che si è preposta l'Unione Europea per il 2030 (78%). Seppur siano migliorate la partecipazione e l'occupazione femminile, queste risultano essere ancora molto distanti da quelle maschili e lontane da quanto richiesto dall'Unione Europea. Da ultimo, l'effetto più evidente delle riforme del mercato del lavoro e in campo pensionistico riguarda, da un lato, la minor partecipazione e coinvolgimento nel mercato del lavoro dei più giovani e, dall'altro lato, la maggior presenza e occupazione dei lavoratori più avanti con l'età. Se questo secondo aspetto è un risultato auspicato dalla stessa Unione Europea, la maggiore difficoltà dei più giovani ad entrare stabilmente nel mercato del lavoro è un fenomeno a cui guardare con molta attenzione.

⁸ Con il termine esodati si intendono quei lavoratori che avevano firmato il licenziamento volontario in cambio dell'indennità di mobilità nel lasso di tempo che sarebbe intercorso fra l'abbandono del lavoro e l'arrivo dell'età della pensione, e che in seguito alla Riforma Fornero hanno visto posticipato il loro diritto a goderne.

2.2 Sottoccupazione e part-time involontario: implicazioni per la misurazione dello “spreco” di lavoro

In Italia, il fenomeno della sottoccupazione, sebbene meno diffuso che in altri Paesi Europei (Fig. 2.15), mostra un costante peggioramento sin dall'inizio degli anni 2000. Si definiscono sottoccupati coloro che lavorano un numero di ore inferiore all'orario full-time, ma desiderano lavorarne un numero maggiore e sono disponibili a farlo subito o entro le due settimane successive all'intervista. Rispetto al *part-time involontario*, la sottoccupazione si configura come un fenomeno diverso e in qualche modo più ampio. Le due misurazioni differiscono già nella definizione. Considerando il questionario della European Labour Force Survey, approntato dall'Eurostat, il part-time involontario si quantifica in riferimento agli intervistati che, alla domanda relativa ai motivi per cui hanno un contratto di lavoro (dipendente) a tempo parziale, rispondono che ciò non dipende dalla loro volontà in quanto essi sarebbero disponibili a lavorare un numero maggiore di ore⁹. L'indicatore della sottoccupazione, invece, non riguarda i soli lavoratori che hanno un contratto a tempo parziale involontario ma qualsiasi lavoratore, dipendente o autonomo, che pur dichiarando di voler lavorare di più e di essere disponibile a farlo subito, lavora effettivamente per un numero di ore inferiore ad una certa soglia che può variare da nazione a nazione¹⁰.

Per studiare il fenomeno, faremo riferimento a due misure in particolare: il *tasso di sottoccupazione*, vale a dire la percentuale di sottoccupati sul totale dei lavoratori (paragrafo 2.2.1); e l'*incidenza della sottoccupazione tra i lavoratori con contratto part-time* (paragrafo 2.2.2)¹¹. Nel paragrafo 2.2.3, invece, si guarderà all'evoluzione del part-time involontario. La diffusione del fenomeno della sottoccupazione e del part-time involontario ha spinto gli istituti di

⁹ Il Bureaux of Labour Statistics statunitense chiama questa variabile “part-time per motivi economici”.

¹⁰ La soglia di ore-lavoro generalmente è definita come l'orario limite tra lavoro a tempo pieno e part-time; un valore mediano o medio per l'orario di lavoro come specificato nella legislazione vigente o dai contratti collettivi e/o dagli accordi sull'orario di lavoro. Per ulteriori approfondimenti, si veda <<https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-time-related-underemployment/>>.

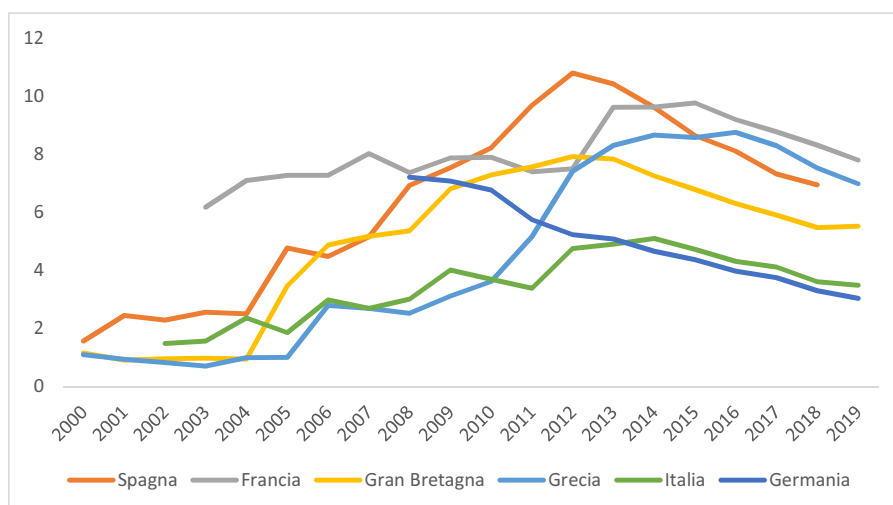
¹¹ Il presente capitolo presenta alcuni punti in comune con il paragrafo 4.2.2 del capitolo 4. Tuttavia, lo scopo delle due sezioni è parzialmente diverso. In questa sezione del Rapporto, infatti, si vuole fornire un'analisi descrittiva del mercato del lavoro quale specchio delle condizioni macroeconomiche. La sottoccupazione e il part-time involontario quindi ci aiutano a giustificare la tesi secondo cui l'Italia soffre di una carenza cronica di domanda di lavoro. Il capitolo 4, invece, è dedicato ad un'indagine socio-istituzionale dei rapporti di lavoro. La sottoccupazione e il part-time involontario, quindi, rappresentano una condizione di debolezza dei lavoratori e delle lavoratrici che, pur volendo, non riescono a strappare condizioni di lavoro migliori.

Statistica e i ricercatori a cercare nuove misure dello “spreco di lavoro”, capaci di allargare il punto di vista rispetto al tasso di disoccupazione. In particolare, nel paragrafo 2.2.4, calcoleremo questo indicatore alternativo del sottoutilizzo di lavoro (U6) anche per l'Italia¹².

2.2.1 Il tasso di sottoccupazione

Come detto, in virtù di una minore diffusione dei contratti part-time, l'Italia presenta una quota assoluta di sottoccupati inferiore agli altri paesi Europei (fig. 2.15). Nel 2019, ad esempio, mentre in Italia era sottoccupato il 3,5% dei lavoratori tra i 15 e 64 anni, in Francia lo era il 7,8%, in Grecia e in Spagna il 7%, in Gran Bretagna il 5%. L'unica con un valore leggermente inferiore è la Germania (3,04%).

Figura 2.15 – Tasso di sottoccupazione 15-64 in Italia e in altri paesi europei



Fonte: ILO¹³

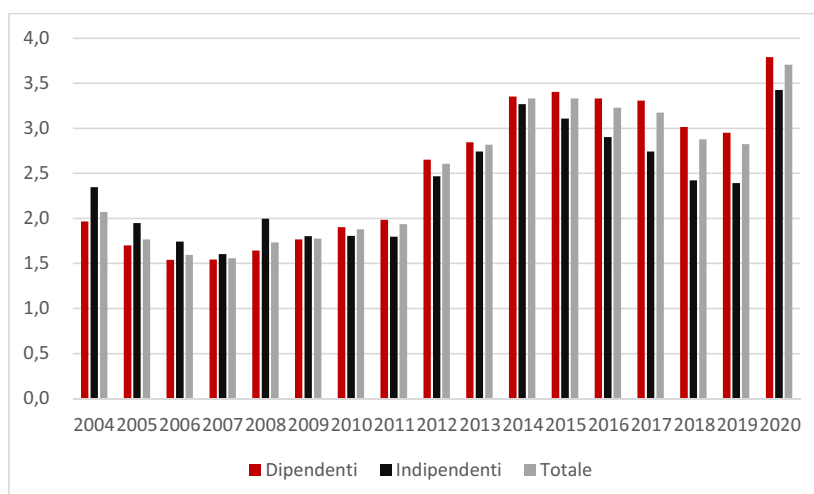
Concentrandoci sull'Italia (Fig. 2.16) è interessante notare che, mentre fino al 2009 i sottoccupati (15+) erano generalmente più diffusi tra i lavoratori autonomi che tra i dipendenti, dal 2010 in poi si verifica un'inversione di ten-

¹² Per un elenco delle varie misure del sottoutilizzo di lavoro e per la definizione di U6 fornita dal Bureau of Labour Statistics si veda <<https://www.bls.gov/news.release/empst.t15.htm>>.

¹³ L'inizio delle serie differisce per Paese a causa delle diverse disponibilità di dati.

denza con i secondi che rappresentano costantemente una percentuale superiore a quella dei primi sul totale dei sottoccupati. Infatti, se nel 2004 si osservava un tasso di sottoccupazione pari al 2,3% tra i lavoratori indipendenti e al 2% tra i dipendenti, nel 2010, e da lì in poi, la distribuzione si inverte (2% tra i dipendenti e 1,9% tra gli indipendenti). Inoltre, dall'anno successivo e con l'aggravarsi della situazione dovuta alla *crisi del debito sovrano*, si assiste ad una crescita costante del tasso di sottoccupazione totale che arriva, nel 2014, ad un valore medio di 3,3%. Dopo questa data, inizia una progressiva riduzione del fenomeno fino al 2019, dove pure il tasso di sottoccupazione (2,4%) è ancora superiore a quello registrato ben 15 anni prima (2% nel 2005).

Figura 2.16 – Tasso di sottoccupazione (15+) in Italia, dipendenti e autonomi



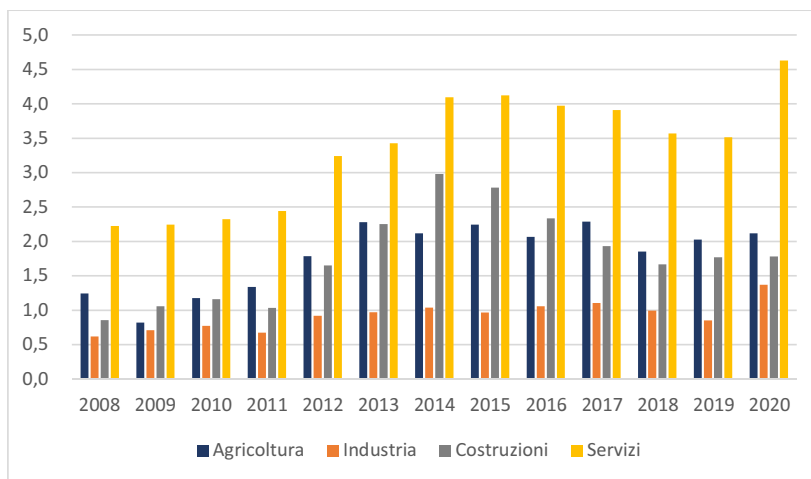
Fonte: Istat

Il 2020 segna una nuova inversione di tendenza nella dinamica della sottoccupazione. Dopo tre anni di riduzione, infatti, la percentuale di lavoratori sottoccupati esplose nell'anno della pandemia, certamente con riferimento alle chiusure delle attività in molti settori, alla riduzione delle ore lavorate e all'estensione della Cassa Integrazione e Guadagni.

Inoltre, è interessante notare come l'aumento del tasso di sottoccupazione risenta fortemente della distribuzione settoriale del fenomeno. Guardando ai quattro settori tradizionali (ATECO2, Fig. 2.17), si può apprezzare come il fenomeno sia cronicamente diffuso in maniera particolare nei servizi e decisamente meno nell'industria. Nei servizi, infatti, nel periodo considerato il numero di sottoccupati è sempre superiore al 2%, cresce fino al 4,1% nel 2014 e inizia una lenta discesa fino al 3,5% nel 2019. A partire dal 2012 si accentua

la presenza dei sottoccupati nelle costruzioni e nell'agricoltura sebbene in misura meno marcata. Queste tendenze non vengono modificate dalla pandemia e nel 2020 il fenomeno nei servizi addirittura si aggrava, in virtù delle restrizioni al turismo, alla ristorazione e al commercio, aumentando di 1,1 punti percentuali (sino al 4,6%). Le restrizioni, tuttavia, hanno interessato anche l'industria tant'è che il tasso di sottoccupazione nel settore aumenta di 0,5 punti percentuali raggiungendo un livello del 1,4%. Resta invece sostanzialmente stabile nell'agricoltura (+0,1%) e nelle costruzioni.

Figura 2.17 – Tasso di sottoccupazione per settore, Italia



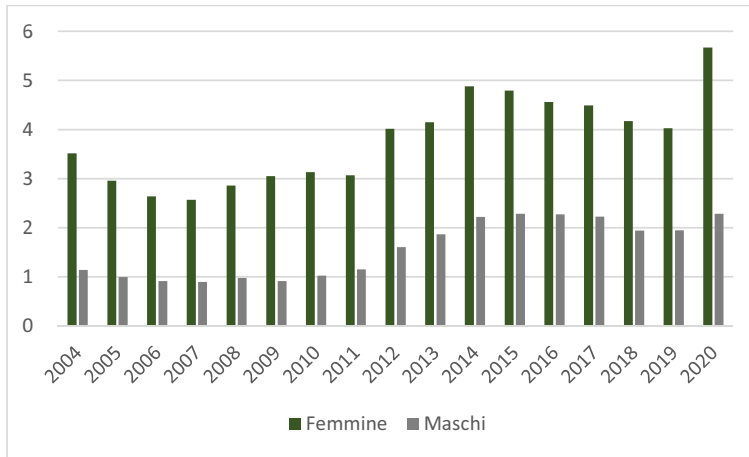
Fonte: Istat

Guardando alla distribuzione di genere del fenomeno, si nota che la sottoccupazione riguarda in particolare le donne, tra cui l'incidenza della sottoccupazione è sempre più che doppia rispetto agli uomini, situazione inoltre accentuata dalla pandemia. Se nel 2019 ben il 4% delle donne lavoratrici era sottoccupata, nel 2020 la cifra arriva al 5,7% (Fig. 2.18)¹⁴.

Se si guarda poi al fenomeno da una prospettiva territoriale (Fig. 2.19), si può apprezzare come all'inizio della rilevazione la percentuale di sottoccupati fosse quasi doppia al Sud e nel Centro rispetto al Nord (2,8%; 2,5%; 1,5%, rispettivamente). Tuttavia, al Centro, la percentuale di sottoccupati segna un calo marcato tra il 2015 e il 2019 che fa sì che raggiunga un livello pari a quello del Nord del 2,5%. Nel 2020, in occasione della pandemia, si assiste ad un'impen-

¹⁴ Proprio guardando alle donne si può apprezzare la differenza tra sottoccupazione e part-time involontario. Infatti, come si approfondirà nel paragrafo 2.2.2 e nel capitolo IV, il part-time involontario appare meno diffuso tra le donne che tra gli uomini.

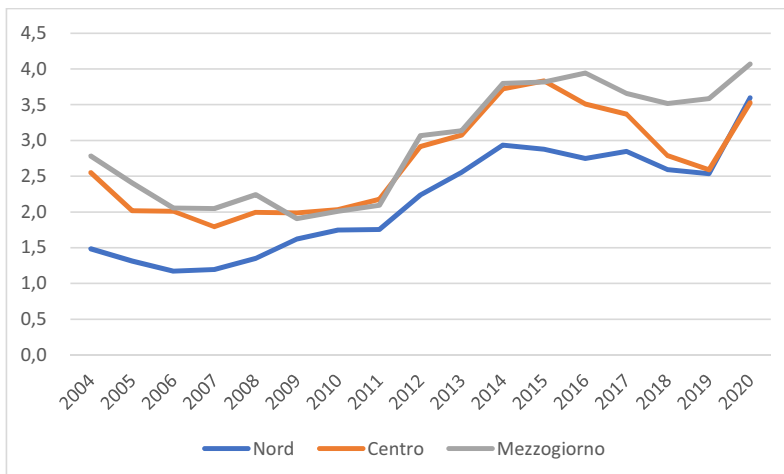
Figura 2.18 – Tasso di sottoccupazione, per genere, in Italia



Fonte: Istat

nata assai più marcata al Nord e al Centro. Un'interpretazione corretta di questo fenomeno può essere fatta soltanto guardando congiuntamente a due aspetti: la localizzazione delle aziende che hanno maggiormente risentito delle chiusure e della riduzione delle ore-lavoro, pur rimanendo aperte; e l'andamento complessivo dell'occupazione e della disoccupazione. È infatti probabile che il minore aumento della percentuale di lavoratori sottoccupati, al Sud, derivi da un aumento del numero di disoccupati. Vale a dire che la crisi economica è stata di portata tale, al Sud, che la riduzione delle ore lavoro non è bastata ad arginarla.

Figura 2.19 – Tasso di sottoccupazione per macroregione

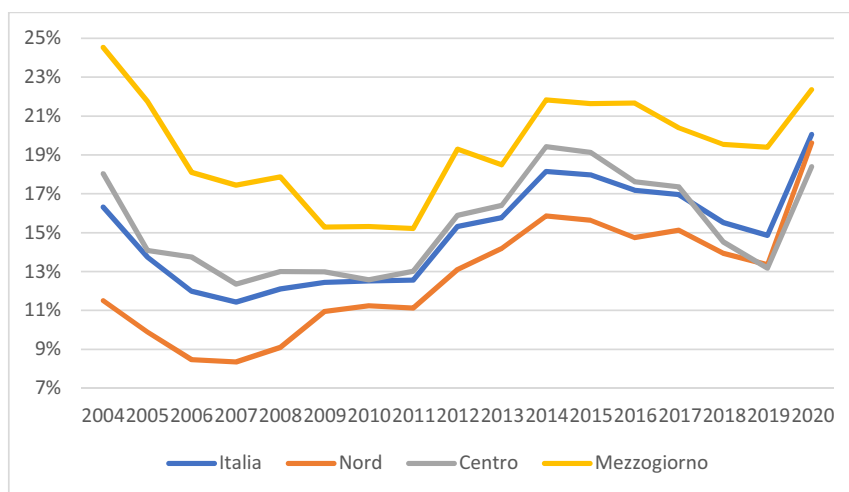


Fonte: Istat

2.2.2 Incidenza della sottoccupazione tra i lavoratori part-time

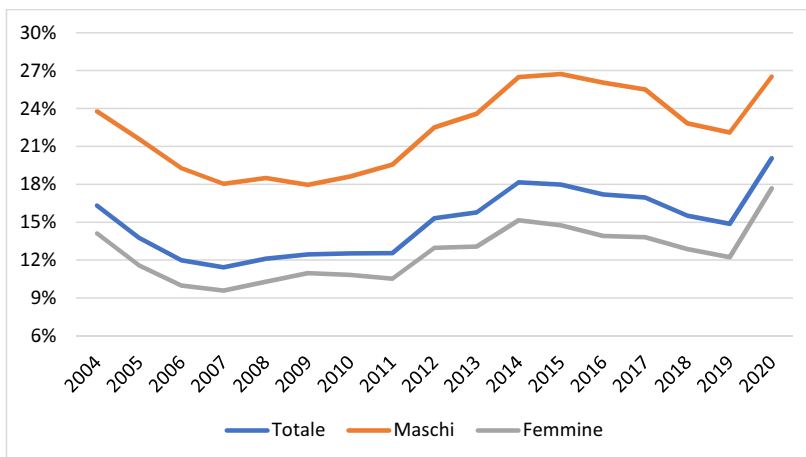
La quota di sottoccupazione tra i lavoratori con contratto di lavoro part-time era, nel 2020, pari al 20,1%. Si tratta di un aumento consistente considerando che l'incidenza nel 2019 era pari al 14,9% (Fig. 2.20). Un'analisi delle differenze territoriali può essere utile a comprendere come il part-time involontario si leghi al contesto macroeconomico. Infatti, se il Nord presenta un andamento costantemente inferiore alla media lungo tutta la serie storica, l'incidenza nel Centro ricalca sostanzialmente l'andamento a livello nazionale, mentre è sempre al di sopra della media nel Mezzogiorno. In generale, la maggiore incidenza della sottoccupazione tra i part-time al Sud (nel 2020 22,4%, contro il 18,4% del Centro e il 19,6% del Nord) da un lato può derivare dal maggior peso occupazionale dell'agricoltura dove i contratti a tempo parziale sono particolarmente diffusi, soprattutto nelle imprese a conduzione familiare (ISMEA 2013); dall'altro, si può ammettere che questo fenomeno risenta delle differenze nelle generali condizioni economiche nelle varie aree del Paese e che dunque la sua maggiore diffusione al Sud sia lo specchio di una più generale condizione di carenza di domanda di lavoro.

Figura 2.20 – Incidenza dei sottoccupati sul totale dei lavoratori part-time (per ripartizione geografica)



Fonte: Istat

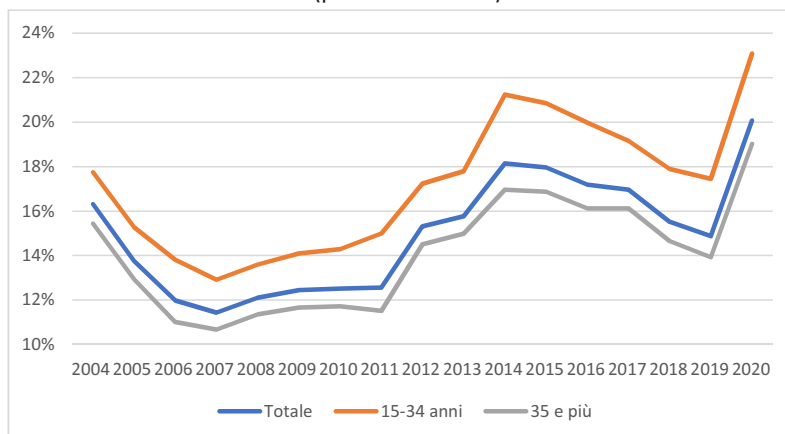
Figura 2.21 – Incidenza dei sottoccupati sul totale dei lavoratori part-time (per genere)



Fonte: Istat

Suddividendo la popolazione per genere, il fenomeno dei sottoccupati è maggiormente presente tra i maschi con contratto part-time (26,5% nel 2020) che tra le femmine (17,7%)¹⁵. Riguardo invece alle classi di età, si vede che, come prevedibile, il fenomeno è più diffuso tra i giovani (15-34 anni, per i quali l'incidenza sul totale dei lavoratori part-time è pari, nel 2020, al 23,1%) che tra i lavoratori di età più elevata (35 anni e più, per i quali, nel 2020, l'incidenza è pari al 19%).

Figura 2.22 – Incidenza dei sottoccupati sul totale dei lavoratori part-time (per classe di età)



Fonte: Istat

¹⁵ Cfr. nota 14.

2.2.3 Il fenomeno del part-time involontario

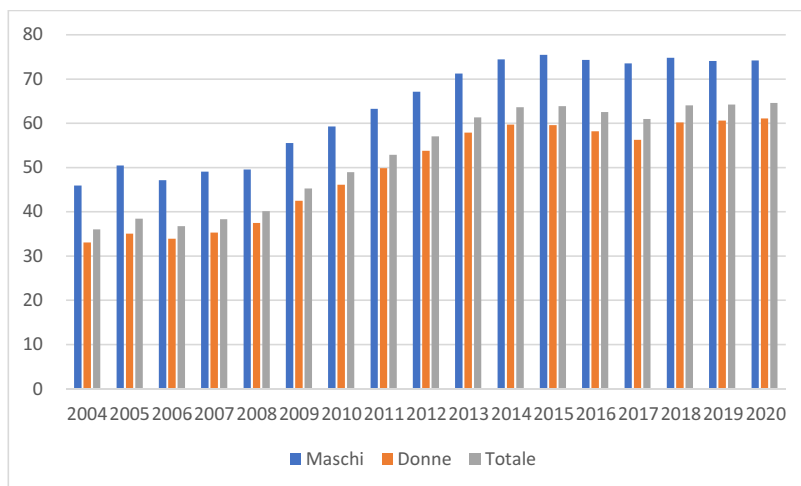
Collegato, ma non strettamente sovrapponibile al dato dei sottoccupati, è quello riferito ai part-time involontari, vale a dire quei lavoratori che vorrebbero lavorare a tempo pieno ma che hanno trovato solo un'occupazione a tempo parziale. La quota di involontari sul totale dei part-time ha mostrato, sin dall'inizio della rilevazione, una tendenza al rialzo. Nel 2004, era involontario il 36% dei lavoratori part-time, salito sino al 63,9% nel 2015 e al 64,6% nel 2020.

Il fenomeno riguarda più gli uomini che le donne che, anzi, mostrano valori sotto la media. Sebbene la loro quota sia cresciuta in maniera più sostanziosa rispetto a quella dei maschi (rispettivamente 64% e 80% tra il 2004 e il 2015), la percentuale di donne impiegate involontariamente part-time è di oltre dieci punti inferiore rispetto a quella dei maschi in tutto il periodo considerato. Si noti che questo dato segna una differenza importante rispetto a quello riferito alla sottoccupazione che invece è più diffusa tra le lavoratrici che tra i lavoratori. La differenza dipende in maniera determinante dalla definizione della misura, che tuttavia cela alcuni importanti fenomeni legati all'organizzazione della società. Mentre infatti, tra le donne che lavorano part-time, quelle che lo fanno per soddisfare esigenze personali legate ai tempi di vita¹⁶ – da qualsiasi cosa esse dipendano – sono una percentuale maggioritaria, se consideriamo le lavoratrici nella loro interezza, indipendentemente se titolari di un contratto da dipendente (part-time o full-time) o se autonome, si nota come su di esse si scarichi maggiormente, non per loro volontà, la riduzione complessiva delle ore lavorate che riflette la stagnazione economica alla quale si assiste in Italia.

Riguardo alla distribuzione geografica del fenomeno, la percentuale di part-time involontari nel Mezzogiorno è maggiore che nel resto del paese. Nel 2004, era più che doppia rispetto a quella del Nord (57,4% e 25% rispettivamente) e decisamente più alta che al centro (36,9%). Dal 2014 la crescita del part-time involontario si arresta in tutte le regioni, segno probabilmente di un più generale rallentamento della crescita occupazionale (come osservato nel paragrafo 2.1.2). Tuttavia già da allora la percentuale di part-time involontario al Sud raggiunge l'80% e resta tale sino al 2020. Negli ultimi anni del periodo considerato (2014-2020) anche nel resto del paese più della metà dei part-time erano involontari, tra il 66,3% e il 68,8% al Centro, e tra il 54,5% e il 55,1% al Nord.

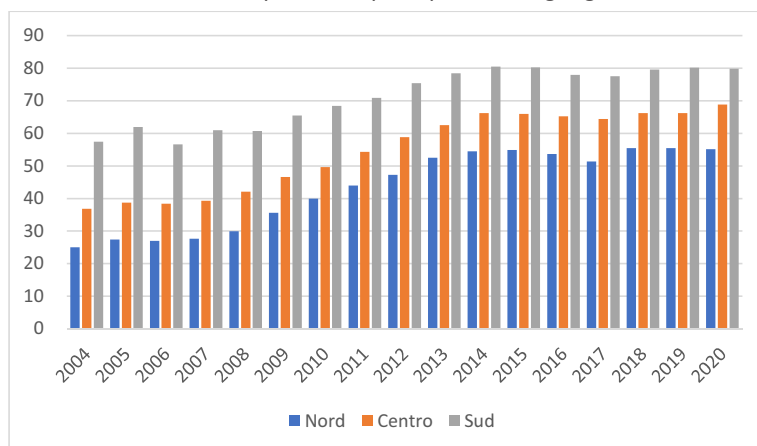
¹⁶ Sulla volontarietà della scelta, in questo caso, riteniamo si debba essere cauti. Come è noto, in Italia esiste un'importante e grave questione di genere nel mondo del lavoro, che risente dell'organizzazione della società che scarica esclusivamente sulle donne una serie di responsabilità domestiche e familiari che impediscono loro, spesso e volentieri, di affrontare un percorso lavorativo con la stessa libertà degli uomini. Per un approfondimento si veda <https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_631350/lang-it/index.htm>. Si veda anche il capitolo IV del presente rapporto.

Figura 2.23 – Incidenza del part-time involontario sui contratti part-time per genere



Fonte: Istat

Figura 2.24 – Incidenza del part-time involontario sui contratti part-time per ripartizione geografica

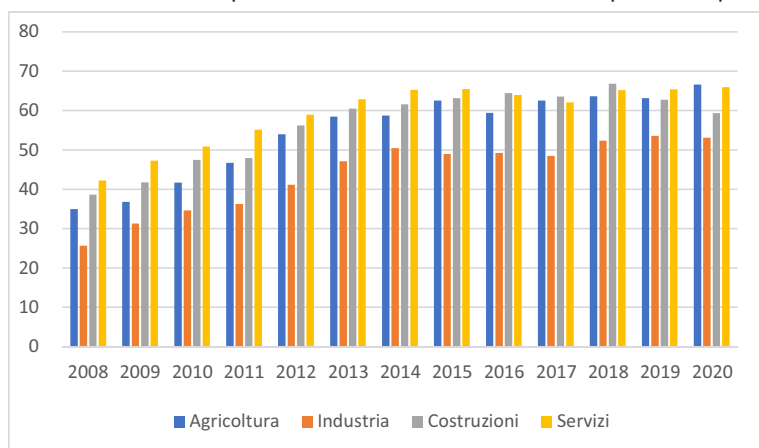


Fonte: Istat

Il part-time involontario, fino al 2019, è diffuso in maniera preponderante nel mondo dei servizi dove, in linea con l'andamento aggregato, è cresciuto e ha raggiunto livelli superiori al 60% sin dal 2013 ed è stato pari al 65,9% nel 2020. Nell'ultimo anno la diffusione è stata superiore nel settore dell'agricoltura che ha subito una crescita decisa passando dal 34,9% del 2008 al 66,6% del 2020. Andamento e livelli simili si riscontrano nelle costruzioni,

con il 59,3% nel 2020 e un picco del 66,8% nel 2018. Decisamente meno marcata, ma comunque rilevante, invece, è la diffusione nell'industria dove, sin dal 2014, la percentuale di part-time involontario si aggira intorno al 50% con un picco del 53,6% nel 2019.

Figura 2.25 – Incidenza del part-time involontario sui contratti part-time per settore



Fonte: Istat

2.2.4 Un indicatore alternativo al tasso di disoccupazione per cogliere il fenomeno della sottoccupazione

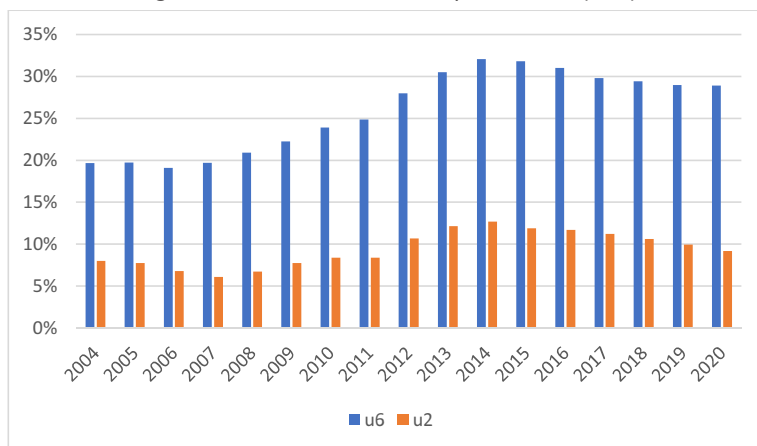
L'aumento del fenomeno della sottoccupazione ha progressivamente indotto i ricercatori a trovare misure dello spreco di lavoro più ampie rispetto al solo tasso di disoccupazione e in grado di tener conto anche della presenza nell'economia di lavoratori sì occupati ma per poco tempo e in maniera altamente discontinua. Da qui la costruzione del tasso di disoccupazione cosiddetto U6. A differenza del tasso di disoccupazione "classico" (U2), l'U6 somma alle persone in cerca di lavoro (i disoccupati) anche i part-time involontari, come già definiti, e le forze di lavoro potenziali. Queste ultime sono costituite dagli scoraggiati, vale a dire inattivi (coloro che non svolgono attività di ricerca) che sarebbero tuttavia disposti a lavorare, e da coloro che hanno cercato un lavoro ma non sono immediatamente disponibili a lavorare.

Il tasso di disoccupazione U6 è dunque calcolato come segue:

$$U6 = \frac{\text{Disoccupati} + \text{Part-time involontari} + \text{Forze di lavoro potenziali}}{\text{Forze di lavoro} + \text{Forze di lavoro potenziali}}$$

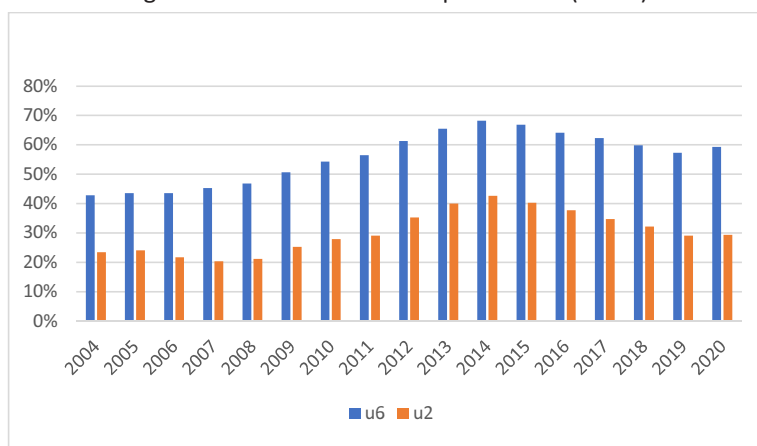
Il quadro che ne risulta, per l'Italia, è tutt'altro che tranquillizzante. Considerando tutta la popolazione in età di lavoro (15+), a fronte di un tasso di disoccupazione U2 in crescita tra il 2004 e il 2014 dal 7,9% al 12,7%, il tasso U6 è passato dal 19,6% al 32%. Se poi si guarda agli anni successivi, per quanto si abbia una caduta del tasso di disoccupazione, anche in questo caso è evidente la rilevanza di fenomeni legati allo scoraggiamento e alla sottoccupazione. Infatti, mentre il tasso di disoccupazione tra il 2014 e il 2020 è diminuito del 28% (arrivando a un valore pari a 9,2%), il tasso di disoccupazione U6 è diminuito del 9,7% rimanendo all'elevatissimo valore del 28,9%.

Figura 2.26 – Tasso di disoccupazione U6 (15+)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Figura 2.27 – Tasso di disoccupazione U6 (15-24)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

La discrepanza tra i due tassi diventa ancora più drastica e drammatica se si guarda al segmento più giovane delle forze di lavoro. Considerando soltanto la fascia d'età 15-24 anni, il tasso di disoccupazione allargato (U6) risulta più che doppio rispetto a quello classico (U2) e con valori prossimi o superiori al 60% per tutto il periodo che va dal 2012 al 2020 ed un picco del 68% nel 2014. Ciò a fronte di un livello di disoccupazione tra i giovani di per sé elevatissimo e che si aggira, nel periodo considerato, tra il 30% e il 40%. Peraltro, la caduta più marcata di quest'ultimo rispetto al tasso U6 dimostra come il riassorbimento del tasso di disoccupazione sia in gran parte da attribuirsi all'aumento degli inattivi, dunque alla fuoriuscita dei giovani dalla forza lavoro "classica" piuttosto che ad un aumento degli occupati. Ciò sottolinea che la situazione dei giovani nella fascia 15-24 è di per sé peggiore rispetto a quella degli adulti in quanto la disoccupazione è un fenomeno più diffuso e che pesa di più anche quando viene calcolato il tasso di disoccupazione allargato.

2.3 Gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro: alcune evidenze empiriche

In questa sezione riportiamo in sintesi i dati relativi ad alcuni rapporti sul mercato del lavoro pubblicati da istituzioni nazionali con lo scopo di evidenziare meglio l'impatto della pandemia da Covid-19 su alcune delle dinamiche del mercato del lavoro fin qui analizzate¹⁷.

Il *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2020*, elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Istat, Inps, Inail e Anpal, rappresenta una importante fonte di informazioni sull'andamento del mercato del lavoro nel primo anno di pandemia, in particolare nei primi nove mesi dell'anno. Il primo dato da evidenziare è quello che riguarda la dinamica delle ore lavorate. In termini congiunturali, ovvero rispetto ai rispettivi trimestri precedenti, le ore lavorate calano del 7,7% nel primo trimestre e del 15,1% nel secondo trimestre, per poi risalire del 21,0% nel terzo trimestre. In termini assoluti, nei primi nove mesi del 2020, rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, sono state registrate circa 3,9 miliardi di ore lavorate in meno. Contemporaneamente, l'occupazione interna è calata, nel secondo trimestre, sempre in termini congiunturali, del 2,4%, mentre è risalita dello 0,9% nel terzo trimestre.

Il Rapporto evidenzia che la differenza tra il calo percentuale delle ore

¹⁷ Si tratta del *Rapporto Annuale sul mercato del lavoro 2020* (a cura di MLPS, Istat, Inps, Inail e Anpal), del *XX Rapporto Annuale INPS*, nonché delle note su occupati e disoccupati dell'Istat, relative a dicembre 2020 e dicembre 2021. Eventuali discrepanze nei dati riportati nei vari rapporti derivano dalla diversa natura della fonte dei dati stessi.

lavorate e il calo percentuale dell'occupazione è dovuto sostanzialmente alle misure di policy adottate, che hanno consentito di scaricare l'effetto della crisi sulle ore lavorate (tramite, ad esempio, le integrazioni salariali), mettendo sostanzialmente al riparo l'occupazione: il 63% delle imprese con almeno tre addetti ha utilizzato la cassa integrazione Covid-19 nella prima fase della pandemia (ovvero fino a giugno 2020).

Va altresì sottolineato che molte delle ore perse sono da attribuirsi ai tanti soggetti che, a causa della pandemia, si sono assentati dal lavoro (a marzo e aprile le assenze riguardano il 30% del totale degli occupati).

Sempre in riferimento ai primi tre trimestri del 2020, gli occupati sono calati di 470mila unità, mentre i disoccupati sono diminuiti di 304mila unità. Aumentano di oltre 620mila unità gli inattivi di età compresa tra 15 e 64 anni, principalmente a causa della perdita dei requisiti per poter essere considerati come disoccupati, a causa delle conseguenze della crisi sanitaria. Le perdite di occupati si registrano soprattutto tra le categorie più deboli sul mercato del lavoro: donne, under 35 e stranieri. Per quanto riguarda i tipi di contratto di lavoro, il calo dell'occupazione si registra soprattutto nel lavoro a tempo determinato (quasi 400mila unità in meno) e in quello autonomo (oltre 160mila unità perse). I settori maggiormente interessati dalla perdita occupazionale sono il settore alberghiero e della ristorazione (che fa registrare i più alti tassi di attività interrotte per le conseguenze della pandemia e nel quale, contemporaneamente, è elevato il ricorso a contratti a termine), quello dei servizi domestici, nonché quelli del commercio e dei servizi. Particolarmente pronunciato, infine, è il calo delle attivazioni, sia a tempo indeterminato (-47,5% nel secondo trimestre 2020 rispetto al secondo trimestre 2019) sia a tempo determinato (-47,1% in riferimento allo stesso intervallo).

Il *XX Rapporto Annuale INPS*, che contiene dati basati sulle comunicazioni obbligatorie all'Istituto di previdenza, sottolinea a sua volta la differenza tra la riduzione, nell'anno 2020, dell'occupazione (2,8% rispetto all'anno precedente), e quella delle unità di lavoro (7,1%) e delle ore lavorate (7,7%). Come già detto, ciò deriva dal fatto che, per effetto del blocco dei licenziamenti, associato al potenziamento delle misure di integrazione salariale, la gran parte dei lavoratori a tempo indeterminato ha conservato il posto di lavoro, pur percependo retribuzioni inferiori e lavorando meno ore. Secondo i calcoli dell'Istituto, il blocco dei licenziamenti ha permesso di evitare la perdita di oltre 330mila posti di lavoro.

Gli effetti del blocco dei licenziamenti si registrano, altresì, nel numero dei soggetti che hanno versato contributi nel 2020: poco più di 25,5 milioni, un valore sostanzialmente identico a quello del 2019. La pandemia ha avuto effetti non tanto sul numero assoluto dei lavoratori che hanno versato contributi, quanto sulle settimane di lavoro effettivo, che si sono ridotte a 40,1 nel 2020 rispetto alle 42,9 del 2019.

L'emergenza ha avuto, inoltre, effetti considerevoli sulle retribuzioni. Il reddito assoggettabile a contribuzione previdenziale è caduto di circa 33 miliardi di euro (dai 598 miliardi del 2019 ai 564 miliardi del 2020, una perdita del 5,6%). La retribuzione media annua dei dipendenti è diminuita da 24.140 euro del 2019 a 23.091 euro nel 2020, una perdita di circa mille euro, corrispondente a una riduzione del 4,3%. Il contrasto è netto se si prende in considerazione la retribuzione dei dipendenti privati che hanno lavorato a tempo pieno per l'intero anno 2020, che hanno visto aumentare, in media, la propria retribuzione da circa 32.700 euro a oltre 36.400 euro.

Gli effetti sul mercato del lavoro sono altresì ben visibili nei dati sui ricorsi alle integrazioni salariali (cassa integrazione – ordinaria, straordinaria e in deroga – e fondi di solidarietà). I beneficiari sono passati da circa 620mila nel 2019 a 6,7 milioni del 2020. Di questi, quasi 4,3 milioni di lavoratori sono entrati in cassa integrazione a marzo 2020, in corrispondenza con il primo lockdown. In totale, nel 2020, sono state erogate prestazioni di integrazione salariale per quasi 19 miliardi di euro contro 1,4 miliardi di euro nel 2019.

Quanto alle nuove prestazioni previdenziali (pensione di anzianità/anticipata, vecchiaia, invalidità e ai superstiti), si nota che rispetto al 2019, anno in cui erano state registrate circa 788mila nuove pensioni liquidate, nel 2020 sono state registrate oltre 880mila nuove pensioni, un aumento di quasi centomila unità. Questo aumento potrebbe essere spiegato dal fatto che il 2021 è stato l'ultimo anno per accedere alla sperimentazione della cosiddetta Quota 100.

La *Nota Istat su occupati e disoccupati* riferita a dicembre 2020 conferma sostanzialmente le tendenze sopra elencate. Il numero degli inattivi, rispetto allo stesso mese del 2019, fa registrare un aumento di circa 482mila unità, corrispondente a un incremento del 3,6%. Di questi, 144mila nuovi inattivi sono maschi e 338mila femmine (con aumenti, rispettivamente, del 3% e del 4%).

Gli occupati calano, in totale, nello stesso periodo, di 444mila unità, così distribuite: 132mila occupati in meno tra i maschi e 312mila in meno tra le femmine. I disoccupati calano di 96mila unità tra i maschi e di 126mila unità tra le femmine, per un totale di circa 222mila disoccupati in meno. Scomponendo la variazione nel numero degli occupati tra dipendenti e indipendenti, i primi calano di 235mila unità (-1,3% rispetto a dicembre 2019) e i secondi di 209mila unità (-4%). Tra i lavoratori dipendenti, spicca la differenza tra l'aumento di 158mila unità tra i dipendenti a tempo indeterminato (+1%) e la riduzione di 393mila unità tra i lavoratori dipendenti a termine (-13,2%).

Riguardo ai tassi di occupazione, essi calano di 0,4 punti percentuali tra i maschi e di 1,4 punti percentuali tra le femmine. Il tasso di inattività aumenta di 0,9 punti percentuali tra i maschi e di 2 punti percentuali per quanto riguarda le femmine.

A differenza che nel caso del rapporto annuale INPS e di quello prodotto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Istat,

Inps, Inail e Anpal, la nota Istat su occupati e disoccupati di dicembre è disponibile anche per il 2021. Il numero degli occupati a dicembre 2021, rispetto a dicembre 2020, fa registrare un aumento di 540mila unità (+2,4%), di cui 377mila femmine (+4,1%) e 163 mila maschi (+1,3%). Si riduce di 184mila unità il numero dei disoccupati (-7,6%), mentre calano di 653mila unità gli inattivi di età compresa tra i 15 e i 64 anni (-4,7%). Il calo dei disoccupati è più pronunciato per le femmine (-126mila, corrispondente a quasi l'11% in meno rispetto allo stesso mese del 2020) che per i maschi (-58mila, -4,6%). Il tasso di occupazione aumenta di 1,2 punti percentuali tra i maschi e di 2,5% punti percentuali tra le femmine. Il tasso di inattività si riduce di 0,9 punti percentuali tra i maschi e di quasi 2 punti percentuali tra le femmine. In totale, il tasso di occupazione aumenta di circa due punti percentuali, il tasso di disoccupazione si riduce di quasi un punto percentuale e il tasso di inattività scende di 1,5 punti percentuali.

Tra dicembre 2020 e 2021 è possibile scomporre la variazione nel numero degli occupati tra dipendenti e indipendenti. Se i primi aumentano di 590mila unità (+2,4%), i secondi si riducono di 50mila unità (-1%). All'interno della categoria dei lavoratori dipendenti, è particolarmente pronunciato l'aumento dei lavoratori a tempo determinato (+434mila unità, corrispondenti a un incremento del 16,4%). I dipendenti a tempo indeterminato aumentano di 157mila unità, corrispondenti a un +1,1%.

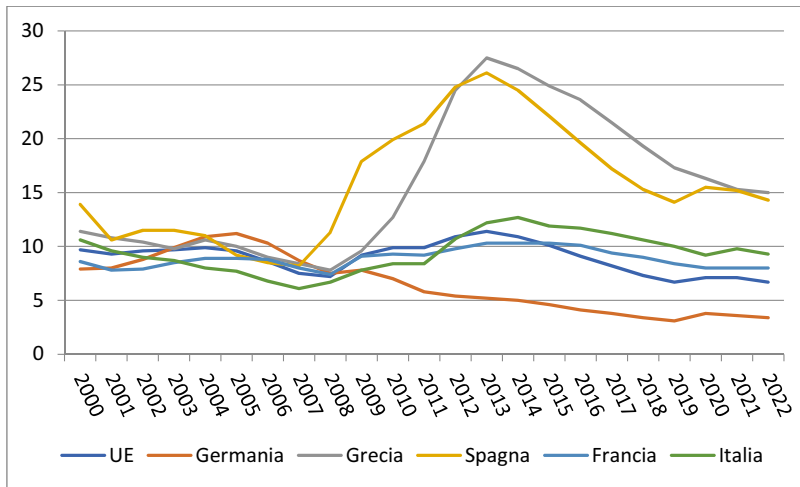
2.4 Il mercato del lavoro nel contesto europeo: un confronto internazionale

Possiamo a questo punto confrontare la situazione del mercato del lavoro italiano con quella di alcuni paesi appartenenti all'Unione Europea. Questo esercizio comparativo, per quanto limitato nel tempo e nel numero di casi presi ad oggetto, consente di effettuare un rapido paragone per quelli che sono casi di economie avanzate con le quali l'Italia condivide l'appartenenza ad un gruppo ristretto di economie fortemente industrializzate (Germania, Francia), ma anche una più decisa vicinanza in termini istituzionali e culturali (Spagna, Grecia). Il caso medio rappresentato dall'UE è poi un termine di paragone generico per quello che concerne l'istituzione sovranazionale al quale i Paesi menzionati hanno comune appartenenza.

Guardando ai tassi di disoccupazione effettivi calcolati in percentuale della popolazione attiva non si hanno ovviamente risultati diversi da quelli finora evidenziati, ma essi assumono ulteriori contorni e sfumature.

Le divergenze nei tassi di disoccupazione dei Paesi considerati sono inizialmente meno ampie di quelle registrate negli ultimi anni. Passiamo infatti da un ventaglio di valori che vanno dall'8,6% al 13,9% per il 2000, a un

Figura 2.28 – Tasso di disoccupazione



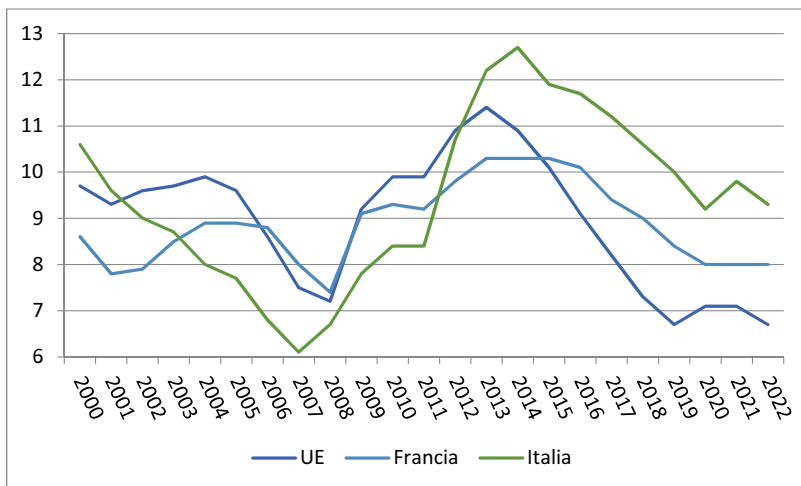
Fonte: AMECO

intervallo che si muove tra il 3,4% e il 15% per le previsioni del 2022. All'interno di questa eclatante divergenza emerge con nettezza il caso di Spagna e Grecia che, partendo da valori nel periodo 2000-2007 all'interno della forbice europea più ristretta di cui abbiamo fatto menzione, vedono negli anni seguenti una esplosione nei rispettivi tassi di disoccupazione. Tale rapidissima impennata è poi seguita da un graduale riassorbimento, che tuttavia non porta i loro tassi di disoccupazione sotto il 15%, attestandone perciò il valore su un livello estremamente elevato. All'altro estremo troviamo di nuovo la Germania, la quale vede dal 2005 un calo del tasso di disoccupazione e viaggia ormai da anni su un sentiero che si ritiene di quasi-piena occupazione, visto che il tasso di disoccupazione tedesco si attesta stabilmente sotto il 5%.

Se guardiamo all'Italia, pur trovandosi in una posizione intermedia, essa sta gradualmente perdendo terreno rispetto a economie prossime quali per esempio quella francese, ma anche rispetto al ben più ampio campione offerto dalla media dei Paesi UE. Si può vedere infatti come l'Italia a partire dal 2007 e con un'accelerazione dal 2011 registri un consistente balzo nel livello di disoccupazione effettiva, che passa rapidamente dal 6% a più del 12% nel 2014. Successivamente si ha un'altrettanto rapida discesa, che però non riesce a riportare l'Italia verso la media europea, la quale si colloca ormai stabilmente al di sotto dei valori nostrani. La Francia, come l'Italia, mostra dal 2015 valori più elevati della media europea ma con uno scarto minore di quello che si osserva per il nostro paese.

L'analisi dei tassi di disoccupazione della fascia di età 15-24 anni e femminili conferma queste divergenze. Nel primo caso (Fig. 2.30), Spagna e Grecia

Figura 2.29 – Tasso di disoccupazione effettivo per l'UE, la Francia e l'Italia

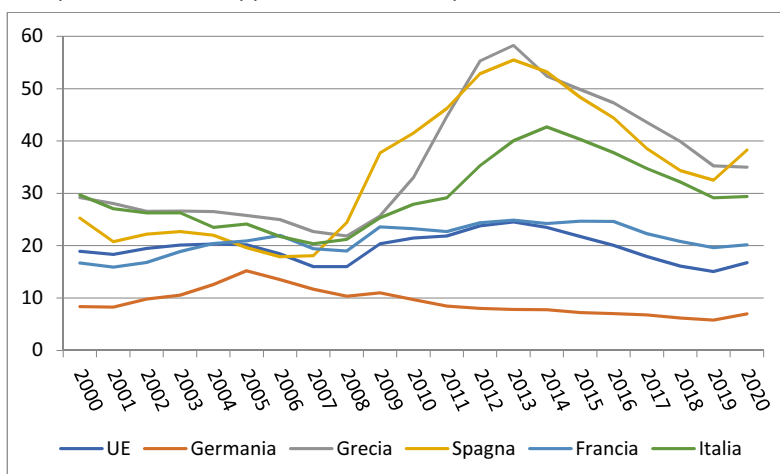


Fonte: AMECO

presentano di nuovo i valori più preoccupanti, mentre all'altro estremo la Germania si attesta su sentieri nettamente più favorevoli. Nel mezzo, Francia e Italia gravitano mediamente più vicino alla media UE. Scostamenti simili riflettono però in tutti i paesi, e lungo tutto il periodo preso in esame, tassi di disoccupazione giovanile nettamente più elevati di quelli generali. Ciò assume contorni marcatamente allarmanti per quanto concerne i casi di Spagna e Grecia, dove i picchi del tasso di disoccupazione per le fasce di età più giovani hanno superato la soglia del 50% durante il periodo 2012-2015. Anche la media UE è spiccatamente superiore in questo segmento di popolazione, dato che il valore medio dell'intera unione si è mosso su un sentiero altalenante, ma sempre collocato su valori due volte pari a quelli del totale della popolazione. Un elemento da sottolineare è che, a differenza che in aggregato, l'Italia presenta però in questo caso un comportamento particolarmente negativo: se all'inizio del periodo, pur collocandosi sopra la media UE, il tasso di disoccupazione giovanile italiano sembrava in linea con quello delle grandi economie dell'Europa centrale, dopo il 2007 la sua posizione si è di fatto avvicinata molto di più a quella di economie quali Spagna e Grecia che non a quella della Francia come nei casi precedenti. Seppur in costante calo negli ultimi anni, il tasso di disoccupazione nella fascia 15-24 rimane intorno a valori, quali il 30%, enormemente elevati.

Per quanto riguarda la popolazione femminile (Fig. 2.31), le cose sembrerebbero a prima vista andare meglio. Infatti, seppure ci troviamo di fronte a valori superiori rispetto alla media complessiva (nella quale quindi ha grosso peso la porzione relativa al mondo maschile), la situazione non sembrerebbe così allarmante come quella che abbiamo appena visto nel caso dei più giovani.

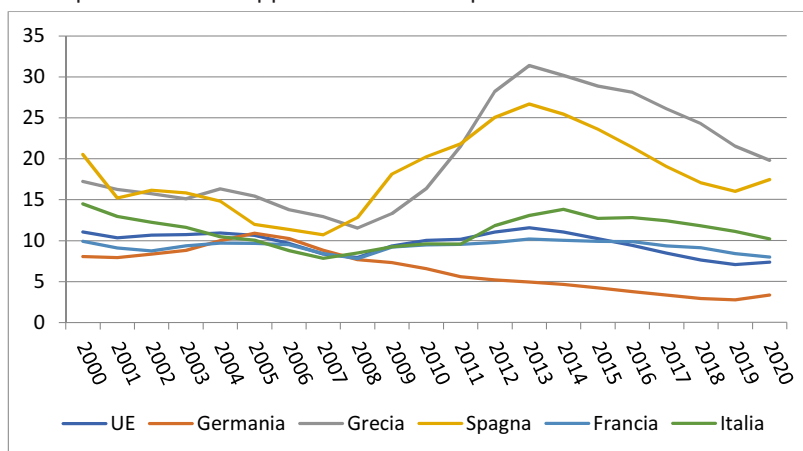
Figura 2.30 – Tasso di disoccupazione per la fascia di età 15-24 per alcuni casi rappresentativi con i quali si confronta l'Italia



Fonte: OECD

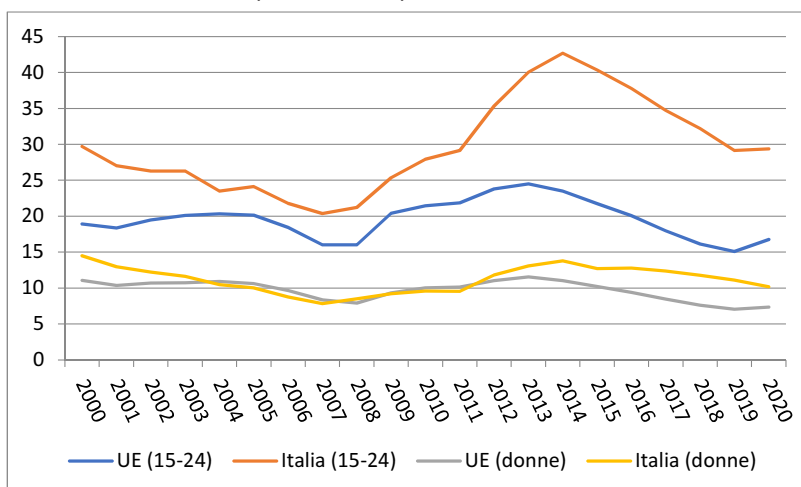
Inoltre, il caso specifico italiano torna ad essere molto più in linea con quella che è la media UE e la situazione francese, pur restando su valori più elevati a partire dal 2012. Dunque, se mettiamo in evidenza la prestazione italiana rispetto a quella della media UE per quanto riguarda i casi dei giovani 15-24 e delle donne come in Fig. 2.32, la condizione più preoccupante sembra essere quella dei segmenti di popolazione appena entrati nel mercato del lavoro, quale che sia il loro sesso.

Figura 2.31 – Tasso di disoccupazione per le donne per alcuni casi rappresentativi con i quali si confronta l'Italia



Fonte: OECD

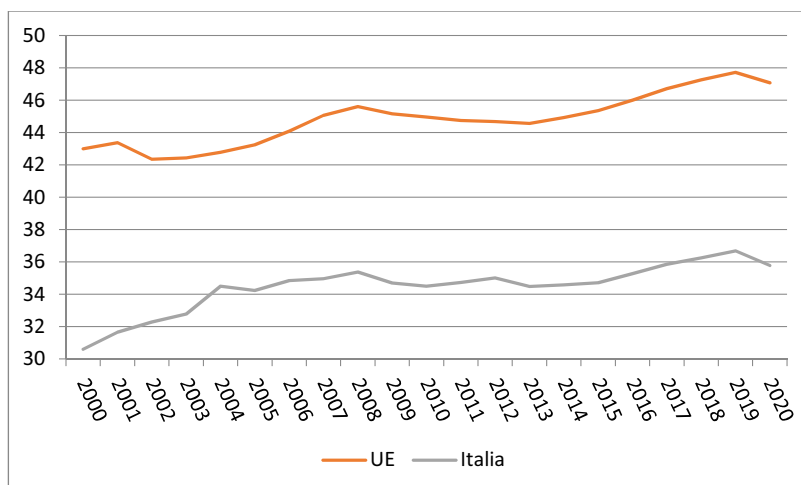
Figura 2.32 – Tasso di disoccupazione per la fascia di età 15-24 e per le donne per l'UE e l'Italia



Fonte: OECD

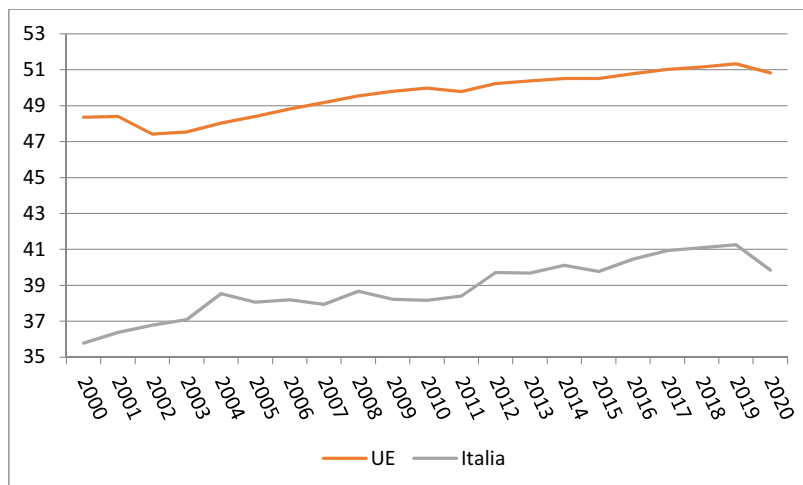
Tuttavia, per quanto riguarda il dato femminile, la situazione risulta meno rassicurante di quanto suggerito dal tasso di disoccupazione se guardiamo all'andamento del rapporto tra occupazione e popolazione femminile (Fig. 2.33) e a quello dei tassi di partecipazione femminili (Fig. 2.34) effettuando una comparazione tra la media UE e il caso dell'Italia.

Figura 2.33 – Il rapporto occupazione/popolazione per le donne nell'UE e in Italia



Fonte: OECD

Figura 2.34 – Il tasso di partecipazione della forza lavoro per le donne nell’UE e in Italia



Fonte: OECD

In entrambi i casi appare in tutta evidenza l’insufficienza delle informazioni ricavabili andando a vedere solo il tasso di disoccupazione. Ovviamente, questo resta vero in tutti i casi: ognuna delle evidenze riportate fino ad ora potrebbe essere ulteriormente approfondita e corroborata da aggiunte provenienti da indicatori differenti e complementari. Tuttavia, mentre per sottolineare l’evidenza di uno “spreco di lavoro” nostrano alla luce dei casi precedenti già il semplice riferimento al tasso di disoccupazione effettivo era sufficiente, in questo ultimo caso le problematiche si celano dietro degli indicatori che a prima vista potrebbero trarre in inganno l’osservatore. Una volta integrati i dati relativi al semplice tasso di disoccupazione, emerge la realtà di un mercato del lavoro femminile che soffre tanto quanto quello generale e quello giovanile, se non addirittura di più. Infatti, i tassi di occupazione e di partecipazione sono marcatamente sotto la media UE, e per lunghi periodi la differenza eccede i dieci punti percentuali.

Questa panoramica ci consente perciò di dire che, seppur con varie sfumature e differenti intensità a seconda dei casi concreti presi in esame, il mercato del lavoro italiano appare come molto “in difficoltà” sia in termini assoluti, come visto più in dettaglio nelle sezioni precedenti, sia in termini relativi quando lo si metta in rapporto con evidenze provenienti dai paesi europei. Ciò vale sicuramente per il tasso di disoccupazione effettivo, e si manifesta con ancora più forza nei casi dei segmenti del mercato del lavoro giovanile (nella fascia di età 15-24) e femminile.

Riferimenti bibliografici

- Atanas, H., Planas, C., Roeger, W. e Rossi, A. (2017). NAWRU Estimation Using Structural Labour Market Indicators. *JRC108620*.
- Agnoli, M.S. (2014). Generazioni sospese: percorsi di ricerca sui giovani Neet. *Generazioni sospese*, 0-0.
- Barbieri, P., e Scherer, S. (2005). Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia. *Stato e mercato*, 25(2), 291-322.
- Berton, F., Richiardi, M.G., e Sacchi, S. (2009). *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*. Bologna, Il Mulino.
- Carriero, V. (2012). I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri. *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 71-96.
- Cesaratto S. (2009). L'uno due tedesco (The sick fraulein of Europe II). *Economiae-politica.it*.
- De Gregorio, C., e Giordano, A. (2014). "Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane. *ISTAT Working Papers* n. 3.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., e Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167-88.
- Inps (2021). *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX Rapporto annuale*. <<https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xx-rapporto-annuale>>.
- ISMEA (2013). *Il part-time in agricoltura: caratteristiche ed importanza del fenomeno per lo sviluppo delle aree rurali italiane*. <<https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/6%252Fd%252F6%252FD.a0dc5187c4be670192fd/P/BLOB:ID=9136/E/pdf>>.
- Istat (2021). *Dicembre 2020. Occupati e disoccupati*. <<https://www.istat.it/it/archivio/253019>>.
- Istat (2022). *Dicembre 2021. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*. <<https://www.istat.it/it/archivio/265891>>.
- Fontanari, C., Palumbo, A., e Salvatori, C. (2020). Potential Output in Theory and Practice: A Revision and Update of Okun's Original Method. *Structural Change and Economic Dynamics*, 54, 247-266.
- Fontanari, C., Palumbo, A., e Salvatori, C. (2022). The Updated Okun Method for Estimation of Potential Output with Alternative Measures of Labor Underutilization. *Structural Change and Economic Dynamics*, 60, 158-178.
- Machin, S., e Manning, A. (1999). The Causes and Consequences of Long-term Unemployment in Europe. *Handbook of Labor Economics*, 3, Part C, 3085-3139. North Holland, Elsevier.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal (2021). *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*. <<https://www.anpal.gov.it/-/mercato-del-lavoro%2020-online-il-rapporto-annuale>>.

- Miotti, D. (2019). La demografia come destino? Il futuro di un'Italia sempre più piccola, meno ricca e invariabilmente duale. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(3-4), 723-737.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74.
- Raitano, M., Jessoula, M., Natili, M., e Pavolini, E. (2019). I working poor in Italia. *Social Cohesion Papers*, (2), 1.
- Saraceno, C. (2015). *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Stockhammer, E. (2004). The Rise of Unemployment in Europe: a Keynesian Approach, in *New Directions in Modern Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Storm, S. (2016). German Wage Moderation and the Eurozone Crisis: a Critical Analysis. *Institute for New Economic Thinking*, 8.
- Svimez (2015). *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna, Il Mulino.
- Svimez (2021). *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna, Il Mulino.
- Tridico, P. (2009). Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia. *Collana del Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre, Working Paper*, (107).
- Viesti, G. (2016). Disparità regionali e politiche territoriali in Italia nel nuovo secolo, in *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*. Milano, Franco Angeli, 55-76.

APPENDICE A

Nota sulla popolazione in età da lavoro

Gli indici del mercato del lavoro offrono un quadro sintetico dello stato di salute del mercato del lavoro. Nella costruzione di tali indici è fondamentale identificare la popolazione in età da lavoro. Potrebbe sembrare banale soffermarvisi, eppure definire l'età da lavoro richiede una dovuta attenzione. Negli ultimi anni, probabilmente per tenere conto dell'allungamento dell'età lavorativa, si fa sempre più spesso riferimento alla popolazione compresa tra i 15 e i 74 anni, anziché la più tradizionale fascia d'età compresa tra i 15 e i 64 anni. In Italia, le riforme in tema di pensioni dal 1992 (Riforma Amato) al 2018, in seguito alla Riforma Fornero (2012), hanno sempre modificato i requisiti di età anagrafica e contributiva provocando uno slittamento dell'età pensionabile. L'eccezione è rappresentata dall'ultima riforma nota come Quota 100 (2019) con cui, in via sperimentale, è stato possibile andare in pensione con 62 anni di cui 38 di contributi nel triennio 2019-2021. La pensione di anzianità anagrafica, ad oggi, è fissata a 67 anni di cui almeno 20 di contributi. Vi sono, inoltre, incentivi qualora si scegliesse di continuare a lavorare fino ai 70 anni. Tutto ciò dovrebbe concorrere ad una maggiore partecipazione sul mercato del lavoro anche delle persone con 65 anni o più. Sembrerebbe quindi appropriato adottare come popolazione in età da lavoro l'insieme delle persone comprese nella fascia d'età tra i 15 e i 74 anni.

Eppure, allargare la popolazione in età da lavoro, comprendendo anche le persone che si trovano tra i 65 e i 74 anni, altera sensibilmente gli indici del mercato del lavoro, fornendone un'immagine in parte diversa da quella prima descritta. In particolare, vogliamo soffermarci sulle implicazioni che derivano dall'identificare la forza lavoro con la popolazione di età compresa tra i 15 e i 74 anni, relative al tasso di partecipazione e al tasso di disoccupazione. Per il primo ne comporterebbe una riduzione sensibile. Infatti, la popolazione compresa tra i 65 e i 74 anni è per la gran parte fuori dal mercato del lavoro, perché in pensione. Si allargherebbe, specialmente in Italia dove la classe di età più anziana costituisce una quota rilevante degli abitanti, molto la popolazione in età da lavoro a fronte di un modesto aumento della forza lavoro.

Analogamente, il tasso di disoccupazione che ne deriverebbe sarebbe sensibilmente inferiore. In Italia, in particolare, poiché la pensione di anzianità anagrafica spetta a chi ha 67 anni e per quella di anzianità di servizio può bastare anche un'età inferiore, è plausibile aspettarsi che la stragrande maggioranza delle persone più anziane che rimangono nel mercato del lavoro lo faccia perché effettivamente occupata. Infatti, il tasso di disoccupazione per la fascia d'età compresa tra i 65 e i 74 anni è estremamente basso (pari al 2.1% nel 2020, in Italia).

Di conseguenza, la fascia d'età compresa tra i 65 e i 74 anni non è, ad oggi, particolarmente rappresentativa del mercato del lavoro per le ragioni ap-

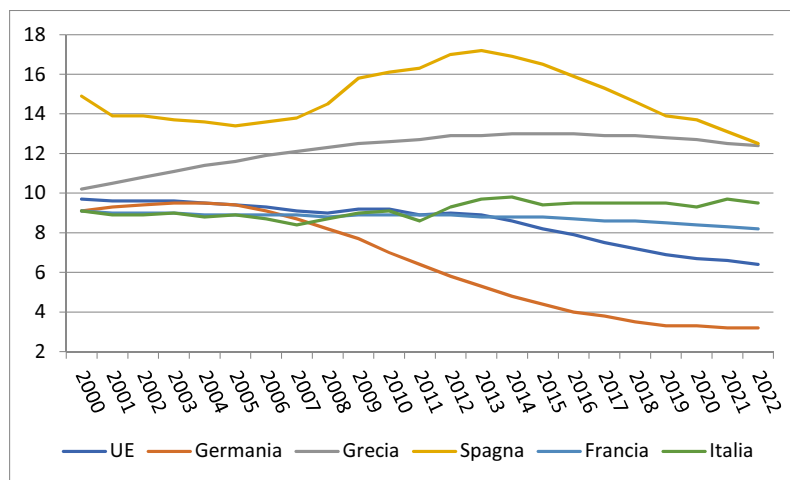
pena indicate. Inoltre, scegliere come popolazione di riferimento le persone con età compresa tra i 15 e i 74 anni renderebbe meno attendibile il confronto con il passato, in quanto in Italia fino al 2011 si poteva ottenere la pensione di anzianità di servizio a 65 anni.

APPENDICE B

Il confronto internazionale in base al NAWRU

Partendo dal 2000 e arrivando alle previsioni per il 2022, vediamo come uno degli indicatori più importanti del mercato del lavoro, ovvero il NAWRU, abbia conosciuto dinamiche estremamente differenziate per quanto riguarda i casi che stiamo prendendo in esame. Tale indicatore si riferisce a quel particolare livello del tasso di disoccupazione che mantiene costante il tasso di crescita dei salari nominali. Non ci addentriamo qui nella questione del giudizio su tale indicatore quale strumento affidabile di analisi¹⁸ ma ci limitiamo a constatarne la centralità nella elaborazione delle politiche macroeconomiche, sia fiscali che più specificamente riguardanti il mercato del lavoro. Tale punto è trattato in maniera estesa nel Capitolo III.

Figura 2.35 – Il NAWRU per alcuni casi rappresentativi con i quali si confronta l'Italia



Fonte: AMECO

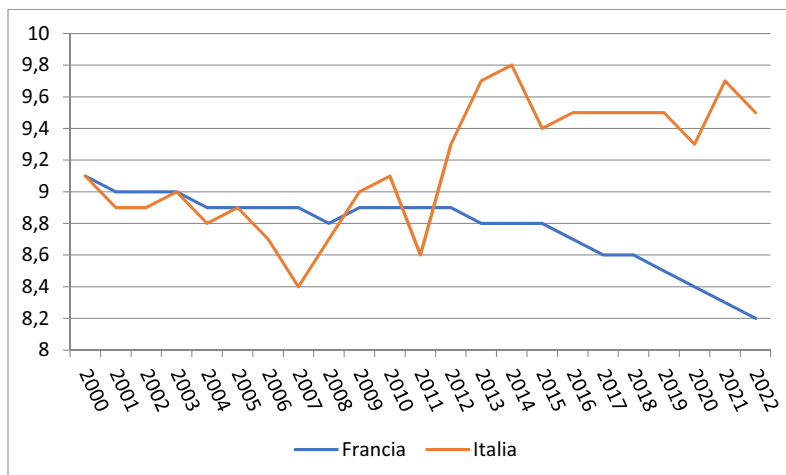
Come possiamo vedere nella Figura 2.35, il NAWRU, se si fa eccezione per il caso spagnolo, nel quale esso rimane strutturalmente su livelli più elevati della media, ha avuto un comune punto di partenza nel 2000. La media UE si attestava su valori prossimi al 10%, così come quelli degli altri Paesi presenti nel nostro ristretto campione. Ciò testimonia la presenza in quel decennio di un tasso strutturale¹⁹ di disoccupazione piuttosto elevato nel contesto europeo,

¹⁸ Vedasi anche alcune recenti discussioni in sede europea (cfr. Atanas *et al.*, 2017), nonché i contributi di Fontanari *et al.* (2020, 2022).

¹⁹ Il termine 'strutturale' è da intendersi nel senso di valore del tasso di disoccupazione per il quale l'inflazione non accelera.

questione che non a caso è stata fortemente dibattuta al fine di individuarne le cause e spiegare la differenza ragguardevole rispetto al caso statunitense (Nickell, 1997; Machin e Manning, 1999; Stockhammer, 2004). Il NAWRU medio per l'UE ha poi conosciuto una non marcata, ma piuttosto costante tendenza all'abbassamento, fino a una accentuata fase di caduta, dal 2014 in poi, verso i livelli che ad oggi si attestano intorno al 6%. Come è evidente dal grafico riportato in Fig. 2.35, tale abbassamento medio cela al suo interno una notevole variabilità dei casi specifici. Possiamo vedere come i casi di Spagna e Grecia siano particolarmente sfavorevoli, essendo questi Paesi caratterizzati da tassi di disoccupazione strutturale considerevoli, e che in fase previsionale per il 2022 convergono ad un valore comune del 12,4%. Al lato diametralmente opposto del ventaglio dei casi abbiamo invece la Germania, la quale dai primi anni 2000 in poi ha sperimentato una continua e sostenuta decrescita nel NAIRU, il quale oggi si attesta su valori prossimi al 3%, ricordando quasi una situazione di (simil) pieno impiego. Le cause di questo successo sono spesso dibattute, con interpretazioni non di rado divergenti nella analisi di quali siano i fattori decisivi (Cesaratto, 2009; Dustmann *et al.*, 2014; Storm, 2016). Questo trend che ha caratterizzato il mercato del lavoro tedesco ha perciò fortemente influenzato anche la tendenza media sperimentata all'interno dell'UE, guidandone parzialmente il relativo successo che sembra apparire alla luce di questa statistica. I casi di Francia e Italia si configurano invece come casi intermedi, entrambi stabilmente compresi all'interno di una forchetta che va dall'8 al 10%. Ciò significa che, seppur senza drastici scenari quali quello spagnolo o greco, i mercati del lavoro franco-italico sono stabilmente caratterizzati da una disoccupazione strutturale ragguardevole, e che non accenna a diminuire.

Figura 2.36 – Il NAWRU per i casi italiano e francese



Fonte: AMECO

Andando ad analizzare questi due paesi più da vicino possiamo però notare delle divergenze importanti. Partendo infatti esattamente dallo stesso valore del NAWRU per l'anno 2000, pari al 9,1%, i due Paesi confinanti sembrano andare, in particolare nel periodo post-Grande Recessione, in direzioni esattamente opposte. Da un lato la Francia, dal 2012 e per i dieci anni successivi, ha conosciuto una stabile seppur non esaltante caduta del NAWRU. Dall'altro l'Italia, all'interno di un quadro caratterizzato da una più accentuata variabilità nel breve periodo, ha visto crescere non di poco il proprio NAWRU, fino a toccare valori prossimi alla doppia cifra. Ciò testimonia come, al netto di una situazione assolutamente analoga e non particolarmente favorevole tra quella dei due casi succitati, i trend relativi siano piuttosto divergenti e sicuramente più ottimistici per quello che concerne la situazione francese. Tale trend relativo è chiaramente fortemente influenzato anche dalle diverse direzioni prese dalle politiche macroeconomiche a livello nazionale, dato che i governi francesi hanno fatto ricorso in maniera molto meno marcata a politiche di bilancio restrittive rispetto ai governi italiani. Possiamo perciò in prima battuta mettere l'Italia nel novero di quei Paesi che, seppur partendo da una situazione relativamente in linea con quella del resto della media UE, ha progressivamente perso terreno sia per quanto riguarda i suoi stessi livelli di partenza, sia per quanto riguarda la media a più Paesi, segnando pertanto una importante (e preoccupante) divaricazione. Tale discrepanza tocca, in sede previsionale per il 2022, il 3% per quanto riguarda lo scarto (positivo) fra livello del NAWRU italiano e livello del NAWRU per la media UE.

La misura del prodotto potenziale nel contesto dell'Unione Europea e la disoccupazione strutturale (Nawru)

Claudia Fontanari e Riccardo Pariboni

3.1 Prodotto potenziale e bilancio strutturale

La determinazione di quel tasso di disoccupazione in corrispondenza del quale l'inflazione non accelera ha un ruolo essenziale nelle stime del prodotto potenziale. Quest'ultimo, a sua volta, è un concetto chiave nel contesto della regolamentazione fiscale dell'Unione Europea, poiché la sua stima è utilizzata per calcolare i saldi di bilancio "strutturali", che si traducono in specifiche indicazioni di politica fiscale per i singoli paesi influenzando il quadro macroeconomico e con ciò le condizioni del mercato del lavoro descritte nel capitolo precedente.

Poiché il prodotto potenziale non è osservabile, i presupposti teorici e le tecniche statistiche su cui si basano le stime di tale grandezza giocano un ruolo fondamentale, così come l'interpretazione che ad esse si può attribuire. Il ruolo strategico di tali stime ha alimentato un crescente dibattito relativo alle metodologie utilizzate dalle principali istituzioni internazionali. In questo capitolo, ci concentreremo sulla metodologia adottata dalla Commissione Europea (CE) per le stime del prodotto potenziale e dell'*output gap* – la differenza tra produzione effettiva e potenziale. Quest'ultima è diventata cruciale per la politica economica europea, specialmente dopo l'entrata in vigore del Fiscal Compact, che affianca alla prescrizione del pareggio di bilancio nel lungo periodo una serie di Obiettivi di Medio Termine (MTO), relativi non al saldo di bilancio effettivo ma al saldo di bilancio "strutturale", ossia corretto per il ciclo economico.

Nel quadro di riferimento europeo, il prodotto potenziale è definito come il più alto livello di produzione che un'economia è in grado di ottenere con il pieno utilizzo delle risorse produttive, senza generare pressioni inflazionistiche, ed è interpretato come un livello di equilibrio di lungo periodo, determinato da soli fattori d'offerta e variabili istituzionali, intorno al quale gravita il prodotto effettivo. Ne segue che la differenza tra prodotto effettivo e potenziale è interpretata come una misura della posizione ciclica di un'economia e, in quanto tale, utilizzata dalla CE per valutare quanta parte del deficit (o surplus) fiscale in un particolare paese possa essere attribuito alle variazioni del

ciclo economico e quanta, invece, sia da considerarsi strutturale. L'imposizione dell'obiettivo di equilibrio strutturale, nel quadro di regolamentazione fiscale dell'UE, implica che un aumento del deficit strutturale per un paese si tradurrà in una pressione, esercitata su quel paese, ad attuare un consolidamento fiscale, mentre una diminuzione del deficit strutturale (o un aumento del surplus strutturale) riduce l'urgenza dell'aggiustamento fiscale.

L'importanza della stima del prodotto potenziale, in questo quadro, è facilmente visibile: nella determinazione del saldo di bilancio effettivo, un *output gap* più ampio, in valore assoluto, comporterà l'attribuzione di un peso più grande agli effetti del ciclo economico, determinando la stima di un più ampio saldo di bilancio strutturale. La stima del potenziale è dunque direttamente collegata ai margini di flessibilità delle manovre fiscali concessi ai singoli paesi europei, che potranno variare di paese in paese anche a parità di saldo effettivo di bilancio.

Formalmente, il saldo strutturale di bilancio misura la posizione dei conti pubblici corretta per gli effetti derivanti da fluttuazioni congiunturali dell'economia:

$$SB_t = CAB_t - oneoffs_t \quad (1)$$

dove CAB_t è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e $oneoffs_t$ indica l'ammontare delle misure una tantum in percentuale del PIL. Il saldo di bilancio corretto per il ciclo è definito a sua volta come segue:

$$CAB_t = \frac{B_t}{Y_t} - C_t = \frac{B_t}{Y_t} - \varepsilon \cdot OG_t \quad (2)$$

dove $\frac{B_t}{Y_t}$ misura il saldo di bilancio in rapporto al PIL e C_t rappresenta la componente ciclica, la quale dipende dalla misura dell'*output gap* (OG_t) in base all'elasticità ε del saldo di bilancio ai cambiamenti nell'*output gap*. Poiché nel quadro europeo SB_t dovrebbe essere uguale a zero, gli unici movimenti di bilancio consentiti sarebbero quelli relativi agli stabilizzatori automatici. Se, infatti, ricaviamo la definizione del saldo effettivo dalla (2) e sostituiamo la definizione di saldo di bilancio corretto per il ciclo dalla (1), si ottiene:

$$\frac{B_t}{Y_t} = CAB_t + C_t = (SB_t + oneoffs_t) + C_t \quad (3)$$

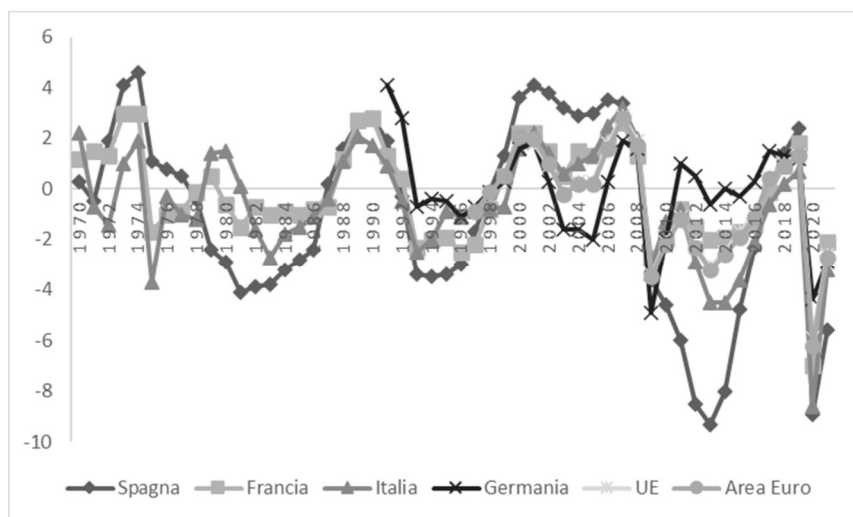
da cui, posto l'obiettivo di pareggio strutturale, ne deriva che:

$$\frac{B_t}{Y_t} = C_t = \varepsilon \cdot OG_t \quad (4)$$

ossia, la dimensione del saldo di bilancio effettivo sarà determinata solo dalla dimensione dell'*output gap* e un *output gap* negativo determinerà la parte del bilancio effettivo che non ha bisogno di essere corretto da politiche fiscali discrezionali. Da tali definizioni appare chiaro che un aumento dell'*output gap* (in valore assoluto) determina un miglioramento del saldo strutturale di bilancio, consentendo una maggiore flessibilità di spesa pubblica.

Pur in presenza delle numerose criticità metodologiche e teoriche relative alla definizione e alla misurazione di prodotto potenziale e *output gap*, può essere utile andare a vedere cosa ci dicono i dati. La Fig. 3.1 offre un colpo d'occhio sull'evoluzione dell'*output gap* in Italia, a confronto con quello di una selezione di paesi europei e di Unione Europea e Area Euro nel loro complesso, a partire dal 1970. A fronte di una notevole sincronia del ciclo economico, così come misurato dall'andamento dell'*output gap*, emerge in particolare, in maniera non sorprendente, come i postumi della crisi dei debiti sovrani europei abbiano colpito l'Italia – e più in generale i paesi mediterranei – in maniera più veemente rispetto alla media europea. Un discorso simile si può fare in merito agli ultimi due anni, cioè 2020 e 2021, a testimonianza di come le conseguenze economiche della pandemia siano state avvertite in particolar modo nel nostro paese.

Figura 3.1 – Output Gap, espresso in percentuale del prodotto potenziale



Fonte: AMECO

Tabella 3.1 – Output Gap, espresso in percentuale del prodotto potenziale

UE	AREA EURO	GERMANIA	SPAGNA	FRANCIA	ITALIA	PORTOGALLO	FINLANDIA	SVEZIA	REGNO UNITO	
1970-79			1	0,68	-0,18	-0,43	-2,1	0,21	0,766667	
1980-89			-1,87	-0,33	-0,43	-1,89	-0,02	-0,25	0,32	
1990-99		0,411111	-0,94	-0,67	-0,68	1,5	-1,29	-2,02	-0,13	
2000	-	2,1	1,6	3,6	2,2	1,6	3,1	3	1,9	2
2001	1,8	2	1,8	4,1	2,2	2,2	2,2	1,4	0,3	1,2
2002	0,9	1	0,3	3,8	1,5	1,4	0,9	-0,4	-0,5	0,6
2003	-0,2	-0,2	-1,6	3,2	0,5	0,6	-1,4	-1,5	-1	1,1
2004	0,3	0,2	-1,6	2,9	1,5	1	-0,8	-0,4	0,4	1
2005	0,3	0,2	-2	3	1,3	1,3	-0,9	-0,3	0,6	1,1
2006	1,8	1,6	0,3	3,5	2	2,5	-0,1	1,4	2,4	1,6
2007	2,9	2,8	1,9	3,4	2,6	3,2	1,6	4,4	3,2	1,9
2008	1,9	1,7	1,6	1,3	1,3	2	1,4	3,6	0,5	0,1
2009	-3,4	-3,5	-4,9	-3,6	-2,7	-3,1	-1,7	-5	-5,3	-4,9
2010	-2,1	-2,2	-2	-4,6	-1,9	-1,3	-0,1	-2,2	-1,4	-3,9
2011	-1,1	-1,2	1	-6	-0,8	-0,8	-1,3	0	0,1	-3,5
2012	-2,3	-2,3	0,5	-8,5	-1,5	-2,9	-4,3	-1,6	-2	-3
2013	-3,1	-3,2	-0,6	-9,3	-2	-4,5	-4,5	-2,6	-2,4	-2,3
2014	-2,5	-2,6	0	-8	-1,9	-4,5	-3,6	-3,1	-1,7	-0,9
2015	-1,7	-1,9	-0,3	-4,8	-1,7	-3,6	-2,1	-3	0,6	0,1
2016	-1	-1,1	0,3	-2,3	-1,4	-2,1	-0,9	-1,2	0,4	0,5
2017	0,4	0,4	1,5	0	-0,1	-0,6	1,3	0,7	0,6	1,1
2018	1	0,9	1,3	1,4	0,9	0,2	2,7	0,4	0,4	1,5
2019	1,3	1,3	1,2	2,4	1,8	0,7	3,9	0,3	0,2	2
2020	-5,9	-6,2	-4,4	-8,9	-7	-8,6	-6,1	-3,7	-4,3	-8,6
2021	-2,6	-2,7	-2,9	-5,6	-2,1	-3,2	-3,3	-1,8	-2	-3,3

Fonte: AMECO (i valori in corrispondenza di 1970-79, 1980-89 e 1990-99 sono corrispondenti all'output gap medio per il decennio in questione)

3.2 Le metodologie di stima del prodotto potenziale

Il concetto di prodotto potenziale come equilibrio non-inflazionistico di lungo periodo attorno cui gravita il prodotto effettivo non è neutrale dal punto di vista teorico. In una diversa prospettiva, infatti, che si rifà al quadro teorico keynesiano, il prodotto potenziale è interpretato come una sorta di limite superiore al livello effettivo di produzione in un'economia normalmente caratterizzata da un'occupazione inferiore al pieno impiego. L'output potenziale è quindi definito come la quantità di output che può essere ottenuta da un'economia in condizioni di piena occupazione delle risorse produttive. Questa differenza teorica di base ha un effetto rilevante sul modo in cui il prodotto potenziale, una grandezza non osservabile, è stimato empiricamente.

Dall'interpretazione teorica *mainstream* derivano due classi principali di metodi di stima: quelli puramente statistici (che ricavano informazioni dalla

serie dell'output effettivo) e i metodi economici (che utilizzano relazioni aggiuntive di natura economica). Per quanto riguarda la prima classe, la serie dell'output effettivo viene scomposta in una componente di *trend* e una componente ciclica attraverso filtri statistici. Identificando la tendenza del prodotto effettivo come il livello potenziale dell'output, queste metodologie assumono – e dunque non provano – che i due livelli non possono mai divergere troppo tra loro e che il primo tende a gravitare intorno al secondo. Anche i metodi della seconda classe sono strutturalmente influenzati dai presupposti teorici su cui si basano. All'interno di questa classe, alcuni metodi usano la curva di Phillips per stimare il NAWRU – quel particolare tasso di disoccupazione di equilibrio che si associa ad una crescita stabile dei salari – in base al principio teorico che variazioni positive (negative) dell'inflazione devono corrispondere a divari di disoccupazione negativi (positivi), e sulla base di tali divari di disoccupazione sono poi calcolati gli *output gap*; altri stimano direttamente l'evoluzione nel tempo dei fattori di offerta, sulla base del principio teorico che la crescita del prodotto potenziale è esclusivamente un fenomeno determinato da lato dell'offerta. Tra questi, una metodologia largamente utilizzata, che è anche alla base delle stime della Commissione Europea, è il metodo della funzione di produzione.

La metodologia adottata dalla Commissione Europea (D'Auria *et al.*, 2010; Havik *et al.*, 2014) per stimare il PIL potenziale è infatti basata su una funzione di produzione Cobb-Douglas a rendimenti di scala costanti:

$$Y_t = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t \quad (5)$$

dove Y_t è il PIL in termini reali, L_t il lavoro, K_t il capitale, e TFP_t la produttività totale dei fattori. Secondo tale rappresentazione, il prodotto potenziale deriva dalla combinazione dei fattori produttivi lavoro e capitale, e dalla *total factor productivity* (TFP), espressi ai loro livelli di *trend*, ottenuti tramite opportuni filtri statistici. Il parametro α rappresenta l'elasticità del prodotto al fattore lavoro e, sulla base delle ipotesi di rendimenti di scala costanti e concorrenza perfetta, può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari.

In particolare, il lavoro potenziale è definito come:

$$L^\alpha = Part \cdot Popw \cdot (1 - NAWRU) \cdot h \quad (6)$$

dove *Part* rappresenta la componente strutturale del tasso di partecipazione alla forza lavoro, *Popw* è la popolazione in età lavorativa tra i 15 e i 74 anni, *h* è la componente strutturale delle ore lavorate per dipendente e *NAWRU* è il tasso di disoccupazione non inflazionistico. La stima del NAWRU è ottenuta applicando un filtro di Kalman bivariato alla serie del tasso di disoccupazione effettivo che include le informazioni di una specifica curva di Phillips (Havik *et al.*, 2014).

Per quanto riguarda lo stock di capitale, invece, si assume che il livello potenziale sia uguale a quello effettivo. Il livello di capitale viene costruito cumulando la serie dall'investimento lordo, ipotizzando un tasso di deprezzamento costante e assumendo la piena utilizzazione dello stock di capitale esistente, e si adotta il metodo dell'inventario permanente. Quindi:

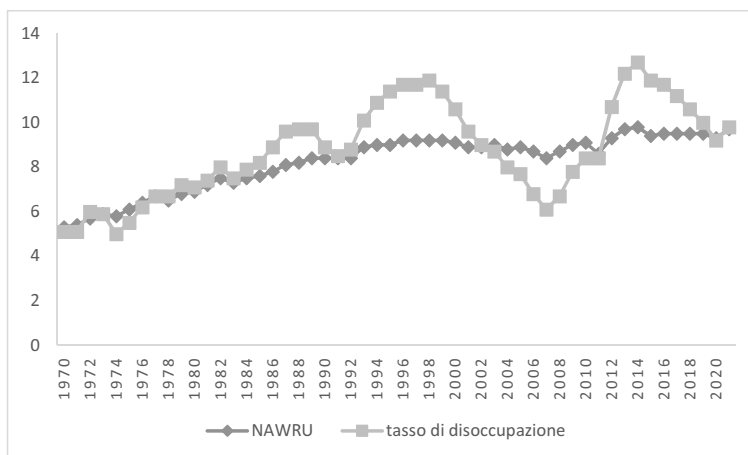
$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t \quad (7)$$

dove lo stock di capitale K_t è dato dallo stock del periodo precedente al netto del deprezzamento δ e aumentato del flusso di nuovi investimenti I_t .

Infine, la TFP_t potenziale viene stimata come componente di *trend* della TFP ottenuta come residuo di Solow, regredendo l'output effettivo sugli input effettivi. Dall'autunno 2010, per l'estrazione del *trend* viene adottato un metodo Bayesiano bivariato con filtro di Kalman, che sfrutta il legame tra il ciclo della TFP e l'utilizzo della capacità (D'Auria *et al.*, 2010).

L'equazione (6) mette in luce che la stima del NAWRU gioca un ruolo fondamentale nella stima del prodotto potenziale. Maggiore è il NAWRU, minore sarà l'impiego di lavoro che entra nella funzione di produzione, e dunque minore sarà l'output potenziale. Se il NAWRU aumenta durante una recessione, questo si traduce in una diminuzione del lavoro potenziale, che a sua volta determina una caduta del PIL potenziale e una riduzione dell'*output gap*, con una conseguente minore flessibilità concessa in ambito di politica fiscale. Tuttavia, anche la stima di questa grandezza non osservabile presenta diverse criticità: idealmente, il valore del NAWRU dovrebbe essere dedotto dai dati sull'inflazione salariale, ma, in pratica, a causa della natura erratica della relazione empirica salari-disoccupazione, il NAWRU è stimato come la componente di *trend* della serie del tasso effettivo di disoccupazione. Questo conduce a un'eccessiva sensibilità del NAWRU all'andamento del tasso di disoccupazione effettivo, per cui qualsiasi cambiamento persistente osservato nel livello medio di disoccupazione effettiva è automaticamente interpretato come un cambiamento del NAWRU, richiamando il concetto di isteresi. La Fig. 3.2, sotto riportata, mostra la coevoluzione nel tempo del tasso di disoccupazione effettivo e del NAWRU per l'Italia, a partire dal 1970.

Figura 3.2 – NAWRU e tasso di disoccupazione effettivo in Italia



Fonte: AMECO

Tabella 3.2 – Il NAWRU nei principali paesi europei

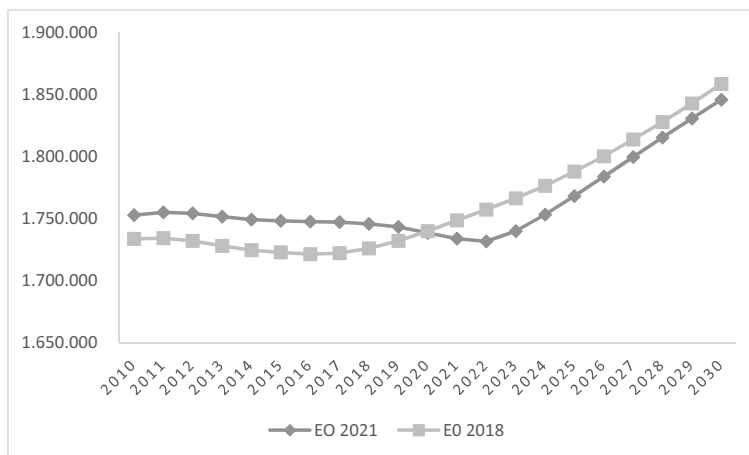
UE	AREA EURO	GERMANIA	SPAGNA	FRANCIA	ITALIA	PORTOGALLO	FINLANDIA	SVEZIA	REGNO UNITO	
1970-79		2,02	7,43	4,48	6,06	4,42	2,95	1,72	5,09	
1980-89		6,2	14,2	7,85	7,65	7,23	4,38	2,27	9,06	
1990-99		7,99	17,56	9,1	8,89	5,78	10,72	6,22	7,97	
2000	9,7	9,4	9,1	14,9	9,1	9,1	4,9	9,8	6,8	6,4
2001	9,6	9,2	9,3	13,9	9	8,9	4,9	8,9	6,5	6,1
2002	9,6	9,2	9,4	13,9	9	8,9	5,3	8,3	6,4	6
2003	9,6	9,3	9,5	13,7	9	9	5,8	7,8	6,3	5,9
2004	9,5	9,3	9,5	13,6	8,9	8,8	6,2	7,5	6,2	5,8
2005	9,4	9,3	9,4	13,4	8,9	8,9	7	7,2	6,3	5,7
2006	9,3	9,2	9,1	13,6	8,9	8,7	7,7	7	6,3	5,8
2007	9,1	9,2	8,7	13,8	8,9	8,4	8,5	6,8	6,3	5,8
2008	9	9,2	8,2	14,5	8,8	8,7	9,3	6,9	6,4	5,8
2009	9,2	9,4	7,7	15,8	8,9	9	10,4	7,4	6,7	5,9
2010	9,2	9,4	7	16,1	8,9	9,1	11,2	7,4	6,7	5,9
2011	8,9	9,1	6,4	16,3	8,9	8,6	11,9	7,4	6,7	5,8
2012	9	9,2	5,8	17	8,9	9,3	12,5	7,5	6,8	5,8
2013	8,9	9,1	5,3	17,2	8,8	9,7	12,7	7,7	6,8	5,7
2014	8,6	8,9	4,8	16,9	8,8	9,8	12,1	7,7	6,8	5,6
2015	8,2	8,6	4,4	16,5	8,8	9,4	11,5	7,8	6,7	5,5
2016	7,9	8,4	4	15,9	8,7	9,5	10,8	7,5	6,7	5,3
2017	7,5	8,1	3,8	15,3	8,6	9,5	9,8	7,4	6,6	5,2
2018	7,2	7,8	3,5	14,6	8,6	9,5	8,8	7,1	6,4	5,1
2019	6,9	7,6	3,3	13,9	8,5	9,5	8	6,8	6,3	4,9
2020	6,7	7,4	3,3	13,7	8,4	9,3	7,4	6,8	6,3	4,9
2021	6,6	7,3	3,2	13,1	8,3	9,7	6,8	6,5	6,2	4,8

Fonte: AMECO (i valori in corrispondenza di 1970-79, 1980-89 e 1990-99 sono corrispondenti al NAWRU medio per il decennio in questione)

Durante gli anni 2010, la performance del mercato del lavoro dei paesi periferici dell'Eurozona ha determinato frequenti revisioni al rialzo delle stime del NAWRU e la loro persistenza a livelli elevati (Tab. 3.1). Il peggioramento del mercato del lavoro è stato allora interpretato in termini strutturali e non come un fenomeno ciclico. Tale interpretazione implica che parte di quel peggioramento non sia reversibile attraverso politiche della domanda, poiché si suppone che non sia possibile ridurre la disoccupazione senza determinare un simultaneo aumento dei prezzi. Il fatto che il NAWRU rifletta troppo da vicino le dinamiche del tasso di disoccupazione effettivo, dinamiche che dovrebbero essere piuttosto associate, almeno in parte, a fenomeni ciclici, comporta la tendenza per le stime della CE a sottostimare la componente ciclica del bilancio, con la conseguente prescrizione di politiche fiscali restrittive per rispettare le regole fiscali europee anche in fasi recessive e specialmente in quei paesi che soffrono di più elevati tassi di disoccupazione. Questi aspetti problematici sono stati affrontati attraverso una revisione parziale della metodologia di stima (si veda Havik *et al.*, 2014), senza riuscire, tuttavia, a ridurre sostanzialmente l'eccessiva dipendenza del NAWRU dall'andamento effettivo del tasso di disoccupazione.

Un altro aspetto critico più volte messo in luce in relazione alle stime sia del NAWRU sia, conseguentemente, del prodotto potenziale è la loro continua revisione (Ball, 2014; Krugman, 2018; Heimberger, 2020). Dopo la crisi del 2008-2009, diverse istituzioni internazionali hanno iniziato a presentare frequenti revisioni verso il basso delle stime del PIL potenziale. Anche in questo caso, per fornire una spiegazione teorica dell'abbassamento del potenziale, una grandezza che dovrebbe essere determinata dai soli fattori di offerta, si è ricorsi al concetto di isteresi, riconoscendo, almeno in parte, il ruolo della domanda nel determinare il sentiero di lungo periodo di un'economia. La Grande Recessione ha, in tal senso, reso evidente che gli attuali metodi di stima non vanno molto oltre il calcolo dell'output potenziale come un'elaborata media mobile di quello effettivo, con una conseguente endogeneità delle stime dell'output potenziale al *trend* dell'output effettivo. Questa caratteristica dei metodi di stima implica che non si osservino mai *output gap* molto ampi, anche nelle recessioni profonde, a causa delle revisioni al ribasso delle stime del prodotto potenziale, riducendo, anche per questa via, i margini di manovra delle politiche fiscali. Quanto appena argomentato si può notare anche adottando come spartiacque la grave crisi economica innestata dalla pandemia da COVID-19. La Fig. 3.3 mostra le previsioni sull'evoluzione del prodotto potenziale italiano fatte dall'OCSE in due diversi momenti temporali, in occasione della pubblicazione delle *long-term baseline projections* nel luglio 2018 e nell'ottobre 2021. Come si evince molto chiaramente, il crollo del PIL effettivo vissuto dall'Italia negli ultimi due anni si ripercuote in una revisione al ribasso delle stime del prodotto potenziale negli anni a venire, con un effetto persistente e duraturo.

Figura 3.3 – Prodotto potenziale italiano in milioni di euro a prezzi costanti (Euro 2015)



Fonti: OCSE, Economic Outlook No 103 - July 2018 - Long-term baseline projections (EO 2018) e OCSE, Economic Outlook No 109 - October 2021 - Long-term baseline projections (EO 2021)

3.3 Diverse interpretazioni teoriche

I diversi aspetti critici delle metodologie di stima descritte possono essere tutti ricondotti all'impostazione teorica e al concetto di prodotto potenziale su cui si fondano. Abbiamo visto che in una diversa prospettiva teorica il prodotto potenziale è concepito come un limite superiore all'attività economica, che può essere raggiunto solo quando la domanda aggregata è abbastanza forte da permettere un livello elevato di utilizzo delle risorse produttive. Tuttavia, nel funzionamento normale di un'economia, può accadere che il livello di attività fluttui intorno a una tendenza media inferiore; tali fluttuazioni intorno al *trend* rappresentano le fasi del ciclo economico, che sono quindi rilevabili in modo del tutto indipendente da qualsiasi riferimento al prodotto potenziale. In altre parole, in questa prospettiva teorica, il ciclo è rappresentato (e misurato) dalle fluttuazioni del prodotto effettivo intorno a una tendenza media che, però, non coincide con la misura del prodotto potenziale. Anzi, solitamente l'andamento medio effettivo di un'economia si trova al di sotto del livello potenziale. Il *trend* del prodotto effettivo è dunque inteso come la media statistica ex-post delle realizzazioni effettive, e può essere misurato in maniera del tutto indipendente dal concetto di prodotto potenziale. Quest'ultimo, a sua volta, non coincide con la media statistica del prodotto effettivo, essendo concepito come il livello di prodotto ottenibile con il pieno impiego di risorse produttive, un livello raggiungibile solo quando la domanda è abbastanza elevata e che, inoltre, cresce al crescere della domanda aggregata stessa per l'effetto della creazione di

nuova capacità produttiva. L'assenza di alcun meccanismo automatico che assicuri la tendenza al pieno impiego delle risorse implica, inoltre, che si possano aprire ampi *output gap* in fasi di rallentamento dell'economia e che questi siano prevalentemente negativi, non essendovi alcuna ragione per la quale dovrebbero distribuirsi simmetricamente attorno allo zero.

Nell'impostazione teorica *mainstream*, invece, il fatto che la posizione ciclica di un'economia sia misurata dall'*output gap* significa che sia definita dalla distanza tra il prodotto effettivo e quello potenziale, e non dagli scostamenti rispetto a una tendenza media. L'*output gap* rappresenta dunque due concetti diversi: da un lato, misura la distanza tra la posizione effettiva dell'economia e la posizione che l'economia raggiungerebbe se tutte le risorse fossero pienamente impiegate; dall'altro misura la posizione ciclica di un'economia, intesa come scostamento temporaneo dal livello di equilibrio, ossia il più alto livello di prodotto raggiungibile senza pressioni inflazionistiche. Tale diversa interpretazione diventa particolarmente rilevante quando l'obiettivo dei *policy makers* è quello di depurare la stima del saldo di bilancio proprio dalla componente ciclica, al fine di definire quali siano i margini di manovra fiscale di un paese. In aggiunta, poiché nell'interpretazione *mainstream* il prodotto effettivo tende normalmente a fluttuare intorno al potenziale, la stima di quest'ultimo finisce per coincidere in pratica con il *trend* del prodotto effettivo. La conseguenza in termini di stima del bilancio strutturale è che non si tiene conto dell'effettivo percorso medio di un'economia. Se un'economia fluttua per diversi anni intorno a un livello di attività ben lontano dal pieno utilizzo delle risorse, le regole europee implicano automaticamente che la politica fiscale non possa essere utilizzata come strumento per correggere tale tendenza media caratterizzata da un sottoutilizzo della capacità, ma solo per correggere le fluttuazioni intorno a tale tendenza.

Un ulteriore e ultimo aspetto da considerare – che chiama ancora una volta in causa il groviglio e l'intersezione tra questioni teoriche, evidenza empirica e misure di policy – riguarda le implicazioni di quanto brevemente discusso in questo capitolo per la curva di Phillips. Se NAWRU e NAIRU convergono al tasso di disoccupazione effettivo (e specularmente il prodotto potenziale tende al suo livello effettivo), dopo i decenni dell'infatuazione 'accelerazionista' ci troviamo di nuovo di fronte ad una tradizionale curva di Phillips con inclinazione negativa, dove diversi livelli di disoccupazione sono associati a diversi e stabili tassi di inflazione (Stirati, 2016). Viene così a mancare il fondamento teorico per una curva di Phillips verticale, in corrispondenza di un tasso di disoccupazione 'naturale' variamente definito e immune a variazioni della domanda aggregata, che cionondimeno ancora guida le prescrizioni di politica fiscale e monetaria regolarmente emesse dalle principali istituzioni internazionali, non ultime quelle europee.

Riferimenti bibliografici

- Ball, L.M. (2014). Long-term Damage from the Great Recession in OECD countries, *NBER Working Paper*, No. 20185.
- D'Auria, F., Denis, C., Havik, K.M.C., Morrow, K., Planas, C. e Raciborski, C. (2010). The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps, *European Commission Economic Papers*, No. 420, Luglio.
- Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R. e Roger, W. (2014). The production function methodology for calculating potential growth rates & output gap, *European Commission Economic Papers*, No 535, Novembre.
- Heimberger, P. (2020). Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. *Intereconomics*, 55, 167-174.
- Krugman, P. (2018). The Economic Future Isn't What It Used to Be (Wonkish). *The New York Times*, available at <<https://www.nytimes.com/2018/09/30/opinion/the-economic-future-isnt-what-it-used-to-be-wonkish.html>>.
- Stirati, A. (2016). Blanchard, the NAIRU, and Economic Policy in the Eurozone, available at <<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/blanchard-the-nairu-and-economic-policy-in-the-eurozone>>.

La posizione dei lavoratori nella contrattazione salariale

Matteo Deleidi, Davide Romaniello e Luigi Salvati

La forza relativa dei lavoratori nella contrattazione salariale può essere influenzata da un elevato numero di fattori, il cui numero e la cui intensità sono soggetti a modificazioni nel tempo. L'evoluzione di tali fattori, pur non agendo in maniera deterministica, può aiutare a spiegare l'evoluzione dei salari monetari e dei salari reali, nonché di altri aspetti dei rapporti di lavoro che, considerati nel loro insieme, costituiscono le condizioni di lavoro. Nell'analizzare questi aspetti, occorre sempre tener ben presente che ciò che conta è il modo in cui le diverse variabili da considerare, le diverse caratteristiche del mercato del lavoro, dell'economia e della società, interagiscono tra loro.

Tra tali fattori, un ruolo di assoluta preminenza è ricoperto dalle norme che regolano il funzionamento del mercato del lavoro. La minore o maggiore facilità di licenziamento, così come le regole più o meno stringenti sul ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale, sono elementi di primaria importanza nel determinare la forza contrattuale di lavoratori e sindacati. Una maggiore incidenza di lavoratori a tempo determinato, ad esempio, può essere associata a una minor forza contrattuale. Il datore di lavoro, infatti, è consapevole di avere dalla sua parte, nel caso in cui il lavoratore richieda migliori condizioni di lavoro, la possibilità di utilizzare la "minaccia" di non rinnovare il contratto di lavoro – uno strumento di contrattazione più facile da utilizzare rispetto al licenziamento.

Allo stesso modo, il grado di sindacalizzazione dei lavoratori rappresenta un fattore determinante degli equilibri tra le parti della contrattazione salariale. Lavoratori più sindacalizzati sono spesso più forti nelle rivendicazioni, in quanto possono contare su una rete, quella sindacale, fortemente organizzata e con la possibilità di ricorso a strumenti (quali lo sciopero, le vertenze collettive e individuali, la prestazione di servizi legali, giudiziali ed extragiudiziali) inaccessibili, o comunque meno accessibili, per il singolo lavoratore. A sua volta, il grado di sindacalizzazione è influenzato da altre variabili. La già citata incidenza dei contratti a tempo determinato può avere un ruolo importante, in quanto il lavoratore a tempo determinato, in virtù della natura provvisoria della sua posizione lavorativa, potrebbe ritenere meno utile iscriversi a un sindacato o portare avanti rivendicazioni collettive.

Di cruciale importanza, poi, in un sistema, come quello italiano, carat-

terizzato dall'assenza di una legge sul salario minimo, è il grado di copertura della contrattazione collettiva. Come si vedrà, si tratta di una variabile che presenta valori molto diversi nel tempo e a seconda dei settori di attività ai quali i contratti collettivi si riferiscono.

Altra variabile di rilievo è la distribuzione settoriale dell'occupazione. Laddove diversi settori presentano, per ragioni storicamente e normativamente determinate, diversi gradi di sindacalizzazione della forza lavoro, il minore o maggior peso relativo, in termini di occupazione, dei diversi settori può portare a variazioni anche importanti nel grado di sindacalizzazione. Diversi settori, inoltre, saranno caratterizzati da diverse incidenze di contratti a tempo determinato o più generalmente atipici.

Assieme alla disoccupazione e sottoccupazione, di cui si è trattato nel capitolo 2, gli aspetti sopracitati influenzeranno la forza contrattuale dei lavoratori rispetto a quella dei datori di lavoro. A sua volta, la forza contrattuale delle parti si rifletterà nelle condizioni stabilite nelle diverse tornate di contrattazione collettiva, condizioni che saranno, in primo luogo, di natura economica, andando a determinare le varie componenti della retribuzione del lavoratore.

In questo capitolo, ci occuperemo di descrivere l'evoluzione di alcune variabili di rilievo negli ultimi decenni e, in particolare, prima e dopo lo scoppio della crisi pandemica. Nel primo paragrafo vedremo come si è modificata nel tempo la distribuzione dell'occupazione sia in termini settoriali sia in termini di tipologie contrattuali. Sarà dato un particolare riguardo al fenomeno dei cosiddetti "part-time involontari" e si descriverà l'evoluzione della cosiddetta "job tenure". Il secondo paragrafo concerne la contrattazione collettiva, mentre il terzo è incentrato sulla sindacalizzazione. Il quarto paragrafo descrive l'evoluzione dell'intensità del conflitto salariale in Italia, mentre il quinto e ultimo paragrafo concerne l'evoluzione ed effetti dell'EPL (Employment Protection Legislation).

4.1. La distribuzione dell'occupazione: un'indagine settoriale e per tipologia contrattuale

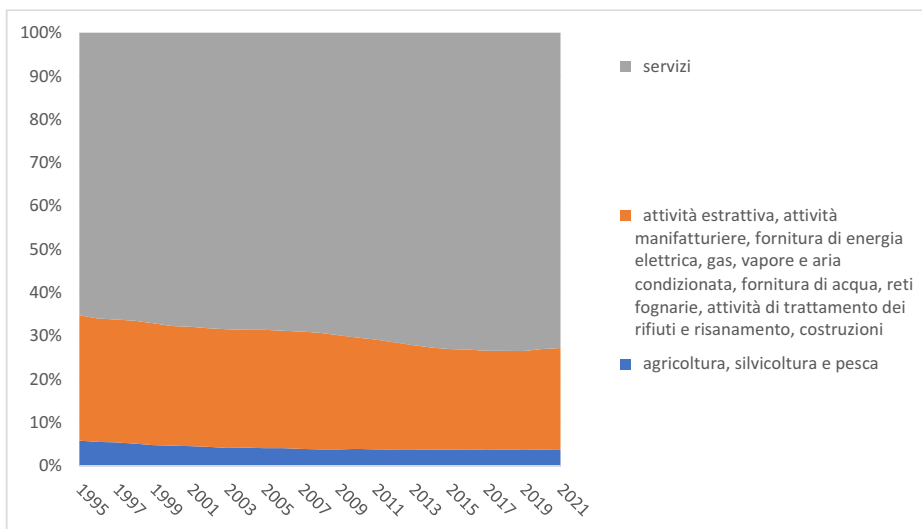
4.1.1 La distribuzione settoriale dei lavoratori

Il 2020 è stato caratterizzato da una perdita di circa 527mila occupati rispetto all'anno precedente, dopo sei anni (2014-19) di crescita. In termini assoluti, nella serie storica dal 1995, si tratta della perdita più consistente rispetto all'anno precedente (più ampia di quella del 2009, circa 418mila unità in meno rispetto al 2008, e di quella del 2013, circa 444mila unità in meno rispetto al 2012). Il 2021 ha mostrato un incremento di circa 149mila occupati rispetto all'anno precedente.

Le conseguenze del lockdown e del blocco di alcune attività sull'andamento dell'occupazione sono state molto diversificate nei diversi macrosettori. Diventa, dunque, interessante studiare i modi in cui i diversi settori hanno reagito allo shock derivante dalla crisi del 2020.

La distribuzione settoriale dei lavoratori, però, non è importante soltanto dal punto di vista degli effetti della crisi COVID-19 o, in generale, soltanto dal punto di vista degli effetti diversificati che contrazioni dell'attività economica hanno sui diversi settori. Essa diventa rilevante anche per spiegare l'evoluzione dei tassi di sindacalizzazione e, quindi, attraverso ciò, della forza contrattuale dei lavoratori. È rilevante, inoltre, anche per quanto riguarda il grado di copertura dei contratti collettivi. Come si vedrà nei paragrafi 4.2 e 4.3, infatti, settori diversi e imprese di dimensioni diverse sono normalmente associati a gradi diversi di sindacalizzazione e copertura della contrattazione collettiva. Variazioni nella composizione settoriale dell'occupazione possono dunque costituire un elemento fondamentale nell'evoluzione del potere di contrattazione dei lavoratori e dei sindacati e, dunque, dei salari e della distribuzione.

Figura 4.1 – Occupazione per settore



Fonte: ISTAT

Nel 2021 la percentuale di occupati nel settore dei servizi sul totale degli occupati è pari al 72,8%. Gli occupati nei settori delle attività estrattive, manifatturiere, costruzioni, etc., contano per il 23,5% del totale. Infine, gli occupati nei settori agricoltura, silvicoltura e pesca costituiscono il rimanente 3,7%.

La perdita di occupati nel 2020 è concentrata sostanzialmente solo nel

settore dei servizi, che perde circa 515mila occupati (il 97,5% del totale delle perdite, a fronte di un peso sul totale degli occupati, pari, nel 2019, circa al 73%). Circa 12mila sono gli occupati in meno nei settori delle attività estrattive, manifatturiere, costruzioni, etc., mentre resta sostanzialmente invariato il numero degli occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca. La risalita del numero degli occupati nel 2021 è stata, anche in termini assoluti, più forte nei settori delle attività industriali (+96mila circa) che in quello dei servizi (+54mila).

Le differenze nell'incidenza sul totale delle perdite di occupati nei singoli macrosettori nel 2020 dipende da due fattori. Da un lato, hanno inciso i provvedimenti del Governo di chiusura di alcune attività economiche come conseguenza della crisi pandemica. Mentre, infatti, alcuni settori sono stati considerati essenziali, e hanno quindi continuato ad operare anche durante il lockdown iniziato a marzo 2020, altri settori sono stati "bloccati". Come si vedrà anche più avanti, il settore dei servizi è stato quello maggiormente interessato dal blocco delle attività economiche. Inoltre, anche la protezione dell'occupazione nei vari settori è stata diversificata. Se, infatti, i lavoratori a tempo indeterminato sono stati protetti dalla perdita del posto di lavoro attraverso il blocco dei licenziamenti, associato all'estensione della cassa integrazione guadagni a imprese che, per appartenenza settoriale e dimensione occupazionale, sarebbero risultate escluse, non può dirsi altrettanto per i lavoratori con contratti a tempo determinato. Sono stati questi ultimi, come si vedrà più avanti, ad aver sopportato le maggiori perdite occupazionali. E il settore dei servizi è quello che più degli altri utilizza intensamente i contratti a tempo determinato.

Per la prima volta dal 1995, in conseguenza di quanto descritto, il peso dell'occupazione nei servizi sul totale si è ridotto rispetto all'anno precedente, passando dal 73,5% al 73%. Questa percentuale cala ulteriormente nel 2021, portandosi al 72,8%.

Andando più nel dettaglio, sulla perdita di circa 515mila occupati registrata nel 2020 nel settore dei servizi, la quota più ampia si registra nel sottosettore che comprende commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, nonché servizi di alloggio e di ristorazione. Si tratta di una perdita di quasi 335mila occupati, ovvero il 65% delle perdite nel macrosettore dei servizi (da confrontare con un peso del sottosettore nel 2019 poco inferiore al 36% degli occupati totali nei servizi). Il 15,3 per cento delle perdite nei servizi si concentra nelle attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, nella riparazione di beni per la casa e altri servizi (settore che pesa per circa il 13,9% sul totale degli occupati nei servizi). Negli altri sottosettori, la perdita occupazionale è in linea o inferiore rispetto al peso totale sul numero degli occupati nei servizi.

Il risultato del sottosettore che comprende commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, nonché servizi di alloggio e di ristorazione è dovuto al fatto che le imprese dei

servizi di alloggio e ristorazione sono state tra le più colpite dal blocco delle attività economiche conseguenti al lockdown. Inoltre, nelle medesime, è elevata l'incidenza dei contratti a tempo determinato, sui quali non ha inciso il blocco dei licenziamenti. Il settore del commercio, invece, pur essendo anch'esso ad alta incidenza di contratti a tempo determinato, sembra aver retto maggiormente il colpo, stando anche a quanto esposto in una nota della Direzione centrale Studi e ricerche dell'INPS (INPS, 2020), nella quale si legge: "Si evince come i settori [...] con un'elevata incidenza di attività bloccate e contestualmente con salari e settimane lavorate inferiori alla media, sono: costruzioni; alloggio e ristorazione (che mostra salari e settimane lavorate decisamente sotto la media e che fanno sovente riferimento al settore turistico); attività artistiche, sportive e intrattenimento (anche in questo caso salari e settimane ben al di sotto della media); altre attività di servizi. Per il commercio vi è una evidenza meno netta, dove da una parte ben l'83% delle attività risulta bloccata, ma dall'altra con un salario medio di settore e un numero di settimane lavorate in linea con le medie nazionali".

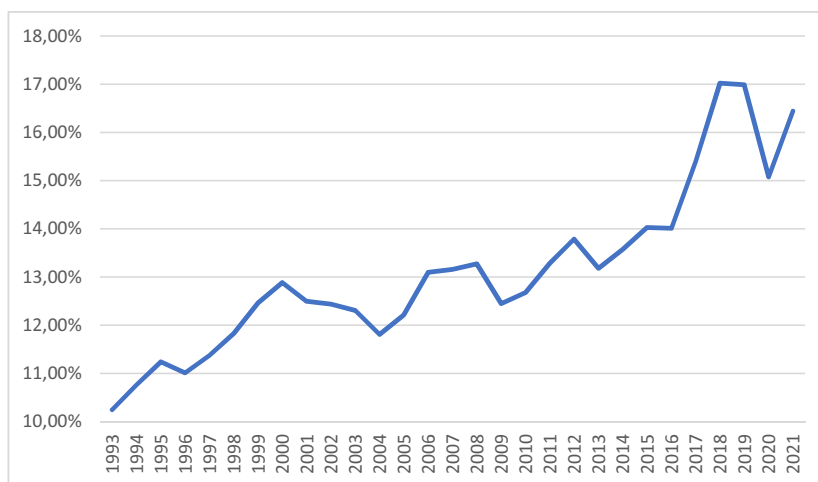
4.1.2 La distribuzione dell'occupazione per tipologia contrattuale

4.1.2.1 *La diffusione dei contratti a tempo determinato*

Il ricorso a contratti a tempo determinato, misurato come rapporto tra i lavoratori a tempo determinato e il totale dei lavoratori dipendenti è andato aumentando in maniera alquanto regolare dal 10,3% del 1993, anno d'inizio della relativa serie storica, fino al 2016 (14%). Gli anni 2017 e 2018 sono stati caratterizzati da un incremento più pronunciato, che ha portato la percentuale al 15,4% nel 2017 e al 17% nel 2018. La percentuale è rimasta relativamente stabile tra 2018 e 2019. Nel 2020, come si vede dal grafico che segue (Fig. 4.2), la percentuale in questione ha fatto registrare un crollo di due punti percentuali e il rapporto tra dipendenti a tempo determinato e dipendenti totali si è attestato al 15,1%. Il 2021 fa registrare una ripresa della percentuale di occupati a tempo determinato, che si porta al 16,4%²⁰.

²⁰ Con il Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 ottobre 2019, che istituisce un quadro comune per le statistiche europee sulle persone e sulle famiglie, sono state apportate alcune modifiche alla metodologia applicata alla Rilevazione sulle forze di lavoro. Il nuovo Regolamento si applica dal 2021. Attualmente, i dati relativi ai contratti a tempo determinato calcolati sulla base del nuovo regolamento sul sito dell'Istat partono dal 2018. I dati basati sul precedente regolamento hanno come anno terminale il 2020. Per questo, come per i grafici successivi (fino alla Fig. 4.9), il valore relativo all'anno 2021 è calcolato sulla base del Regolamento (UE) 2019/1700. I valori fino al 2020 sono relativi alle stime calcolate con il Regolamento precedente.

Figura 4.2 – Percentuale di lavoratori a tempo determinato sul totale dei lavoratori dipendenti



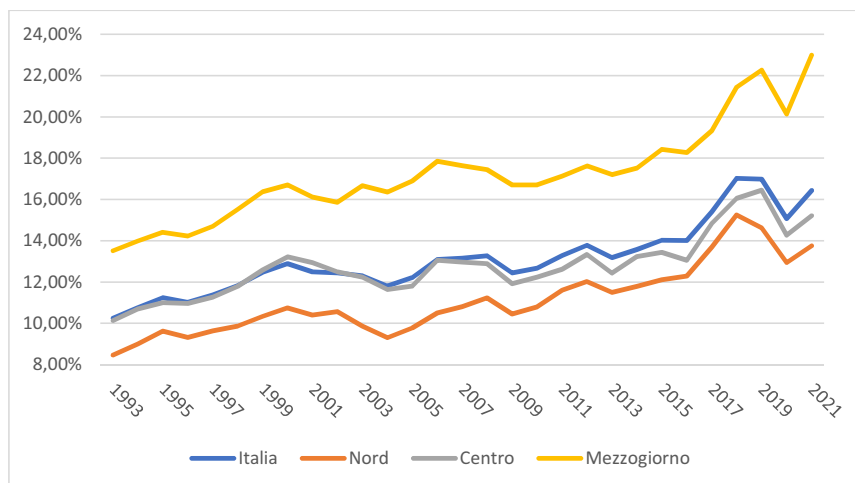
Fonte: ISTAT

Volendo spiegare le dinamiche degli ultimi anni, è possibile pensare che l'interruzione della crescita impetuosa del ricorso ai contratti a tempo determinato, registrata nel 2019, sia da attribuire all'adozione del cd. "decreto dignità" (decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96), che, modificando il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina dei contratti di lavoro, ha introdotto norme più restrittive sul ricorso a tali contratti.

Quanto, invece, alla ripida discesa fatta registrare nel 2020, questa sembra essere un effetto della crisi economica successiva alla pandemia da Covid-19. È infatti evidente che, stante il blocco dei licenziamenti introdotto dal Governo in carica all'epoca, il peso della crisi si sia scaricato in primo luogo sulle spalle dei lavoratori a tempo determinato, che non si sono visti rinnovare i contratti. In aggiunta a ciò, come spiegato nella già citata nota INPS, i settori bloccati per la pandemia sono anche quelli caratterizzati da una maggiore incidenza dei contratti a tempo determinato.

Andando ad analizzare la diversa incidenza su base territoriale dei contratti a tempo determinato sul totale dei contratti di lavoro dipendente, si nota come essa sia costantemente più elevata della media nelle regioni del Mezzogiorno, sostanzialmente in linea o poco al di sotto della media in quelle del Centro e inferiore alla media in quelle del Nord. Le cause di tali diverse incidenze sono probabilmente da attribuire alla maggior debolezza e alla maggiore incertezza che caratterizza l'economia delle regioni meridionali e insulari rispetto al resto del Paese. Ciò permette alle imprese di avere una maggiore

Figura 4.3 – Incidenza dei contratti a tempo determinato sul totale dei dipendenti (per ripartizione geografica)

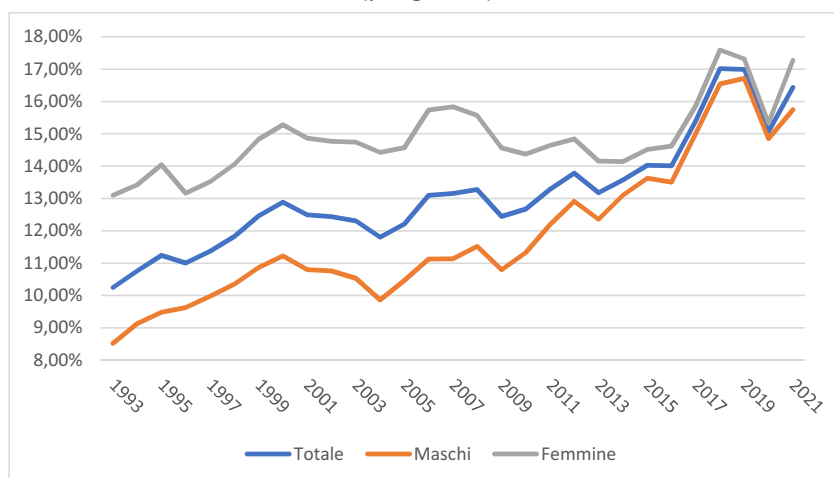


Fonte: ISTAT

flessibilità in fase di assunzione, sapendo di avere altresì maggiore flessibilità nel caso di separazione dal lavoratore, essendo a tal fine sufficiente il mancato rinnovo contrattuale. Dal punto di vista dei lavoratori, d'altro canto, ciò implica maggiore precarietà e maggiore difficoltà nel prendere decisioni a lungo termine – elemento che, causando una riduzione dei consumi di beni durevoli e non durevoli, comporta un ulteriore indebolimento di economie già di per sé caratterizzate da scarse dinamiche di domanda.

Per quanto riguarda le differenze di genere (Fig. 4.4), pur in un contesto nel quale l'incidenza tra le donne è maggiore lungo tutta la serie storica, è interessante notare la progressiva convergenza delle due categorie, che si è registrata in maniera sostanzialmente identica nelle tre ripartizioni geografiche. Nel 1993 l'incidenza dei contratti a tempo determinato sul totale dei contratti di lavoro dipendente era superiore alla media tra gli individui di genere femminile (13,1% contro la media del 10,3%) e inferiore alla media tra quelli di genere maschile (8,5%). Nel 2020 l'incidenza è del 14,9% tra i maschi e del 15,3% tra le femmine, contro una media del 15,1%. È possibile che le progressive liberalizzazioni del mercato del lavoro abbiano portato a una sempre maggiore crescita dell'incidenza del ricorso a contratti a termine in settori nei quali prevale la componente maschile. Alcuni settori, tradizionalmente caratterizzati da una prevalenza di lavoratori di genere maschile, potrebbero aver iniziato, in anni recenti, a far ricorso con maggior frequenza a contratti a tempo determinato rispetto ai primi anni presenti nelle serie storiche.

Figura 4.4 – Incidenza dei contratti a tempo determinato sul totale dei dipendenti (per genere)



Fonte: ISTAT

Nel 2021 si nota, come già detto, un aumento dell'incidenza in entrambe le categorie, sebbene l'incremento sia più marcato tra le donne (per le quali l'incidenza si porta al 17,3%) che tra gli uomini (15,7%). I dati suggeriscono, dunque, un'inversione di tendenza nella convergenza di cui abbiamo parlato. Occorreranno altri anni per valutare se si tratti, effettivamente, di una nuova tendenza nel mercato del lavoro o di una temporanea deviazione da quelle in atto.

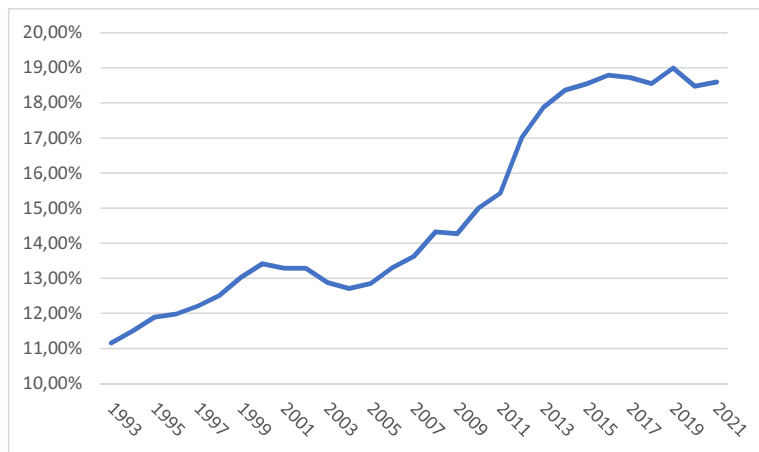
4.1.2.2 La diffusione del lavoro part-time e la sottoccupazione

Nel 2020 l'incidenza del totale dei lavoratori part-time sul totale degli occupati è pari al 18,5%. Rispetto al 2019, l'incidenza è caduta di 0,5 punti percentuali. Nel 2021, il valore è sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente, attestandosi al 18,6%.

In generale, sembra confermarsi la tendenza degli ultimi anni, che ha visto un rallentamento della crescita dell'incidenza di tali contratti sul totale degli occupati, con un appiattimento progressivo della crescita della curva (Fig. 4.5).

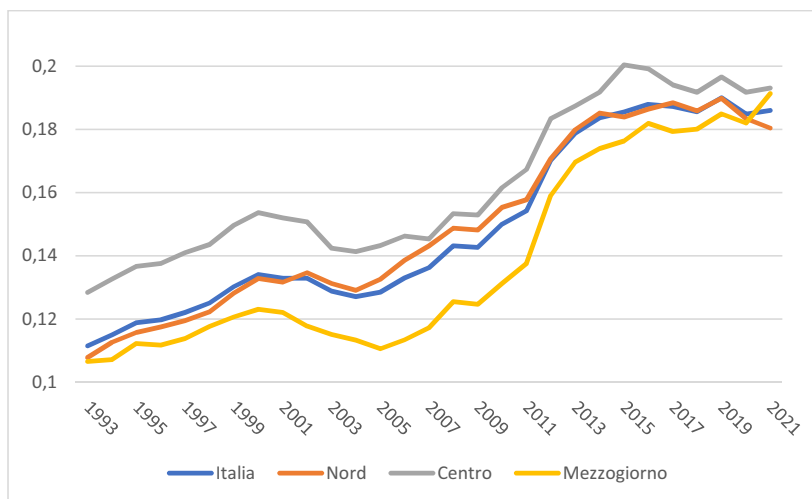
La riduzione del 2020 può essere il risultato dal fatto che i settori maggiormente colpiti dalle chiusure sono anche quelli in cui è elevata l'incidenza del ricorso a contratti a tempo parziale. In particolare, il settore di alloggi e ristorazione mostra un'incidenza particolarmente elevata di questi contratti sul totale degli occupati, arrivando a superare, nel 2019, il 60% (contro il 40% del più ampio settore dei servizi e il 12,7 dell'industria; ISTAT, 2021). L'incidenza nel 2021 è più elevata nella ripartizione Centro, dove si attesta al 19,3%.

Figura 4.5 – Incidenza degli occupati a tempo parziale sul totale degli occupati



Fonte: ISTAT

Figura 4.6 – Incidenza degli occupati a tempo parziale sul totale degli occupati (per ripartizione geografica)



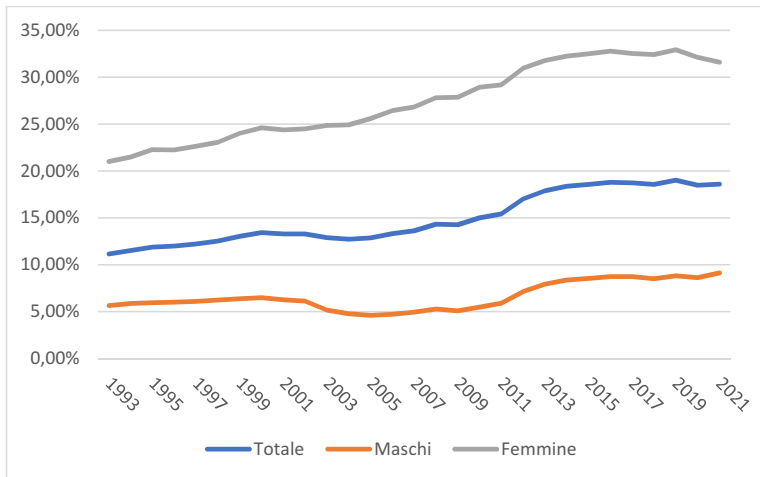
Fonte: ISTAT

Sempre nel 2021, l'incidenza è pari al 31,6% per le femmine e al 9,61% per i maschi. Resta dunque confermata l'ampia forbice tra la popolazione maschile e quella femminile, con quest'ultima interessata in misura considerevolmente maggiore rispetto a quella maschile.

Suddividendo la popolazione per ripartizione geografica, per quanto

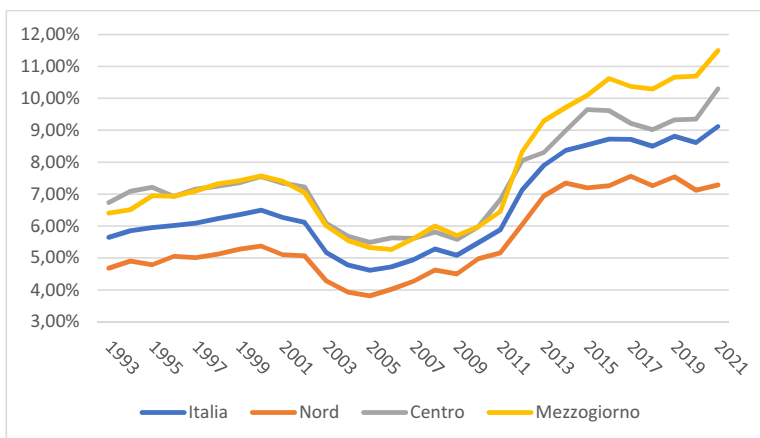
riguarda la popolazione femminile non sembrano potersi evidenziare differenze di rilievo tra Nord, Centro e Mezzogiorno. Più marcate le differenze tra zone del Paese tra i maschi, con il Mezzogiorno che fa registrare la più alta incidenza del part-time e il Nord che si colloca su percentuali sensibilmente inferiori alla media nazionale.

Figura 4.7 – Incidenza degli occupati a tempo parziale sul totale degli occupati (per genere)



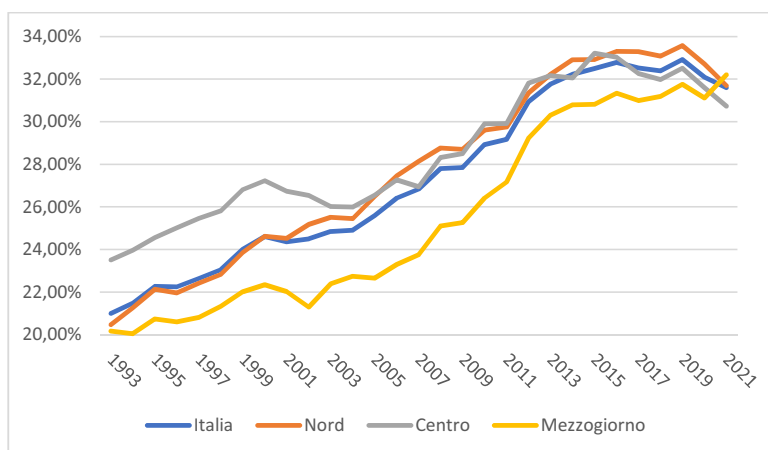
Fonte: ISTAT

Figura 4.8 – Incidenza degli occupati a tempo parziale sul totale degli occupati (maschi, per ripartizione geografica)



Fonte: ISTAT

Figura 4.9 – Incidenza degli occupati a tempo parziale sul totale degli occupati (femmine, per ripartizione geografica)



Fonte: ISTAT

Nel valutare gli effetti sul mercato del lavoro dell'incidenza dei contratti a tempo parziale occorre in primo luogo sottolineare che questa categoria di contratti ha una funzione sostanzialmente diversa a seconda che la si guardi dal punto di vista del lavoratore o dal punto di vista dell'impresa. Dal punto di vista del lavoratore, il lavoro a tempo parziale può essere volontario o involontario. Si definisce part-time involontario quello nel quale il lavoratore accetta un lavoro part-time in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno. Nel part-time volontario, il lavoratore, invece, è soddisfatto del fatto di avere un lavoro part-time e non desidererebbe un lavoro a tempo pieno.

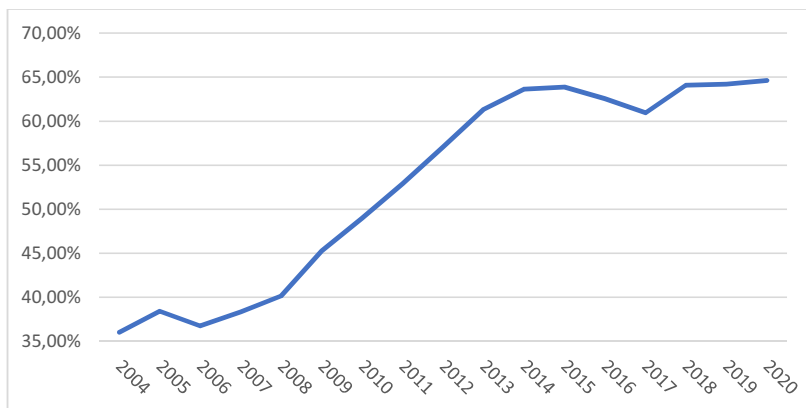
Per l'impresa, invece, il ricorso a un contratto part-time è una decisione che riflette, il più delle volte, le esigenze dell'attività produttiva. Da questo punto di vista è chiaro che nel caso del lavoratore part-time volontario vengono a conciliarsi due esigenze: quella dell'imprenditore, che ha bisogno di forza lavoro per un tempo inferiore rispetto a quello previsto da un contratto a tempo pieno, e quella del lavoratore, che trova positivo lavorare part-time perché ciò gli consente, ad esempio, di svolgere un'altra attività o, semplicemente, gli permette di conciliare in maniera più agevole il bilanciamento tra lavoro e vita privata.

Del tutto diverso è il discorso nel momento in cui parliamo di lavoratori part-time involontari. In questo caso, il lavoratore si trova suo malgrado a lavorare per meno ore rispetto a quelle previste da un contratto full-time. Diventa, dunque, di primaria importanza analizzare l'andamento dei part-time involontari sul totale dei lavoratori part-time.

Part-time involontario

Nel 2020²¹ la percentuale di part-time involontari sul totale dei lavoratori a tempo parziale è pari al 64,6%, un valore sostanzialmente simile a quello dell'anno precedente (64,2%). La serie storica, se si fa eccezione per il 2017, è in crescita ininterrotta dal 2006, quando si attestava al 36,7%. Si registra, però, a partire dall'anno 2013, un sensibile appiattimento della curva.

Figura 4.10 – Percentuale part-time involontario su totale part-time



Fonte: ISTAT

Si tratta di un fenomeno la cui incidenza è maggiore tra gli uomini (74,2% nel 2020) che tra le donne (61,1%). La prevalenza degli uomini rispetto alle donne, in percentuale sul totale, è confermata lungo tutta la serie storica, che parte dal 2004. Questa prevalenza, così radicata, potrebbe indicare il fatto che le donne siano più propense degli uomini ad accettare lavori part-time. Data, però, la distribuzione tra i generi dei carichi di cura nelle famiglie italiane, occorre prendere in considerazione che il maggior tasso di “volontarietà” del part-time femminile derivi semplicemente dall’assenza di alternative nell’espletamento del lavoro di cura. Un’indagine ILO del 2018²² sottolinea che, mentre le donne svolgono 5 ore e 5 minuti al giorno di lavoro non retribuito di assistenza e cura, gli uomini sono impegnati soltanto per un’ora e 48

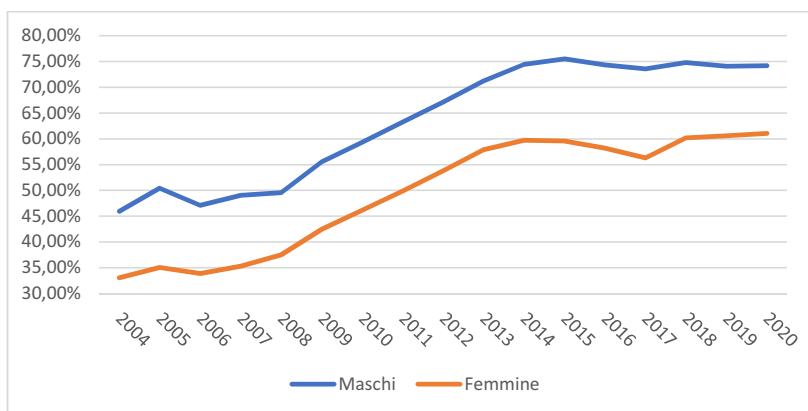
²¹ Alla data di redazione di questo capitolo l’ISTAT non ha ancora reso noti i dati per il 2021, mentre l’Eurostat riporta un tasso di part-time involontario pari al 62,8%. Le due serie, tuttavia, mostrano delle discrepanze che non le rendono confrontabili.

²² ILO, 2018. *Prospettive occupazionali e qualità del lavoro di assistenza e cura in Italia*. <https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_633509/lang-it/index.htm>. Nota estratta dal rapporto ILO, 2018. *Care work and care jobs for the future of decent work*. <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135/lang-en/index.htm>.

minuti al giorno. In generale, le donne si occupano del 74% del totale di tali ore di lavoro non retribuito. In altri termini, se le donne dichiarano di lavorare part-time volontariamente, ciò potrebbe derivare dal fatto che il part-time è l'unica possibilità per gestire il lavoro non retribuito di cura e assistenza.

In generale, la forte incidenza dei part-time involontari sul totale suggerisce che la possibilità di ricorrere al lavoro parziale, nel mercato del lavoro italiano, riflette più le esigenze produttive delle imprese che quelle di conciliazione vita privata-lavoro dei lavoratori.

Figura 4.11 – Part-time involontari su totale part-time (per genere)



Fonte: ISTAT

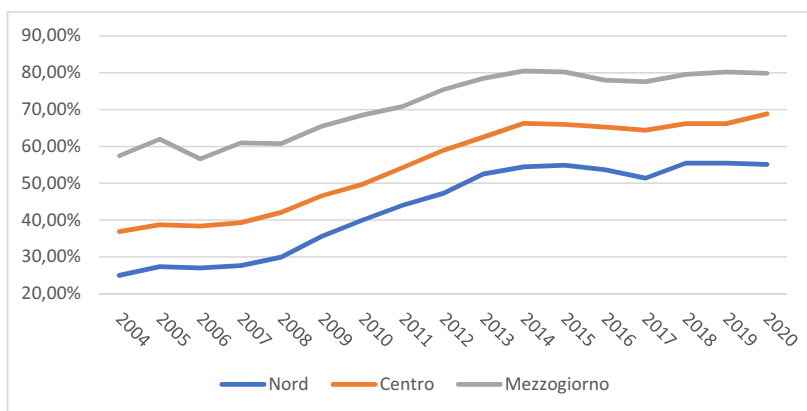
Per quanto riguarda la suddivisione per ripartizione geografica, l'incidenza dei part-time involontari sul totale è considerevolmente più elevata nelle regioni del Mezzogiorno (79,9% nel 2020) rispetto al Centro (68,6%) e al Nord (55,1%). Anche in questo caso, questo ordinamento è confermato sin dal 2004.

Anche questo dato è compatibile con quanto osservato in precedenza: il fatto che il part-time involontario sia più elevato nel Mezzogiorno per tutta la durata delle serie storiche sembra confermare che il part-time riflette più le esigenze produttive che quelle di conciliazione vita privata-lavoro: laddove l'attività economica è maggiormente depressa, le imprese trovano più conveniente assumere lavoratori part-time senza che per questi ultimi ne derivi un particolare vantaggio.

Va inoltre sottolineato che le esigenze delle imprese, che conducono queste ultime a stipulare contratti part-time, non sono necessariamente strettamente produttive. In alcuni casi, la stipulazione di contratti part-time riflette pratiche illecite ed evasione fiscale e contributiva. Sebbene non siano disponibili dati particolarmente recenti, è possibile affermare che nel Mezzogiorno è più diffuso, rispetto ad altre aree del Paese, il fenomeno dei cosiddetti "falsi part-

time”, ovvero di quei lavoratori inquadrati come part-time, che, però, lavorano a tempo pieno. In un working paper Istat del settembre 2014²³ sono riportate le stime relative a tale fenomeno. Si tratta di lavoratori per i quali le denunce contributive effettuate si riferiscono a contratti part-time, ma che nelle interviste relative a indagini di tipo Labour Force Survey hanno dichiarato di lavorare full-time. Il risultato è che il fenomeno è più pronunciato nel Mezzogiorno, dove il 30,3% dei part-time considerati ricade nella casistica in questione. La percentuale scende al 23,5% al Centro e non supera il 19% nelle ripartizioni Nord ovest e Nord est.

Figura 4.12 – Part-time involontari su totale part-time (per ripartizione geografica)

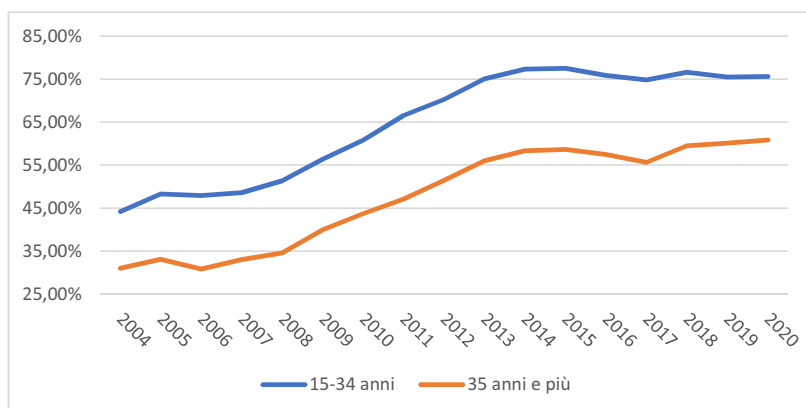


Fonte: ISTAT

Suddividendo la popolazione per classe d'età (15-34 anni e 35 anni e più) è possibile vedere che l'incidenza del fenomeno dei part-time involontari è considerevolmente maggiore tra i più giovani (75,6% nel 2020 per la classe d'età 15-34) che tra i soggetti di età più elevate (60,9% per la classe d'età che comprende i soggetti dai 35 anni in su), confermando la più marcata debolezza dei lavoratori giovani nel mercato del lavoro italiano.

²³ De Gregorio, C. & Giordano, A., “Nero a metà”: contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane. Istat Working Papers, n. 3/2014. <<https://www.istat.it/it/archivio/132545>>.

Figura 4.13 – Part-time involontari su totale part-time (per classe d'età)



Fonte: ISTAT

4.1.3 La durata dei rapporti di lavoro in Italia

Con l'espressione "job tenure" si fa riferimento alla durata dell'attuale rapporto di lavoro di un determinato soggetto. In altri termini, preso un lavoratore dipendente, la "job tenure" ci dice da quanto tempo quel soggetto lavora nello stesso posto di lavoro o con lo stesso datore di lavoro. Diversi settori e diverse economie saranno caratterizzati da diversi valori medi della job tenure. Inoltre, vi saranno economie e settori nei quali sono più numerosi, in percentuale del totale, i lavoratori che si trovano in un determinato posto di lavoro da meno di un mese, da meno di sei mesi e così via.

L'interpretazione di questo indicatore è particolarmente complessa e deve tener conto di una molteplicità di fattori. Da un lato, incide in maniera decisiva il grado di liberalizzazione del mercato del lavoro. Una bassa job tenure media o un'alta incidenza di lavoratori con job tenure al di sotto, ad esempio, di sei mesi o di un anno, potrebbero essere considerati indicatori di un mercato del lavoro in cui i rapporti lavorativi sono più mobili e precari.

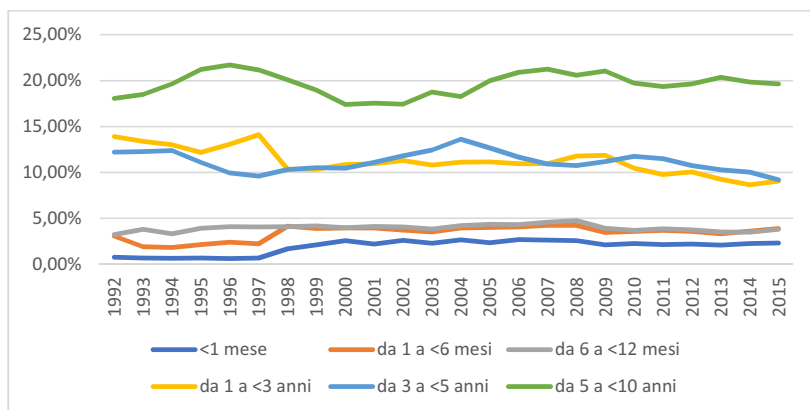
Allo stesso tempo, però, si può immaginare che un alto livello medio di job tenure o una scarsa incidenza di rapporti di lavoro in corso da poco tempo possano verificarsi in periodi di crisi economica, durante i quali spesso il peso della crisi si scarica prima sui soggetti entrati da poco tempo in una determinata azienda o semplicemente legati a un rapporto di lavoro a termine che non viene rinnovato. Le stesse dinamiche potrebbero essere causate, ad esempio, da un aumento dell'età pensionabile, che fa aumentare per qualche anno il numero di soggetti in rapporti di lavoro di lunga durata e riduce l'afflusso di lavoratori "nuovi".

Parallelamente, un basso livello medio di job tenure o un aumento dei rapporti di lavoro in corso da poco tempo potrebbero indicare una fase di ripresa o, in generale, di forte espansione, in cui soggetti che erano al di fuori del mondo del lavoro (disoccupati e giovani in cerca di prima occupazione) vi entrano, facendo crescere il numero di soggetti contrattualizzati da poco tempo.

La serie storica nei dati OECD relativa alla Job tenure per l'Italia è completa dal 1992 al 2015. In questi anni sono presenti i dati relativi ai soggetti che sono nell'attuale contratto di lavoro da: meno di un mese; da uno a sei mesi; da sei a dodici mesi; da un anno a tre anni; da tre a cinque anni; da cinque a dieci anni; da più di dieci anni. Per quanto riguarda gli anni dal 2016 al 2020, mancano i dati relativi ai soggetti che hanno una durata dell'attuale rapporto di lavoro compresa tra uno e dieci anni. Nei grafici che seguono vediamo l'incidenza delle diverse durate del rapporto di lavoro per gli anni 1992-2015. Per facilità di visualizzazione conviene utilizzare due diversi grafici per indicare, da un lato, l'andamento dei rapporti di lavoro di durata inferiore ai dieci anni e, dall'altro, quelli superiori o uguali a dieci anni.

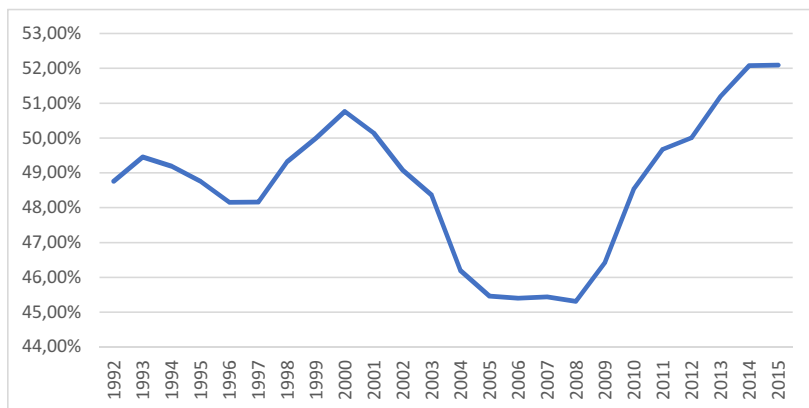
I dati ci mostrano che negli anni considerati è andata aumentando l'incidenza dei rapporti di lavoro di durata inferiore a un mese, dallo 0,76% del totale del 1992 al 2,32% del 2020. Dal 1992, anno di inizio delle serie storiche, sono rimaste comprese tra il 3% e il 4% le incidenze relative ai lavoratori in un rapporto di lavoro di durata compresa tra uno e sei mesi e tra sei e dodici mesi. Nello stesso periodo si è considerevolmente ridotta l'incidenza dei rapporti di lavoro di durata compresa tra uno e tre anni che sono passati dal 13,9 del 1992 al 9,1% del 2015. Si è andata inoltre via via riducendo l'incidenza dei contratti compresi tra tre e cinque anni, passata dal 12,2% al 9,2%. L'incidenza dei contratti compresi tra cinque e dieci anni è passata dal 18,1% del 1992 al 19,6%

Figura 4.14 – Job tenure - Lavoro dipendente (fino a dieci anni)



Fonte: OECD

Figura 4.15 – Job tenure - Lavoro dipendente (10 anni e più)



Fonte: OECD

del 2015. Infine, è andata aumentando l'incidenza dei rapporti di lavoro di durata ultradecennale, dal 48,8% del 1992 al 52,1% del 2015. Per quest'ultima categoria va, però, registrato un periodo di forte caduta dell'incidenza negli anni dal 2003 al 2008, anno in cui era arrivata quasi al 45%.

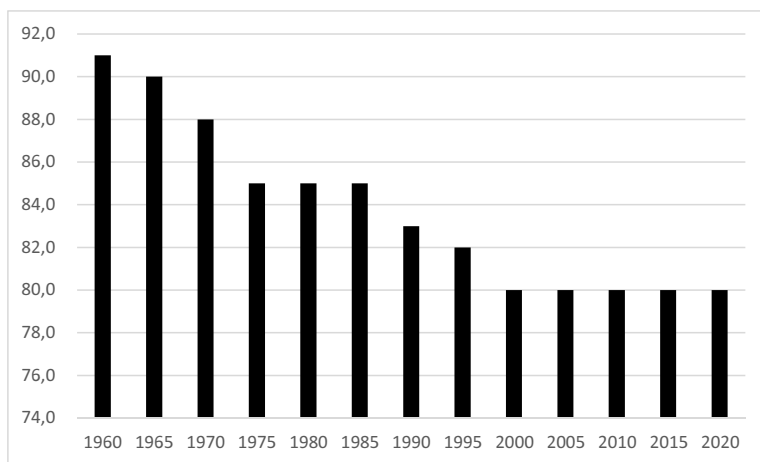
4.2 La situazione contrattuale e la copertura della contrattazione collettiva nei principali comparti privati e pubblici

La contrattazione collettiva in Italia si svolge principalmente a due livelli: a livello di settore – il più importante – e a livello aziendale o, talvolta, distrettuale.

Uno degli ambiti che più è stato interessato dai cambiamenti istituzionali che hanno riguardato il mercato del lavoro è stato quello delle relazioni industriali e del ruolo dei sindacati. Sin dal 1993, il ruolo della contrattazione collettiva tra sindacati e imprese a livello centralizzato (nazionale) è stato via via ridimensionato, vedendo emergere sempre di più forme di contrattazione territoriale o aziendale, tendenza confermata dall'accordo tra le parti sociali del 2011 e dal Testo unico sulla rappresentanza (2014), accordi caratterizzati anche da accesi disaccordi tra le varie sigle Confederali. Inoltre, già dal 2017 furono previste agevolazioni a sostegno della contrattazione aziendale (Legge di Bilancio, 2017) prevedendo, ad esempio, la detassazione del salario variabile definito dai contratti aziendali (CNEL-ISTAT, 2013; Pedersini, 2019).

In questo quadro, a risentirne è stata la definizione stessa di contrattazione collettiva, che non fa riferimento agli accordi avvenuti tra parti sociali a livello "accentrato", quanto piuttosto alla sottoscrizione di un contratto tra rappresentanti delle due parti, indipendentemente dal livello al quale avviene.

Figura 4.16 – Copertura della contrattazione collettiva



Fonte: OECD

Valutare il grado di potere contrattuale dei lavoratori, dunque, a partire dalla sola variabile Collective Bargaining Coverage (CBC) potrebbe portare a valutazioni parziali, soprattutto per quanto riguarda gli anni più recenti della serie. Essa infatti, per come è definita, non permette più di distinguere tra contrattazione “collettiva” a livello aziendale e a livello accentrato dove, si presupponeva, che le associazioni dei lavoratori potessero godere di un maggiore peso contrattuale in virtù della loro rappresentanza generale e svincolata dai rapporti di fabbrica²⁴. Inoltre, a rendere il quadro ancor più complesso, è occorso il fenomeno legato alla proliferazione dei cosiddetti “contratti pirata”²⁵. Si tratta di contratti depositati come CCNL (Contratto collettivo nazionale di lavoro) sebbene stipulati da associazioni di rappresentanza minori e caratterizzati, spesso, da livelli retributivi inferiori anche del 20% rispetto a quelli previsti dai CCNL principali. La diffusione di questi contratti minori, tra l’altro, ha comportato un progressivo indebolimento anche dei contratti tradizionali in quanto in alcuni settori (ad esempio turismo e commercio) le parti sociali hanno siglato accordi che prevedono la possibilità di modifiche in peius delle retribuzioni se prevista da CCNL minori siglati successivamente da almeno uno dei sindacati

²⁴ Secondo quanto si legge nella nota metodologica dell’OCSE, si annovera come contrattazione collettiva una qualsiasi negoziazione o accordo avvenuti tra un datore, o un Gruppo di datori di lavoro, e una o più organizzazioni dei lavoratori. La copertura della contrattazione collettiva, dunque, considera tutti i lavoratori che hanno stipulato un contratto che abbia le caratteristiche sopra menzionate.

²⁵ Nel settembre 2017 i contratti collettivi in vigore depositati presso il CNEL erano ben 373 e nel 2019 già 824.

firmatari del CCNL nazionale (D'Amuri e Nizzi, 2017)²⁶. Vi è, tra l'altro, una quota crescente di imprese che dichiarano di aderire al CCNL pur non essendo iscritte ad alcuna associazione datoriale, il che dimostra come sia in atto un processo di frammentazione sindacale e datoriale che agisce a scapito delle tutele dei lavoratori (INPS, 2021; Bergamante e Marocco, 2017). A risentirne, dunque, oltre che la stima in sé della copertura della contrattazione collettiva, è la validità stessa della variabile. Le ultime stime OECD, infatti, attribuiscono all'Italia un tasso di Collective Bargaining Coverage pari al 100% in tutto il periodo considerato, probabilmente influenzata proprio dalla proliferazione della contrattazione "minore" e dalla prassi giurisprudenziale per cui, quando adito per valutare la legittimità di un accordo salariale, il giudice del lavoro tende a fare riferimento ai minimi tabellari come stabiliti dal contratto prevalente nel settore di riferimento o in quello contiguo. Facendo riferimento ad una stima del CBC resa disponibile dall'OCSE fino al maggio del 2021, si può in ogni caso avere un quadro in linea con quanto complessivamente accaduto alle relazioni industriali e al ruolo dei sindacati in Italia. Come si può evincere dalla Fig. 4.16, il tasso di copertura della contrattazione collettiva segnerebbe una caduta costante per tutto il periodo che va dal 1960 al 2000 passando dal 91% all'80% degli occupati coperti da un contratto collettivo²⁷.

Correlato alla progressiva erosione della contrattazione collettiva nazionale e più in genere del ruolo dei sindacati, vi è un dato particolarmente rappresentativo, che riguarda la percentuale di dipendenti in attesa di rinnovo del contratto o per meglio dire di dipendenti che lavorano con un contratto la cui validità è scaduta (Fig. 4.17).

Il numero di occupati in attesa di rinnovo ha raggiunto un nuovo picco nel 2020 (l'81,3% degli occupati lavorava con un contratto scaduto). Si tratta di un balzo considerevole, considerando che il picco precedente (2016) era pari al 63,6% e che dopo la caduta negli anni 2017 e 2018, il numero di occupati in attesa di rinnovo ha segnato un rialzo nel 2019 toccando quota 46,4%. Come si può notare, l'incidenza media è influenzata soprattutto dalla situazione contrattuale del pubblico impiego dove i ritardi nei rinnovi dipendono, molto probabilmente, anche dalle politiche volte a rispettare i ristretti vincoli di bilancio²⁸. Tuttavia, anche nel settore privato si riscontrano quote considerevoli

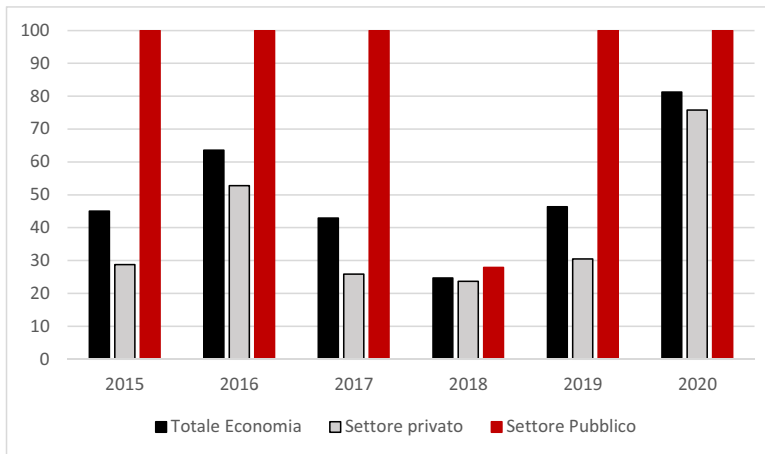
²⁶ Ciò ha portato a una variazione al rialzo della stima della copertura della contrattazione collettiva. Per questo motivo, faremo riferimento ad una stima precedente prodotta dalla stessa organizzazione (OECD) e accessibile fino al 17 maggio 2021.

²⁷ Tale percentuale ci sembra coerente con i risultati dell'indagine INAPP-RIL condotta su un campione di 30.000 imprese dalla quale emerge che circa l'88,9% dei dipendenti dichiara di essere coperto da un CCNL, quota che scende all'82,3% se si considerano anche gli addetti (Bergamante *et al.*, 2021).

²⁸ La contrattazione nel settore pubblico avviene a livello centrale tra i sindacati e l'Agenzia

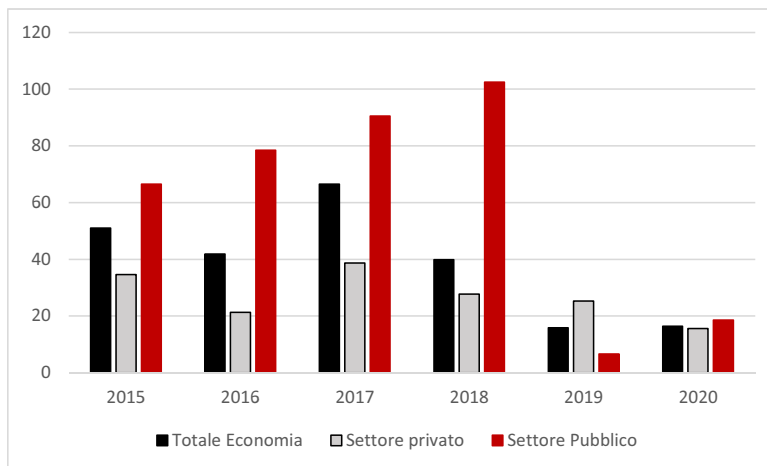
di lavoratori impiegati con contratti la cui validità risulta formalmente scaduta (30,5% nel 2019 e ben 75,8% nel 2020). Un quadro più chiaro si ha analizzando la durata media di vacanza contrattuale.

Figura 4.17 – Copertura della contrattazione collettiva



Fonte: ISTAT

Figura 4.18 – Durata media di vacanza contrattuale (mesi)



Fonte: ISTAT

per la Rappresentanza Negoziiale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e non esistono forme di contrattazioni decentrate. Tuttavia, è il Governo che stabilisce i vincoli economici per la contrattazione tanto che, dal 2008, si è deciso di congelare gli scatti salariali nel pubblico impiego per ben otto anni (per un approfondimento si veda il sito dell'European Trade Union Institute <<https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Italy/Collective-Bargaining>>).

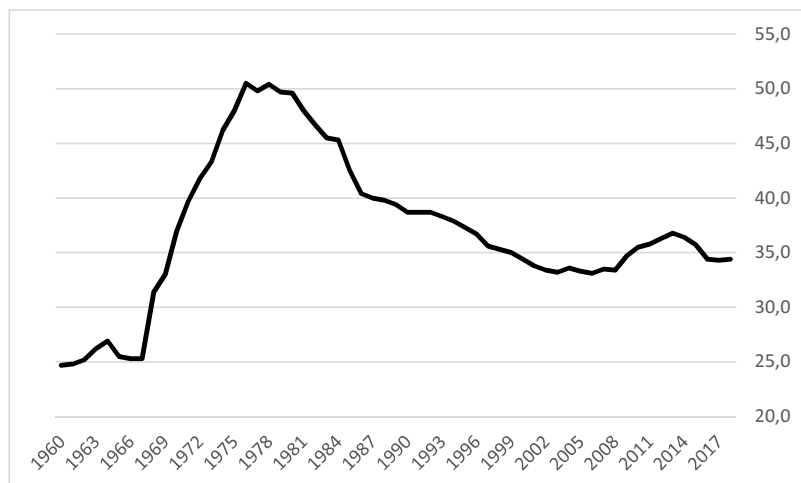
Come si evince dalla Fig. 4.18 l'attesa di rinnovo può avere anche durata significativa. Nel solo settore privato, i lavoratori in attesa di rinnovo avevano un contratto scaduto da 21,3 mesi nel 2016 e 38,3 mesi nel 2017. La situazione è stata particolarmente grave nel settore pubblico dove già nel 2015 l'attesa del rinnovo si protraeva da 66 mesi – attesa giunta a 102 mesi nel 2018. Il rinnovo del contratto collettivo per il pubblico impiego nel 2018 (riferito al periodo 2016-2018) ha comportato una riduzione della durata media di vacanza contrattuale che restava, per i lavoratori appartenenti a categorie non rinnovate, comunque di entità considerevole. Nel 2019 a fronte di una media di 15,9 mesi, l'attesa di rinnovo durava da 25 mesi nel privato e da 6,6 mesi nel pubblico, per quei lavoratori rimasti esclusi dal rinnovo riferito agli anni 2016-2018. Inoltre, mentre dal dato del settore privato si evince che un certo ricambio tra lavoratori con contratti scaduti e lavoratori con contratti in essere esiste, la durata media di vacanza contrattuale nel settore pubblico era, nel 2020, esattamente 12 mesi superiore a quella del 2019. Ciò, come si evince dalla Fig. 4.17, significa che tutti coloro che avevano un contratto già scaduto, nel 2019, hanno situazione pressoché immutata nel 2020. Nel pubblico impiego, inoltre, l'andamento dell'attesa media, che aumenta di 12 mesi in 12 mesi, certifica che per il rinnovo si sono dovuti attendere ben 4 anni (Fig. 4.18).

4.3 Il grado di sindacalizzazione nel settore privato e pubblico

Una variabile certamente importante per comprendere l'andamento delle relazioni industriali ed il peso dei sindacati nella contrattazione salariale (e non solo) è la *Trade Union Density*, che misura la quota di dipendenti iscritti ad un sindacato. Per analizzarne l'andamento, tuttavia, è opportuna qualche riflessione. Infatti, se da un lato è vero che il numero di iscritti influenza il potere contrattuale delle associazioni dei lavoratori, altri fattori possono aver favorito, non solo un indebolimento del potere contrattuale dei sindacati, ma anche la disaffezione e l'allontanamento da essi dei lavoratori. Il progressivo indebolimento del ruolo delle associazioni dei lavoratori, lo smantellamento della contrattazione collettiva, e anche una certa arrendevolezza maturata nel mutato contesto politico dagli anni Novanta del secolo scorso in poi, hanno infatti favorito la già citata pratica della contrattazione al ribasso rispetto ad accordi collettivi preesistenti, il che può avere avuto un ruolo nel determinare il progressivo scollamento dei lavoratori e delle lavoratrici dalle proprie organizzazioni di rappresentanza.

Secondo l'OCSE, il tasso di adesione sindacale, in Italia, segna una costante caduta iniziata sin dall'inizio della seconda metà degli anni '70 del secolo scorso e interrottasi soltanto nel 2006. In questo lasso di tempo la *Trade union density* è passata dal 50% (dei dipendenti) al 33%, ritornando ai livelli di adesione precedenti alla stagione dell'Autunno Caldo e delle lotte operaie.

Figura 4.19 – Trade union density in Italia: 1960-2017

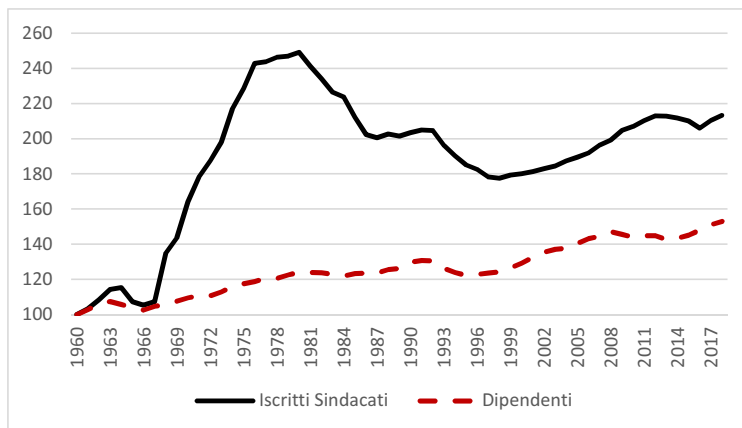


Fonte: OECD

Dopo il 2006 si assiste a una lenta e breve risalita dell'adesione sindacale che arriva nel 2013 al picco più recente del 33,8% per poi tornare a cadere al 34,4% del 2017. Tuttavia, come si può evincere dal grafico della Fig. 4.19, tra il 2008 e il 2013, l'aumento dell'indice dal 33,4% al 36,8% è determinato da un aumento del numero di dipendenti iscritti (il numeratore) del 6% associato ad una caduta del numero di dipendenti totali (diminuiti del 3%), che quindi ha prodotto un aumento del rapporto. In valore assoluto, infatti, il numero di dipendenti iscritti ai sindacati, dopo un periodo di generale crescita più sostenuta rispetto a quella del numero di dipendenti totali, inizia a mostrare variazioni percentuali negative o comunque di piccola entità (Fig. 4.20). Tra il 2012 e il 2016 diminuisce dello 0,8% in media, mentre il numero di dipendenti aumenta dello 0,5% all'anno. Quindi, se da un lato l'aumento del tasso di adesione sindacale verificatosi tra il 2008 e il 2013 è influenzato dalla caduta dei dipendenti in corrispondenza della crisi economica, seppur associato ad un aumento degli iscritti di lieve entità ma costante, il successivo – lento – aumento del numero di dipendenti non è stato associato ad un aumento dell'adesione sindacale.

Vi è comunque da sottolineare che il dato italiano, per quanto in linea con la generalizzata caduta del tasso d'adesione sindacale, rappresenta un caso eccezionale per i livelli raggiunti. Infatti, come riportato da un recente rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) di Jelle Visser (2020), la sindacalizzazione media per l'Europa Centrale è pari al 22,4% degli occupati (24,5% dei soli dipendenti) e nell'Europa meridionale al 21% degli occupati e

Figura 4.20 – Occupati e iscritti - anno base 1960



Fonte: ISTAT

24,4% dei dipendenti²⁹. Andando a guardare la situazione settoriale, dal 1980 al 2017 la quota media di sindacalizzazione nel settore manifatturiero in alcuni paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svizzera) passa dal 43% al 24%. Si tratta di un declino che può essere attribuito alla chiusura e al ridimensionamento delle imprese altamente sindacalizzate (miniere di carbone, cantieri navali, industrie siderurgiche) e all'aumento del lavoro precario e della disoccupazione. Inoltre, i valori medi sono influenzati anche da come si articola il livello di adesione a seconda della dimensione d'impresa. In Italia, ad esempio, nelle imprese con più di 100 dipendenti si riscontra in media un tasso di adesione (60%) di circa sei volte superiore a quello osservato nelle piccole imprese (10%) che pure rappresentano l'ossatura del tessuto industriale del paese. L'analisi settoriale fornita dal rapporto dell'ILO ci aiuta anche a comprendere l'andamento dei dati aggregati riportati nella Fig. 20. Da un'analisi di scomposizione si può evincere come in Italia il 57% della caduta dell'adesione sindacale avvenuta nella manifattura sia da attribuire alla riduzione del numero di occupati nel settore, quindi dalla scomparsa di posti di lavoro in un settore altamente sindacalizzato, e il 43% dalla riduzione dell'adesione ai sindacati dei lavoratori occupati. Inoltre, la caduta complessiva del 15,6% dal 1980 del tasso di adesione sindacale riflette la riduzione dell'adesione nel settore manifatturiero e l'aumento nel settore dei servizi, dove,

²⁹ La differenza percentuale tra il dato degli occupati e il dato dei soli dipendenti e la differenza tra ciò che si osserva nei paesi dell'Europa Centrale e tra i paesi dell'Europa meridionale segnala come anche la diffusione del lavoro autonomo, più marcato nel secondo caso e anche in Italia (come abbiamo visto nel capitolo 2), sia un fattore che concorre alla riduzione del tasso di adesione sindacale.

secondo il rapporto, si registra un aumento di 12 milioni di iscritti. I servizi, tuttavia, mostrerebbero una quota di adesione prossima al 30%. Discorso a parte riguarda il pubblico impiego. Generalmente nelle grandi economie europee, esso rappresenta il settore in cui sono rimaste considerevoli sacche di sindacalizzazione anche a fronte della loro progressiva erosione nel settore privato. Seguendo una recente ricerca di Feltrin (2020) pubblicata sulla rivista dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) è possibile ricostruire l'andamento della sindacalizzazione del pubblico impiego sebbene con una certa cautela³⁰. In Italia, nella Pubblica Amministrazione (esclusa la Pubblica Istruzione) il picco di adesione ai tre sindacati maggiori è stato raggiunto agli inizi degli anni Novanta con circa 1 milione e 100mila iscritti. Da quel momento, tuttavia, è iniziata una progressiva caduta fino a circa 900mila iscritti nel 2017, un calo comunque in linea con la caduta degli occupati nel settore che, secondo i dati ISTAT, si attesta a circa 300mila unità. Discorso diverso lo si ha invece per quanto riguarda la Pubblica Istruzione dove il numero di iscritti è cresciuto costantemente passando dai circa 400mila nel 1978 ai 600mila del 2017 a fronte di un numero di occupati sostanzialmente stabile (circa 1 milione e 500mila nel 2017 di cui 1 milione e 100mila con contratto a tempo indeterminato).

4.4 L'intensità del conflitto salariale

In questo contesto di generale indebolimento della forza rivendicativa della classe lavoratrice, le ore e l'adesione agli scioperi segnano un drastico rallentamento. Guardando l'andamento del numero di scioperi e del numero di lavoratori coinvolti, dato disponibile dal 1971 al 2009, si nota una costante e progressiva dinamica negativa fino alla prima metà degli anni '90, quando, presumibilmente, si è raggiunto un numero di ore di sciopero minimo, fisiologico per l'economia italiana. Se nel 1971 si segnalano 5598 scioperi, nel 1995 il numero è diminuito a 545³¹, valore attorno al quale si attesterà per tutto il resto del periodo considerato a parte due minimi aumenti nel 1998 (1103) e nel 2000 (966). Allo stesso modo, sebbene con una maggiore oscillazione, anche il numero di adesioni segna un trend nettamente decrescente che parte, tuttavia, con circa un decennio di ritardo rispetto al numero di scioperi. Ciò può dipendere da varie circostanze di natura non solo statistica, ma anche politica e sociologica. Se infatti, la caduta del numero di scioperi può, in quegli anni,

³⁰ I dati, raccolti e riportati dall'autore si riferiscono alle iscrizioni ai tre grandi sindacati confederali (CGIL, CISL e UIL). I dati sull'occupazione nel pubblico impiego sono forniti dall'ISTAT.

³¹ La statistica si riferisce al numero delle iniziative, indipendentemente dalla loro durata.

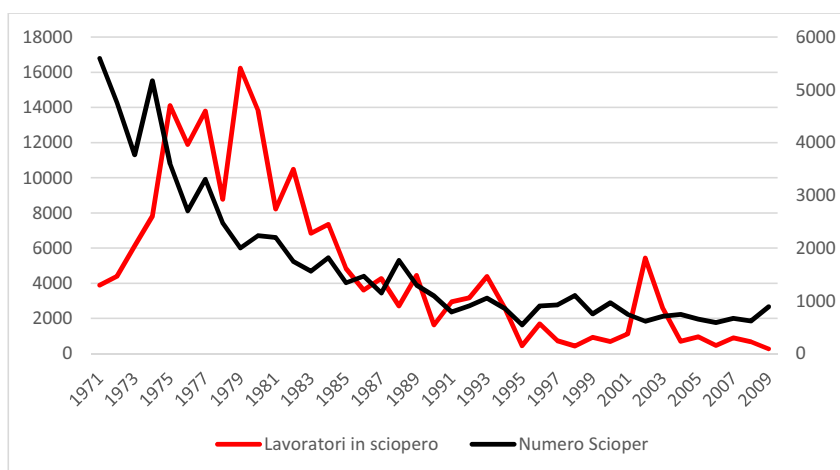
sovrarappresentare la riduzione della conflittualità dei lavoratori e può essere dovuta a una sua diversa organizzazione in favore di una centralizzazione e condensazione delle azioni rivendicative e di sciopero, l'aumento delle adesioni può certamente essere attribuito a un generale contesto politico caratterizzato da alti e crescenti livelli di partecipazione e militanza. Infatti, alla soglia degli Anni Ottanta e dunque alle porte della fase di ristrutturazione aziendale e di moderazione accettata anche dalle maggiori sigle sindacali, al trend in discesa del numero di scioperi si associa una marcata caduta anche delle adesioni. Raggiunto nel 1979 il picco di 16 milioni di lavoratori complessivamente coinvolti in attività di scioperi, inizia un declino che rallenta momentaneamente nei primi anni '80 (10 milioni di lavoratori in sciopero nel 1982) per poi diminuire costantemente. Tra il 1977 e il 1979 infatti si sviluppa la strategia della cosiddetta stabilizzazione consensuale (Salvati, 2000), con cui i sindacati si impegnano a moderare le richieste salariali e si inizia a modificare il meccanismo di indicizzazione. Inoltre, i rapporti di forza nelle relazioni industriali cambiano drasticamente, come fu chiaro nel caso del licenziamento di 14mila lavoratori da parte della FIAT e la marcia dei 40mila colletti bianchi che si oppongono allo sciopero dei metalmeccanici (Levrero e Stirati, 2005). In questo contesto, emersero delle fratture tra le maggiori sigle sindacali che divennero evidenti con il Decreto di San Valentino (1984) che riformò la scala mobile³². Gli anni Ottanta segnarono dunque un drastico cambiamento nelle relazioni industriali e nei rapporti di forza tra lavoratori e capitalisti. Nel 1989, solo dieci anni dopo la cifra record di più di 16 milioni di scioperanti, i lavoratori coinvolti erano circa un decimo (1,6 milioni), per poi passare a circa 700mila nel 2000. Un momentaneo picco si osserva nel 2002, quando il numero di scioperanti raggiunge la soglia record degli ultimi 20 anni di 5 milioni e mezzo, sicuramente influenzata dalla grande partecipazione registrata in corrispondenza dello sciopero generale della CGIL contro il primo tentativo di abolizione dell'Articolo 18.

La tendenza decrescente di lungo periodo si riscontra anche nei decenni più recenti se si guarda ai dati ISTAT sul numero di ore di lavoro perse a causa di sciopero. Considerando l'intero settore privato, si può apprezzare tra il 2005 e il 2019 una caduta del 67% nel numero di ore di sciopero che passano da 2,4 a 0,8 ogni 1.000 ore lavorate. La caduta è ancor più significativa se si guarda alla sola industria, dove le ore di sciopero ogni 1.000 ore lavorate sono passate da 4,8 nel 2015 a 1,3 nel 2019, registrando una caduta del 73%. Confermano invece una tendenza meno spiccata alle azioni di rivendicazione i lavoratori dei servizi: in questo settore per tutto il periodo considerato si registra 1 ora di sciopero circa per 1.000 ore lavorate. È tuttavia

³² Per un approfondimento sulle relazioni tra questi cambiamenti politico-istituzionali, la disoccupazione e la distribuzione del reddito si veda Levrero e Stirati (2005). Per una prospettiva di storia economica si veda Graziani (2000).

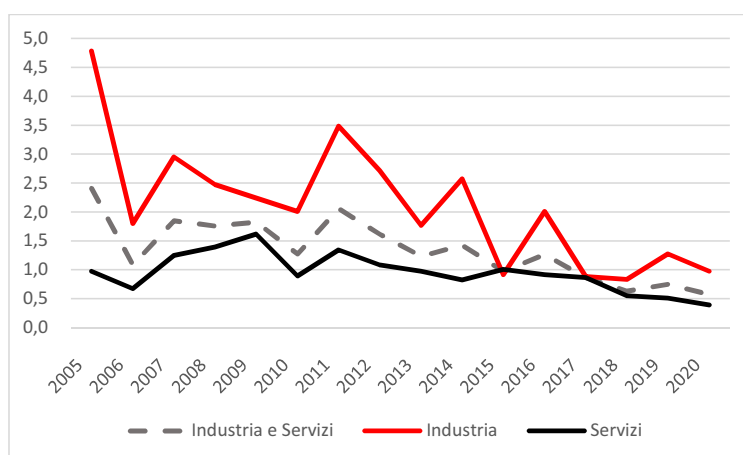
interessante notare come, a differenza del settore industriale, nei servizi si osservi un deciso rialzo delle rivendicazioni a cavallo della Grande recessione quando, tra il 2007 e il 2009, si registrarono 1,3 e 1,6 ore di sciopero ogni 1000 ore lavorate – un numero più che doppio rispetto a quello registrato nel 2006 (0,7%). Un elemento di dibattito è stato l'atteggiamento dei sindacati nei confronti della cosiddetta Legge Fornero (2012) che ha previsto l'aumento dell'età pensionabile. I dati mostrano, infatti, che tra il 2011 e il 2012 si assiste ad una caduta delle ore di sciopero.

Figura 4.21 – Numero di scioperi e adesioni



Fonte: ISTAT

Figura 4.22 – Ore di sciopero (per 1000h lavorate)



Fonte: ISTAT

4.5 La flessibilità del lavoro: misurazione e rilevanza macroeconomica

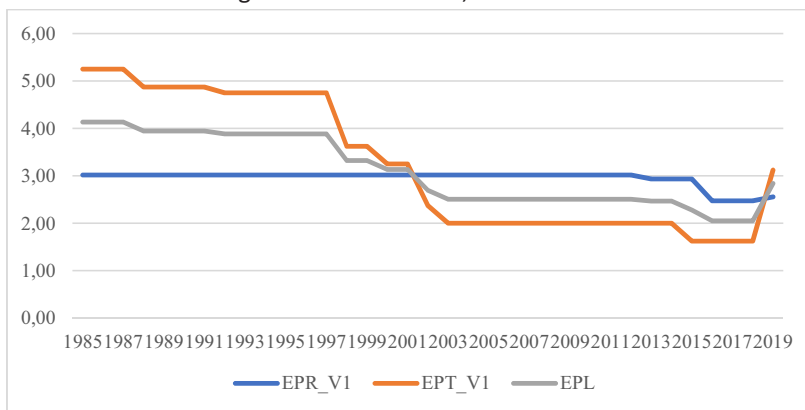
4.5.1 L'indice EPL: un confronto internazionale

L'Employment Protection Legislation (EPL) è un indicatore sintetico del mercato del lavoro che viene costruito e fornito dall'OECD con l'obiettivo di misurare l'insieme delle procedure, regole e norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei lavoratori. L'EPL è uno strumento utile per valutare il grado di protezione dei lavoratori nel mercato del lavoro, e dunque funzionale a individuare il grado di rigidità del mercato del lavoro. È costituito a sua volta da 21 indicatori sintetici organizzati in un questionario organizzato in tre diversi blocchi d'indagine. Mentre il primo si occupa di questioni relative alle condizioni dei licenziamenti individuali dei lavoratori a tempo indeterminato (EPR, indicatori da 1 a 9), il secondo riguarda i contratti a tempo determinato (EPT, indicatori da 10 a 17). Il terzo blocco considera ulteriori specifiche riguardanti i licenziamenti collettivi (indicatori da 18 a 21). L'EPL è un indicatore che assume valori tra 0 e 6. Il valore 6 indica la massima protezione del lavoratore o maggiore rigidità del mercato del lavoro, mentre 0 indica una protezione minima e un mercato del lavoro flessibile. In quanto segue, mostreremo la dinamica dell'EPL durante il periodo 1985-2019 in quattro paesi europei: Italia, Germania, Spagna e Francia.

La Fig. 4.23 mostra la dinamica dell'EPL per l'Italia che assume valori vicino a 4 per il periodo 1985-1997, per poi crollare dal 1998 stabilizzandosi su un valore di 2.5 dal 2003 sino al 2012. Dopo una ulteriore lieve diminuzione nel periodo 2013-2018, l'EPL torna ad aumentare dal 2018 in poi. Riguardo all'EPR, mentre ha una dinamica stabile e assume un valore prossimo a 3 fino al 2015, con l'introduzione della legge delega del *Jobs Act* (legge 10 dicembre 2014, n. 183) e dei relativi decreti legislativi l'indice si riduce assumendo un valore di 2,47. Una prima riduzione si è verificata nel 2012 a seguito della cosiddetta riforma Fornero (legge 28 giugno 2012, n. 92) che ha, per la prima volta, modificato la disciplina sui licenziamenti. L'EPT invece mostra una dinamica meno stabile rispetto all'EPR. Se per il periodo 1985-1997, l'EPT assume un valore vicino a 5 certificando una particolare limitazione nella possibilità di stipulare contratti a termine, a partire dal 1997, con l'introduzione della riforma Treu (legge 24 giugno 1997, n. 196) prima e della legge Biagi poi (legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e relativo decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), l'EPT passa da un valore di 4,75 nel 1997 a un valore di 2 nel 2003. La riforma Treu sanciva la nascita dell'apprendistato e del lavoro interinale, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa e il contratto a progetto. Tale riforma introduceva da un punto di vista giuridico il contratto di lavoro temporaneo e del tirocinio formativo. La legge Biagi aveva l'obiettivo di rendere ancora più flessibile il mercato del lavoro. Un'ulteriore caduta

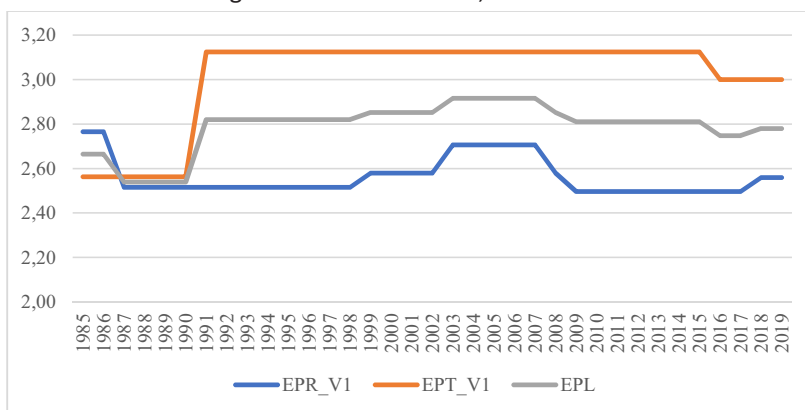
dell'EPL si ha nel 2014 nell'ambito del *Jobs Act* (Decreto Poletti, decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78) e l'EPR decresce fino a 1,63 rimanendo stabile per il periodo 2015-2018. A partire dal 2018, in seguito al Decreto Dignità del governo Conte 1, l'EPR e in maggior misura l'EPT segnano un incremento dovuto alla reintroduzione dell'obbligo di motivazione per la stipula del contratto a tempo determinato e alla riduzione del numero dei rinnovi e della durata massima dei contratti a tempo determinato.

Figura 4.23 – EPL Italia, 1985-2019



Fonte: OECD

Figura 4.24 – EPL Francia, 1985-2019



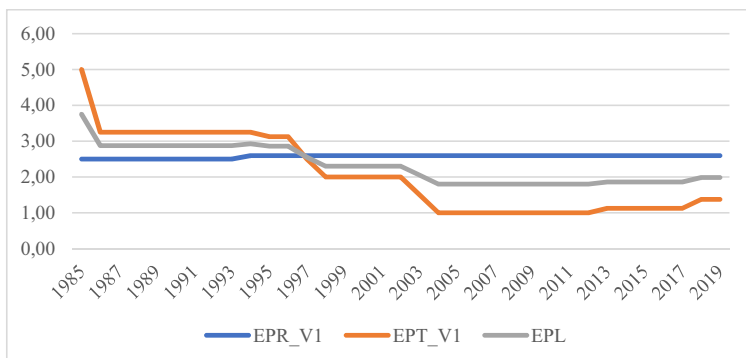
Fonte: OECD

La Fig. 4.24 mostra l'EPL in Francia. Nel 1990 l'EPL aumenta passando da un valore di 2,5 ad uno poco superiore a 2,8. Tale valore rimane piuttosto

stabile per tutto il periodo che va dal 1990 al 2019. Gli aumenti dell'EPL nel 1990, che sono stati guidati dagli incrementi dell'EPT, sono dovuti a un inasprimento della legislazione dei contratti a tempo determinato che ha limitato la discrezionalità del datore di lavoro rispetto alla stipula dei *contrat à durée déterminée* (CDD). Infatti, nel 1990, si è avuto un inasprimento delle ragioni per cui si poteva ricorrere al lavoro interinale e ai contratti a tempo determinato, e si è ridotta la durata complessiva dei contratti a tempo determinato (OECD, 1999). La Francia ha successivamente introdotto, nel 2005, un nuovo tipo di contratto (CNE, *contrat nouvelle embauche*) che ha aumentato la flessibilità in uscita diminuendo di molto le tutele legali e amministrative contro i licenziamenti. Tale contratto prevedeva un periodo di prova di durata biennale durante il quale non erano previste procedure legali ed amministrative per i licenziamenti e l'indennità di licenziamento si basava sulla durata del lavoro. Va sottolineato tuttavia che l'introduzione di questo nuovo contratto molto flessibile non altera l'indice EPT che dipende solo dalla legislazione di base sui contratti a termine (CDD) (Dollè, 2007).

Nella Fig. 4.25 è mostrata la dinamica dell'EPL in Germania. L'EPL tedesco ha una dinamica simile a quello italiano, mostrando una forte riduzione a metà anni Novanta principalmente guidata da una riduzione dell'EPT ed una sostanziale stazionarietà dell'EPR. Il mercato del lavoro tedesco è stato sottoposto ad un importante percorso di riforma, culminato con il ciclo di riforme Hartz (2002-2005), che ha fatto sì che la Germania venga ritenuta un esempio da seguire in termini di misure da adottare nel mercato del lavoro (Rinne e Zimmermann, 2013). Come anticipato poc'anzi, la riduzione dell'indice EPL è da imputare alla vertiginosa caduta del sottoindicatore riferito ai contratti a tempo determinato che è passato da un valore pari a 3,25 del 1994 a uno pari a 1 nel 2004. È una caduta, questa, inaugurata già dall'eliminazione dell'obbligo di motivazione per la stipula di contratti a termine nel 1985, e trainata

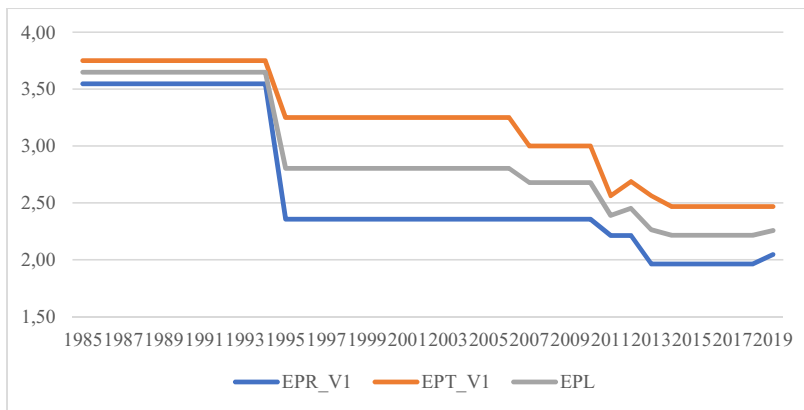
Figura 4.25 – EPL Germania, 1985-2019



Fonte: OECD

poi dal progressivo aumento del numero di rinnovi possibili dei contratti a tempo determinato nel 1996, e dall'eliminazione dei vincoli di durata posti ai contratti stipulati tramite agenzie interinali nel 2004 che ha determinato un aumento del numero dei contratti a tempo determinato e dei part-time (Ebbinghaus e Eichhorst, 2006).

Figura 4.26 – EPL Spagna, 1985-2019



Fonte: OECD

Nella Fig. 4.26 è mostrata la dinamica dell'EPL in Spagna. L'EPL è uguale a 3,65 per il periodo 1985-1994, decresce ad un valore di 2,80 per il periodo 1995-2006, per poi sperimentare un'ulteriore diminuzione a partire dal 2007 che si stabilizza ad un valore di 2,22 dopo il 2013. A differenza del caso italiano e tedesco, la Spagna ha visto un peggioramento degli indicatori sia relativi ai contratti a tempo determinato che a quelli a tempo indeterminato, con i secondi che hanno visto una riduzione delle tutele particolarmente accentuata. Già con la Riforma Laboral del 1994 si chiede flessibilità per ridurre i costi delle assunzioni e incentivare i contratti a tempo determinato perché più votati a promuovere la mobilità. La riforma ha riguardato soprattutto i contratti a tempo indeterminato: in questo ambito, gli interventi più significativi si sono rivolti, al solito, alle procedure di licenziamento e ai costi legati all'estinzione del rapporto di lavoro. La Riforma aveva l'obiettivo di rendere più facili i licenziamenti per motivi economici e di ridurre il ruolo delle Autorità Amministrative, aumentando il potere discrezionale dell'imprenditore (OECD, 1999). Nell'ambito della stessa riforma, ma con una norma approvata solo nel 1997, si agiva sui costi del licenziamento stabilendo una riduzione dell'indennizzo nel caso di licenziamento ingiustificato da 45 a 33 giorni per anno di lavoro. A partire poi da dopo la grande crisi, si apre la fase più acuta di riforma del mercato del lavoro spagnolo. Sono stati introdotti una serie d'interventi d'urgenza volti a smantellare progressivamente il precedente sistema individuale

e collettivo di relazioni di lavoro (Serrani, 2014) segnando una marcata riduzione dell'EPL. Con un susseguirsi di leggi tra il 2010 e il 2012 (ley n. 35/2010; real decreto-ley n. 7/2011; ley n. 27/2011; ley n. 36/2011, real decreto-ley n. 3/2012), viene trasformata la legislazione in tema di contrattazione collettiva e di licenziamenti. Con lo scopo di adattare le condizioni del lavoro alle reali esigenze delle imprese è stata introdotta la possibilità di derogare, in qualsiasi momento, al contratto collettivo, tramite contrattazione aziendale. Su questo tema, la riforma del 2012 è stata ancora più invasiva stabilendo la priorità dei contratti aziendali indipendentemente da quanto stabilito nei contratti collettivi. Non meno decisa è l'azione riformatrice sulla normativa che riguarda i licenziamenti: la già ridotta indennità per licenziamento senza giusta causa viene limitata ad un massimo di 24 mensilità (invece di 48); contestualmente, se dai risultati d'impresa dovesse emergere una situazione economica negativa come una presenza di perdite, attuali o anche solo previste, il licenziamento verrebbe giudicato legittimo e l'indennità ridotta a 20 giorni per anno di anzianità per un massimo di 12 mensilità. Si è agito anche sui contratti a tempo determinato estendendo fino a 30 anni la possibilità di stipulare un contratto di formazione.

In conclusione, analizzando la dinamica dell'EPL e dei sottoindicatori utilizzati per la sua costruzione, si è mostrato che, dal 1985 a oggi, tre dei quattro paesi europei considerati (Italia, Spagna e Germania) hanno adottato riforme del mercato del lavoro volte a diminuire la protezione del lavoratore e a produrre una maggiore flessibilità del mercato del lavoro. Se la Germania e l'Italia hanno ridotto in particolare le tutele dei lavoratori a tempo determinato, i dati riguardanti la Spagna mostrano che sia i contratti a tempo determinato che quelli a tempo indeterminato sono stati resi più flessibili negli ultimi decenni. Inoltre, come è stato mostrato nel paragrafo 4.1 (Fig. 4.2) considerando il caso italiano, la continua caduta dell'EPL si è accompagnata ad un'incidenza crescente dei contratti a tempo determinato sul totale dei contratti di lavoro dipendente. Infine, contrariamente a Spagna, Italia e Germania, la Francia mostra una tendenza minore alla flessibilizzazione del mercato del lavoro.

4.5.2 Flessibilità del mercato del lavoro e dinamiche occupazionali

Sin dagli anni '90 grande enfasi è stata data dalle istituzioni internazionali alla necessità di liberalizzare il mercato del lavoro soprattutto in quelle economie con un alto tasso di disoccupazione (OECD, 1994). La tesi sottostante a tali politiche era che mercati del lavoro più flessibili, ossia con minori vincoli sui licenziamenti e diffusione di contratti a tempo determinato, permetterebbero alle imprese di adattarsi meglio alle fluttuazioni cicliche dei sistemi economici e indurrebbero le stesse ad assumere un maggior numero di lavoratori. Come abbiamo mostrato nella sezione precedente queste tesi hanno preso piede so-

stanzialmente dall'inizio degli anni Novanta in diversi paesi avanzati portando ad una sostanziale riduzione delle tutele dei lavoratori. Tuttavia, l'evidenza empirica sviluppata nel corso degli ultimi anni ha mostrato l'assenza di una relazione significativa tra liberalizzazioni dei mercati del lavoro e crescita occupazionale (Boeri e Van Ours, 2013; Brancaccio *et al.*, 2020), e alcuni ricercatori attribuiscono proprio alla progressiva precarizzazione del mercato del lavoro dinamiche occupazionali e del reddito stagnanti se non addirittura recessive. Stanno emergendo, sviluppate anche da economisti mainstream e istituzioni internazionali, evidenze circa l'effetto depressivo dei cambiamenti istituzionali sulla dinamica dei salari in Italia (Hoffmann *et al.*, 2021) e all'estero (Stansbury e Summers, 2020) – un rallentamento reso evidente dall'andamento della quota salari nel reddito nazionale (si veda il capitolo 6) e accentuato dal fenomeno recente e diffuso della povertà lavorativa (capitolo 5). Vi è, tuttavia, un risvolto non solo distributivo ma anche economico di questa erosione della forza contrattuale dei lavoratori e conseguentemente dei salari. Infatti, se i livelli di occupazione dipendono dalla domanda aggregata, la riduzione del potere contrattuale dei lavoratori e la conseguente stagnazione dei salari possono accentuare il problema occupazionale del paese, per via dell'effetto negativo di una caduta dei salari sui consumi (Pariboni e Tridico, 2019) e avere un effetto pregiudizievole sulla produttività del lavoro (Cirillo *et al.*, 2017). Al contrario, si può ritenere che un aumento dei salari, stimolando la domanda aggregata, possa produrre effetti positivi e persistenti sul tasso di disoccupazione (riducendolo) e anche sulla produttività, tanto nel Nord del Paese che nel Sud.

4.6 Conclusioni

In questo capitolo, si è mostrato come l'evoluzione del potere contrattuale dei lavoratori sia il risultato dell'interazione di un insieme eterogeneo di fattori, non solo economici, ma anche istituzionali e politici. Abbiamo visto come uno di questi fattori sia proprio la struttura produttiva dell'economia e la distribuzione dei lavoratori tra settori, poiché esistono settori più sindacalizzati di altri e con una maggiore copertura della contrattazione collettiva. Inoltre, abbiamo visto come il mercato del lavoro italiano sia stato soggetto a importanti cambiamenti, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Gli elementi che sono stati sottolineati hanno evidenziato una progressiva erosione delle tutele dei lavoratori e della qualità del lavoro. All'esplosione del precariato, vale a dire l'aumento deciso del numero di lavoratori impiegati con contratti a termine, si è associato anche un peggioramento delle condizioni di lavoro in termini di sottoccupazione e part-time. Si può dire che un contesto istituzionale votato alla liberalizzazione dei rapporti di lavoro ha favorito la capacità di adattamento di un contesto economico votato all'austerità e al perseguimento di

bassi livelli di occupazione e alti livelli di disoccupazione permettendo alle imprese di gestire con meno vincoli l'impiego della forza lavoro. L'erosione del potere contrattuale dei lavoratori, inoltre, è resa evidente dalla progressiva riduzione del ruolo dei sindacati, che contano sempre meno iscritti, e la cui azione non è più sinonimo indiscutibile di tutela dei diritti dei lavoratori, come il caso dei contratti pirata dimostra. In questo contesto, la stessa azione rivendicativa ne ha risentito, come indicato dalle statistiche sugli scioperi. Tuttavia, se queste riforme e le politiche economiche hanno conseguito il risultato di smorzare la dinamica delle retribuzioni, di certo non si sono associate ad un miglioramento del contesto occupazionale, come si può evincere dal capitolo 2 del presente rapporto.

Riferimenti bibliografici

- Bergamante, F., Marocco, M. (2017). Il doppio livello di contrattazione collettiva in Italia. *Quaderni di rassegna sindacale*, 18(4), 181-197.
- Bergamante, F., Centra, M., Marocco, M. (2021). La direttiva sui salari minimi e la copertura dei Ccnl in Italia. Una stima sulla base dei dati Inapp, *Menabò di Etica e Economia* n. 143/2021.
- Boeri, T., Van Ours, J. (2013). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton, Princeton University Press.
- Brancaccio, E., De Cristofaro, F., e Giammetti, R. (2020). A Meta-Analysis on Labour Market Deregulations and Employment Performance: no Consensus Around the IMF-OECD Consensus. *Review of Political Economy*, 32(1), 1-21.
- Cirillo, V., Fana, M., e Guarascio, D. (2017). Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act. *Economia Politica*, 34(2), 211-232.
- CNEL e ISTAT (2013). *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa*, <https://www.istat.it/it/files/2016/03/Report_Cnel_Istat1.pdf>.
- D'Amuri, F., Nizzi, R. (2017). I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper)* n° 416, Banca d'Italia.
- Dollè, M. (2007). Francia. Riforme del mercato del lavoro e politiche contro la disoccupazione: i nuovi orientamenti, "Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei - Uno sguardo d'insieme", *La Rivista delle Politiche sociali* n. 2 del 2007.
- Ebbinghaus, B., Eichhorst, W. (2006). Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005, *Discussion Paper No. 2505, IZA, Bonn, Dicembre*.
- Feltrin, P. (2020). Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme, *Sinappsi*, X (1), 33-54.
- Graziani, A. (2000). *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Hoffmann, B., Malacrin, D. e Pistaferri, L. (2021). Labor Market Reforms and Earnings Dynamics: the Italian Case, *IMF Working Paper*, WP/21/142.
- INPS (2020). *Settori essenziali vs settori bloccati per la crisi pandemica: un'analisi dei rapporti di lavoro Uniemens*, <<https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/pubblicazioni/studi-e-analisi/2020/settori-essenziali-vs-settori-bloccati-per-la-crisi-pandemica-unanalisi-dei-rapporti-di-lavoro-uniemens>>.
- INPS (2021). Relazione per l'audizione informale del Presidente dell'Istituto, Prof. Pasquale Tridico presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica.
- ISTAT (2021). *Nota informativa. I nuovi indicatori sulle posizioni lavorative dipendenti per tempo di lavoro. 5 marzo 2021*. <<https://www.istat.it/it/files/2021/03/Posizioni-lavorative-dipendenti.pdf>>.
- Levrero, E.S., Stirati, A. (2005). Distribuzione del reddito e prezzi relativi in Italia:

- 1970-2000, *Politica economica*, 21(3), 401-434.
- OECD (1999). *Employment Outlook*, Paris, OECD.
- Pariboni, R., Tridico, P. (2019). Labour Share Decline, Financialisation and Structural Change. *Cambridge Journal of Economics*, 43(4), 1073-1102.
- Pedersini, R. (2019). Italy: Institutionalisation and Resilience in a Changing Economic and Political Environment, in *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, a cura di Torsten Müller, Kurt Vandaele e Jeremy Waddington, ETUI.
- Rinne, U., Zimmermann, F. (2013). Is Germany the North Star of Labor Market Policy? *Discussion Paper 7260*, IZA, Bonn, March 2013.
- Salvati, M. (2000). Breve storia della concertazione all'italiana. *Stato e Mercato*, 3, 447-476.
- Stansbury, A., Summers, L.H. (2020). *The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy*, NBER Working Papers, No. w27193. National Bureau of Economic Research.
- Visser, J. (2020). Trade unions in the balance. *ILO ACTRAV Working Paper*, ISBN 978-92-2-134040-9.

L'evoluzione della disuguaglianza e della povertà in Italia

Michele Bavaro

5.1 L'andamento dei principali indici di disuguaglianza di reddito e ricchezza

Il tema della disuguaglianza ha conosciuto negli ultimi anni una notevole attenzione mediatica ed accademica. La pubblicazione di due report dell'OECD su questo tema (OECD, 2008; 2011) o il lavoro di organizzazioni no profit come Oxfam ne sono una prova. Nei Paesi occidentali, la tendenza degli ultimi decenni, a partire dagli anni Ottanta, è stata quella di un incremento delle disuguaglianze economiche e sociali, amplificate dai vari periodi di crisi che si sono susseguiti, in ultima la crisi sanitaria e sociale legata all'emergenza pandemica. A livello internazionale, i principali contributi sono dovuti al lavoro di Thomas Piketty e Anthony Atkinson. In particolare, a seguito dei pionieristici articoli di Piketty (2003) e Piketty e Saez (2003), alcuni studiosi hanno iniziato a usare i dati di fonte fiscale che permettono la ricostruzione di serie storiche molto lunghe, anche secolari, sulle quote dei redditi detenuti dai contribuenti al top della distribuzione del reddito. Il considerevole apporto di Atkinson, sintetizzato nel suo libro "Inequality, what can be done?" (Atkinson, 2015), ha contribuito a porre questo tema al centro del dibattito politico fornendo delle proposte per contrastare l'incremento delle disuguaglianze³³.

In Italia, i lavori di Brandolini e Sestito (1994) e Brandolini (1999) forniscono una descrizione completa delle dinamiche della disuguaglianza del reddito durante la seconda metà del Novecento offrendo le migliori evidenze fino ad oggi in Italia da una prospettiva storica. I lavori più recenti di Franzini e Pianta (2016) e Franzini e Raitano (2018) hanno invece contribuito alla spiegazione degli andamenti della disuguaglianza più recente, con una particolare attenzione alla sua scomposizione tra i vari fattori che la influenzano. Per quanto concerne la concentrazione della ricchezza i lavori principali sono quelli di D'Alessio (2012) e Cannari e D'Alessio (2018).

Come anticipato, una questione rilevante quando si parla di disugua-

³³ In Italia, l'eredità di Atkinson è stata raccolta dal lavoro svolto dal Forum delle Disuguaglianze e delle Diversità.

glianza dei redditi e della ricchezza riguarda la tipologia dei dati che si utilizzano. Nel passato queste statistiche ed indicatori erano prodotti utilizzando le “survey”, in Italia in particolare si utilizzavano la SHIW (Survey on Household Income and Wealth) della Banca d’Italia, oppure la SILC (Statistics on Income and Living Conditions) dell’Istat. Oggi sono a disposizione anche dati molto più ampie che con delle tecniche statistiche permettono l’uso di dati fiscali ed amministrativi che vanno a completare la descrizione fornita dalle indagini campionarie, come illustrato da Alvaredo e Pisano (2010) per l’Italia. Questa innovazione ha avuto un notevole impatto sullo studio delle disuguaglianze in quanto esse sono fortemente dipendenti dal grado di dettaglio con cui si descrivono i due estremi della distribuzione.

5.1.1 La disuguaglianza del reddito

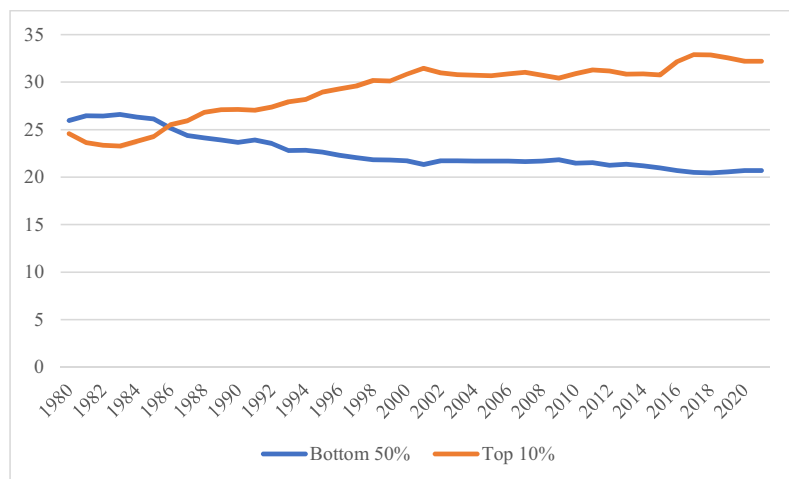
In questo paragrafo presentiamo i risultati della disuguaglianza del reddito in Italia tra il 1980 ed il 2021, utilizzando i dati messi a disposizione nel World Inequality Database (WID), uno degli archivi più estesi sull’evoluzione storica della distribuzione mondiale dei redditi e delle ricchezze.

Per poter valutare in quale misura i mercati creino disuguaglianze, in questa parte si fa esclusivo riferimento al reddito lordo, inteso come la somma dei redditi di mercato e da pensione, senza considerare le imposte e i trasferimenti. Inoltre, sempre in linea con le scelte metodologiche del WID, non si fa riferimento ai redditi familiari o individuali o equivalenti, ma vengono considerati i redditi definiti “equal-split adults incomes”, ottenuti dividendo il reddito lordo familiare complessivo per il numero di adulti che vivono nello stesso nucleo.

Inizialmente, nella Fig. 5.1, sono presentate le quote del reddito individuale lordo più significative per delle analisi di disuguaglianza, cioè la quota di reddito totale guadagnata dal 10% di individui che guadagna di più (definita d’ora in avanti come “top 10%”) e la quota di reddito totale guadagnata dal 50% di individui che guadagna di meno (definita d’ora in avanti come “bottom” 50%)³⁴. Si vede che l’andamento di queste quote si incrocia nel corso del tempo: nei primi anni’80 la parte più bassa della distribuzione guadagnava di più rispetto al 10% più alto, dopodiché alla fine di quel decennio avviene una inversione di tendenza e da quel momento il divario tra top10% e bottom 50% si è sempre ampliato nel tempo. Nel 2021, infatti, il top 10% guadagna il 32,2% del reddito totale, mentre il bottom 50% guadagna il 20,7% del reddito totale. D’altronde, se si allargasse questa figura e si prendessero in

³⁴ Per un’analisi dettagliata dell’evoluzione storica dei “top incomes” in Italia si guardi il lavoro di Alvaredo e Pisano (2010).

Figura 5.1 – Quote del reddito individuale lordo, in percentuale, Italia, 1980-2021



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

considerazione i decenni precedenti al 1980³⁵ (a partire dal 1900), si osserverebbe che solo per poco più di una decina di anni a cavallo tra metà anni '70 e metà anni '80 la quota di reddito del bottom 50% ha superato quella del top 10%. L'Italia è tra l'altro l'unico tra i principali Paesi occidentali che ha presentato questa temporanea inversione di tendenza nel corso della sua storia. Inoltre, nonostante la tendenza al rialzo degli ultimi decenni, l'aumento della quota dei top italiani è stato contenuto rispetto a quello registrato dai redditi più alti negli Stati Uniti e nelle altre economie anglosassoni, come documentato in Atkinson e Piketty (2007). Il caso italiano è più vicino a quello dei paesi dell'Europa continentale.

Oltre allo studio delle quote di reddito, forniamo degli indicatori più standard sull'andamento della disuguaglianza dei redditi in Italia. Utilizziamo l'indice di Gini ed anche l'indice di Palma. Quest'ultimo è un indice più sensibile rispetto all'indice di Gini ai cambiamenti nelle code della distribuzione del reddito, essendo ottenuto dal rapporto tra il reddito complessivamente detenuto dal 10% più ricco della popolazione e quello detenuto dal 40% più povero³⁶. Come spiegato da Gallo (2019), questo indice è stato scelto dall'Oxfam come indicatore per verificare il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU. In particolare, l'indice di Palma dovrebbe essere uguale a uno.

³⁵ Il dataset completo è disponibile su <<https://wid.world/>>.

³⁶ Si faccia riferimento a Cobham *et al.* (2016) per una descrizione completa dell'indice di Palma.

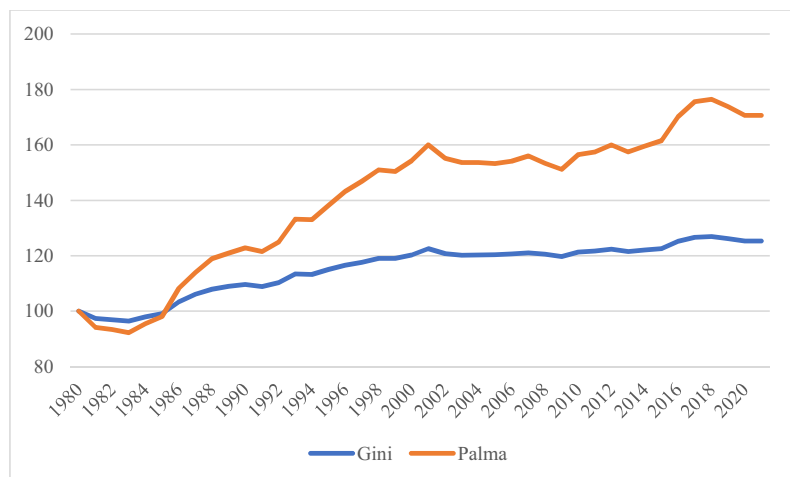
Tabella 5.1 – Indicatori di disuguaglianza del reddito individuale lordo, 1980-2020

	Indice di Gini	Indice di Palma
1980	0,354	1,402
1985	0,351	1,374
1990	0,388	1,723
1995	0,407	1,937
2000	0,426	2,163
2005	0,426	2,148
2010	0,430	2,194
2015	0,434	2,264
2020	0,444	2,393

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

Nella Tab. 5.1 sintetizziamo l'evoluzione di questi indicatori in Italia nel periodo 1980-2021. Come si vede l'indice di Gini ha un aumento significativo in quarant'anni di osservazione, segnalando maggiore concentrazione dei redditi individuali lordi. Il risultato è confermato dall'indice di Palma, che cresce in tutto il periodo, allontanandosi sempre di più dall'obiettivo dell'unità posto dall'Oxfam. Nella Fig. 5.2, mostriamo come la crescita delle disuguaglianze sia più legata a quello che avviene agli estremi della distribuzione che a quello che avviene nella parte centrale o nella classe media: l'indice di Gini infatti è cresciuto ad un tasso molto inferiore rispetto all'indice di Palma.

Figura 5.2 – Crescita degli indicatori di disuguaglianza del reddito individuale lordo, 1980-2021, 1980=100

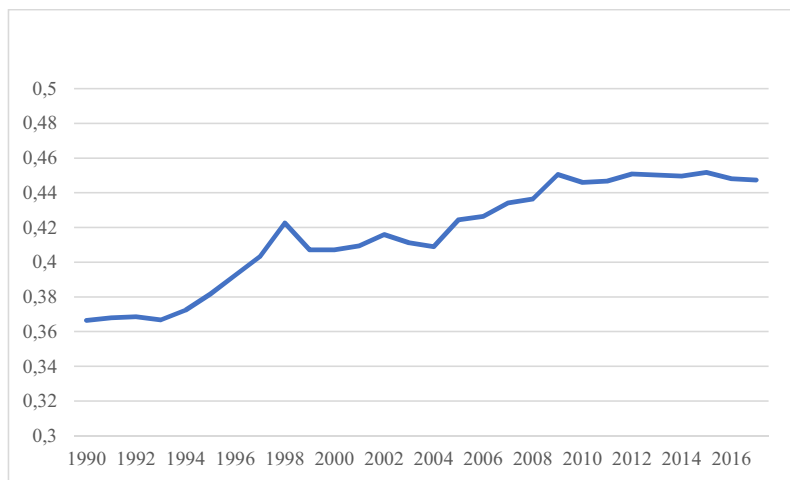


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

Nella successiva parte di questa Sezione proponiamo un'analisi che mira a fornire una interpretazione dei dati appena descritti relativi all'andamento della disuguaglianza del reddito di mercato. Inizialmente, ci concentreremo sui redditi da lavoro. Come spiegato da Franzini e Raitano (2018), il mercato dal lavoro è infatti ancora il luogo dove si forma la maggior parte delle disuguaglianze di reddito di mercato. Successivamente passeremo a studiare il ruolo della ricchezza: essendo l'Italia uno dei paesi con il più alto rapporto ricchezza-reddito, conoscere la struttura della distribuzione della ricchezza nel Paese è fondamentale per una corretta valutazione delle tendenze delle disuguaglianze.

Per quanto concerne i redditi da lavoro, utilizziamo i dati dell'universo dei lavoratori privati italiani, messo a disposizione dall'Inps all'autore all'interno del programma VisitInps Scholars. Utilizziamo i redditi lordi annuali tra il 1990 ed il 2017. L'utilizzo del dato amministrativo garantisce la qualità dell'informazione sulla retribuzione percepita dal lavoratore rispetto a dati che derivano da indagini campionarie. I risultati sono mostrati nella Fig. 5.3: nel periodo tra il 1990 ed il 2017 i redditi da lavoro sono diventati più diseguali, passando da un indice di Gini pari a 36,6 punti nel 1990 al valore di 44,7 nel 2017.

Figura 5.3 – Indice di Gini del reddito da lavoro, 1990-2017



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati INPS - UNIEMENS

Andando a scomporre questo periodo storico, si nota come i periodi di espansione della disuguaglianza sono stati gli anni '90 e la seconda metà della prima decade del nuovo millennio. In generale, l'incremento della concentrazione dei salari in Italia deriva da vari fattori, tra cui la polarizzazione occupazionale, il ruolo della globalizzazione che mette a rischio la posizione dei lavoratori con qualifiche medio-basse, così come i cambiamenti istituzionali

che comprendono sia la ridotta forza contrattuale dei sindacati e l'espansione della contrattazione di secondo livello, sia l'introduzione di forme di lavoro non-standard a cominciare dal part-time. Infine, va considerato il ruolo della domanda di lavoro e delle modifiche strutturali ad essa connessa, come ad esempio il passaggio avvenuto negli ultimi decenni da un'economia trainata dal settore manifatturiero a un'economia trainata dal settore dei servizi.

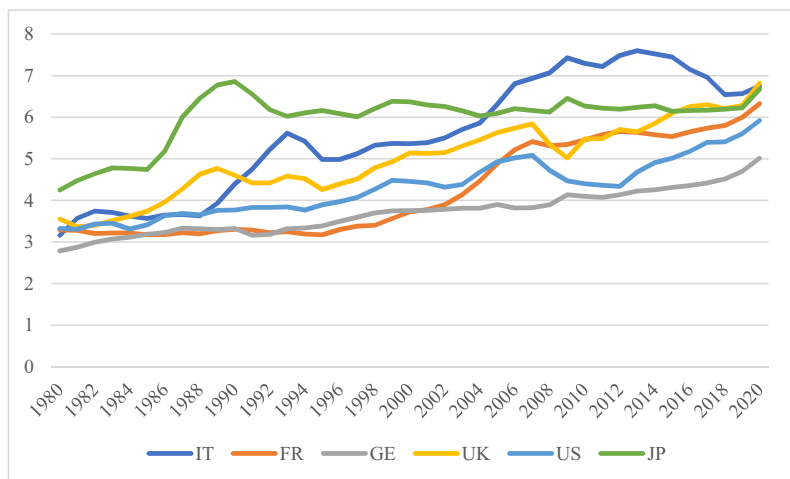
5.1.2 La disuguaglianza della ricchezza

Per quanto concerne il ruolo della ricchezza, un tema fondamentale quando si studia la concentrazione della distribuzione, come già spiegato per il reddito, è quello dei dati a disposizione. L'importante contributo di Acciari *et al.* (2020) mostra chiaramente come l'utilizzo di dati amministrativi (nel loro caso provenienti dalle dichiarazioni di successione), aumenta la qualità nella descrizione della distribuzione, soprattutto per quanto riguarda la coda più alta, rispetto ai dati di indagine campionaria, che storicamente in Italia coincidono con la SHIW. Per questo, utilizzeremo anche per la ricchezza la banca dati WID che tra le altre cose per la parte ricchezza è stata ricostruita utilizzando proprio le stime di Acciari *et al.* (2020).

Nella Fig. 5.4 mostriamo che il rapporto ricchezza-reddito in Italia è uno dei più elevati a livello mondiale e negli ultimi quarant'anni ha avuto un considerevole incremento (da 3.1 nel 1980 a 6.7 nel 2020). Come spiegato da Caprara *et al.* (2018), un ruolo fondamentale in questa evoluzione è stato giocato dalla finanziarizzazione dell'economia italiana: secondo loro stime, se nel 1950 la ricchezza reale era circa nove volte la ricchezza finanziaria, nel 2000, all'apice della bolla finanziaria della New Economy, la ricchezza finanziaria aveva raggiunto la dimensione della ricchezza reale. D'altronde, l'Italia è anche storicamente un Paese con una grande ricchezza immobiliare, unico insieme a Francia e Spagna tra i principali Paesi occidentali.

Infine, mostriamo i principali indicatori di concentrazione della ricchezza. In analogia con quanto fatto per il reddito, nella Tab. 5.2 sintetizziamo il trend dell'indice di Gini e di un altro indicatore, il rapporto tra la ricchezza detenuta dal top 10% della distribuzione e la ricchezza detenuta dal bottom 50% della distribuzione. Entrambi questi indicatori risultano essere in crescita negli ultimi decenni. Nella Fig. 5.5, invece, si mostra il diverso tasso di crescita dei due indicatori che cattura la diversità nella variazione della distribuzione agli estremi (rapporto top10/bottom50) o nella parte centrale (Gini). Si vede come il rapporto top10/bottom50 cresce molto più dell'indice di Gini, soprattutto durante i periodi di crisi, ad inizio anni Duemila e durante la crisi finanziaria 2008-2011.

Figura 5.4 – Rapporto ricchezza-reddito, principali Paesi occidentali, 1980-2020



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

Tabella 5.2 – Indicatori di disuguaglianza della ricchezza, 1995-2021

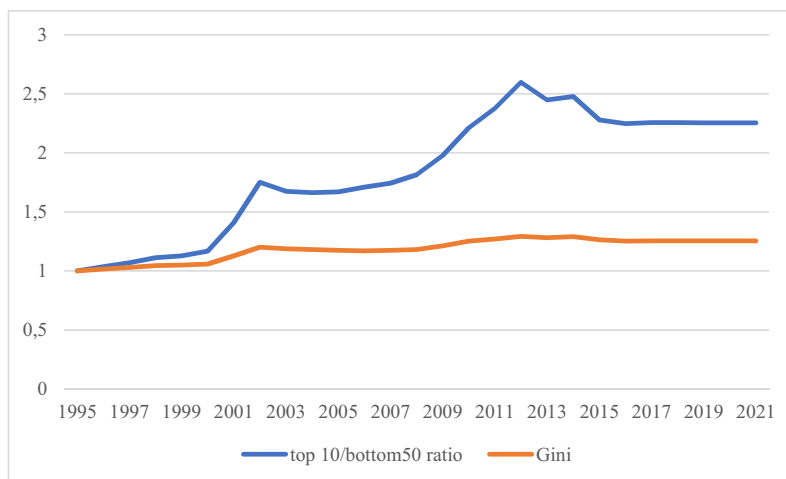
	Indice di Gini	Rapporto top 10%/ bottom 50%
1995	0,512	10,616
2000	0,542	12,401
2005	0,601	17,725
2010	0,641	23,489
2015	0,646	24,191
2020	0,642	23,945

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

In conclusione, sebbene l'Italia si ponga come uno dei Paesi occidentali con un livello di disuguaglianza meno pronunciato, l'incremento della concentrazione dei redditi e della ricchezza, soprattutto dovuto a trasformazioni agli estremi della distribuzione, è preoccupante. Si presenta quindi la necessità di intervenire con politiche redistributive, in particolare sulla tassazione dei redditi, cercando di incrementare le quote di reddito diverse da quello da lavoro e da pensione che vengono sottoposte a tassazione. Inoltre, un altro grande tema concerne la tassazione dei patrimoni, per i quali dei possibili interventi riguardano certamente il patrimonio immobiliare, per esempio una modifica in senso progressivo dell'IMU, o finanche l'introduzione di una più generale tassa sui patrimoni oltre una certa soglia, come fatto in altri Paesi, ad esempio, la Spagna.

In questo paragrafo, ci siamo preoccupati di illustrare i cambiamenti della disuguaglianza in Italia, con un particolare riferimento a quello che è avvenuto nella

Figura 5.5 – Crescita degli indicatori di disuguaglianza della ricchezza: 1980-2021 (1995=100)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database

parte più ricca della popolazione, anche in virtù dell'arrivo di nuovi e più interessanti dati che permettono di studiare meglio quella parte della distribuzione di reddito e ricchezza. Nel prossimo paragrafo ci concentreremo invece sulla parte finale della distribuzione, illustrando l'evoluzione dei principali indicatori di povertà.

5.2 Le tendenze degli indici di povertà assoluta e relativa

La misura della povertà è definita da Foster (1998) come un confronto tra risorse e bisogni. Se le risorse individuali o familiari sono solitamente valutate in termini monetari, i bisogni hanno una natura multi-dimensionale. Perciò, una prima distinzione tra gli indicatori di povertà riguarda la divisione tra quelli monodimensionali, che valutano lo stato di povertà in base ad una singola dimensione del benessere (reddito, consumo o, più di rado, la ricchezza), e quelli multidimensionali, che, al contrario, guardano congiuntamente a più dimensioni del benessere (monetarie o non).

Gli indicatori monodimensionali di povertà si distinguono ulteriormente sulla base delle soglie (o linee) di povertà. Queste soglie servono a discriminare coloro che sono da considerare poveri da quelli che non lo sono. La soglia di povertà può essere relativa o assoluta. La soglia di povertà relativa dipende da quanto hanno a disposizione gli altri membri della collettività e, dunque, il giudizio normativo è che si è poveri non in base a ciò di cui si dispone ma alle distanze nei confronti del resto della collettività. La soglia di povertà assoluta

si basa, invece, sul valore monetario di un paniere di beni che tutti dovrebbero essere in grado di consumare. Ne consegue che la soglia di povertà relativa varia sulla base della distribuzione del reddito o della dimensione di benessere che si sta osservando, mentre la soglia di povertà assoluta è fissa in termini di distribuzione. Date queste definizioni, alla povertà relativa si associa il concetto di emarginazione (rispetto all'ambiente circostante), mentre a quella assoluta si associa il concetto di deprivazione (rispetto ad un determinato paniere di beni o servizi). È importante sottolineare come queste distinzioni non abbiano carattere universale: definire, ai fini del calcolo della soglia di povertà assoluta, cosa sia essenziale o meno per un individuo o una famiglia, presuppone un riferimento ad una parte della popolazione e ad uno specifico periodo storico.

Per quanto concerne gli indicatori di benessere da considerare ai fini della valutazione della condizione di povertà, la letteratura si serve del livello di consumo, del reddito, del reddito da lavoro³⁷ e della ricchezza o patrimonio. I livelli di consumo sono generalmente considerati come i più adatti a misurare il livello di benessere familiare anche perché più facilmente osservabili rispetto a reddito o patrimonio. Nel contesto italiano agli indicatori citati si aggiunge l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), il quale include sia elementi di reddito che di patrimonio e costituisce l'indicatore utilizzato in Italia per l'attribuzione delle varie prestazioni sociali a contrasto della povertà, di cui ci occupiamo nel terzo paragrafo di questa Sezione.

Tuttavia, come mostrato da D'Alessio (2019) utilizzando i dati della indagine campionaria SHIW (Banca d'Italia), l'uso di diversi indicatori di benessere porta nel caso italiano a risultati contrastanti in termini di povertà relativa familiare. Nel 2016, il valore più basso di povertà relativa si raggiunge usando i consumi (9% delle famiglie) mentre quello più alto usando il patrimonio (18% delle famiglie). Allo stesso modo, per la povertà assoluta Cutillo e Raitano (2020) mostrano come il livello e le caratteristiche dei poveri cambino quando la povertà assoluta è misurata con riferimento al reddito o al consumo.

Menzioniamo altri due studi che propongono misure della povertà alternative: Marchetti e Secondi (2022) e De Rosa (2021). I primi analizzano il fenomeno della povertà alimentare legata a problemi di insicurezza in termini di accesso economico al cibo e ad una sana alimentazione. Utilizzando i dati dell'HBS (Household Budget Survey) dell'Istat, ottengono che in Italia nel 2017 circa il 22,3% degli individui si trova in una condizione di rischio di povertà alimentare. La seconda si concentra sulla povertà multidimensionale calcolata tramite il metodo di Alkire e Foster (Alkire et al., 2015). Servendosi del BES (Benessere Equo e Sostenibile) come base per l'indice, essa mostra che in Italia la povertà multidimensionale è aumentata nel tempo, con la percentuale di individui considerati poveri in aumento dal 9,5% nel 2005 al 17,5% nel 2015.

³⁷ Nell'ultimo paragrafo si fa riferimento al tema specifico della povertà da lavoro.

5.2.1 I numeri ufficiali sulla povertà in Italia

In questo paragrafo illustriamo i principali dati su percentuali e numero di individui e famiglie povere in Italia che si ricavano utilizzando gli indicatori di povertà relativa (Istat ed Eurostat) e di povertà assoluta (Istat).

La soglia di povertà relativa calcolata dall'Istat corrisponde, per una famiglia di due componenti, alla spesa media per persona in Italia (ovvero alla spesa pro-capite ottenuta dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti). Per famiglie di ampiezza diversa, il valore della soglia si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, un parametro che tiene conto delle economie di scala intra-familiari all'aumentare del numero di componenti. La linea di povertà relativa per un nucleo di riferimento costituito da due persone è risultata per l'Italia pari a circa 1.002 euro mensili a prezzi correnti nel 2020, che corrisponde ad un notevole calo dell'8,7% rispetto al 2019, riconducibile alla caduta dei consumi innescata dalla pandemia.

Oltre che stimare la povertà relativa, il nostro paese è l'unico in Europa che presenta una stima ufficiale della povertà assoluta basata sulla spesa per consumi delle famiglie. La misura della povertà assoluta dell'Istat varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza (Istat, 2009). Per una famiglia formata da due componenti adulti che vivono in un'area metropolitana la soglia mensile nel 2020 è stata pari a 1.164 euro al Nord, 1.098 euro al Centro e 897 euro al Sud³⁸. Nel 2019, le stesse soglie erano pari a 1.162 euro al Nord, 1.099 euro al Centro e 892 euro al Sud, mostrando come la tendenza delle soglie di povertà relativa ed assoluta sia stata molto divergente con l'arrivo dello shock pandemico.

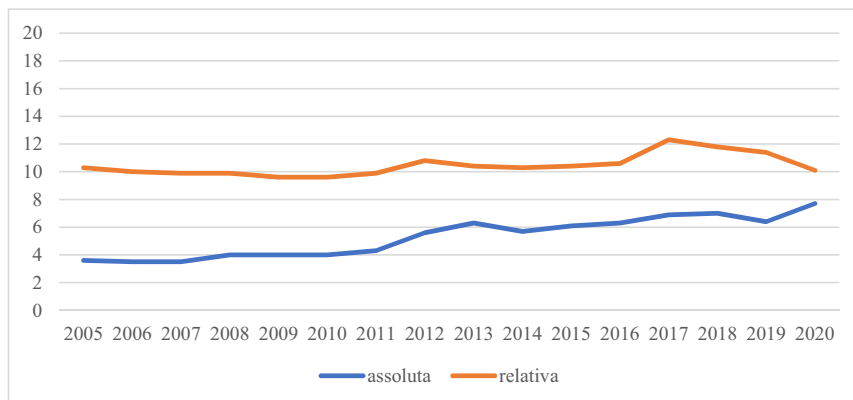
L'indicatore di rischio di povertà dell'Eurostat ("at-risk-of-poverty rate" o anche "AROP") è, invece, un indicatore di incidenza della povertà relativa che si basa sul reddito. L'AROP misura la percentuale della popolazione con reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà, pari al 60% del reddito disponibile mediano calcolato sulla popolazione complessiva.

Una volta identificate le linee di povertà, sono di norma calcolati due indicatori, rispettivamente di frequenza e di intensità del fenomeno povertà, noti nella letteratura come "headcount ratio" e "poverty gap". La frequenza o incidenza della povertà si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie (oppure persone) con spesa media mensile per consumi o reddito disponibile pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie (o persone) residenti. L'intensità della povertà, invece, misura di quanto in percentuale la spesa o il reddito medio delle famiglie definite povere sia al di sotto della soglia di povertà.

³⁸ A questo link l'Istat permette di calcolare le varie soglie a seconda delle dimensioni considerate: <<https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>>.

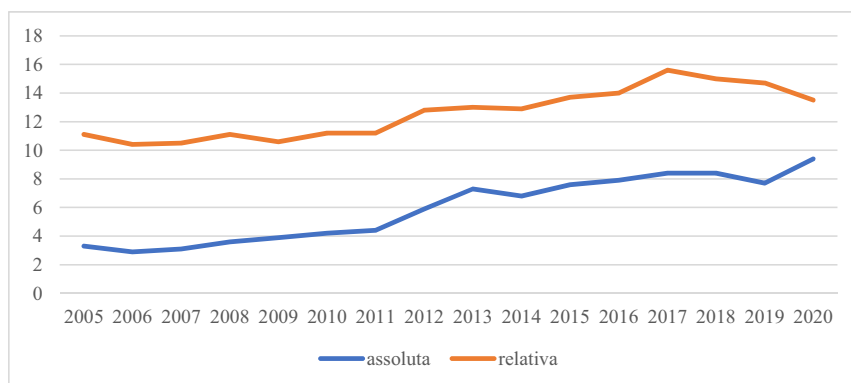
Nelle Figure 5.6 e 5.7 mostriamo l'andamento dell'incidenza della povertà in Italia secondo l'Istat nel periodo 2005-2020. Mentre la povertà relativa sembra avere un andamento costante nel periodo osservato, l'Italia ha visto un incremento in termini percentuali di poveri in senso assoluto negli ultimi 15 anni: dal 4,4% delle famiglie nel 2005 al 7,7% nel 2020. La tendenza è ancora più confermata se si considera la povertà individuale.

Figura 5.6 – Incidenza della povertà familiare, in percentuale, Italia, 2005-2020



Fonte: ISTAT

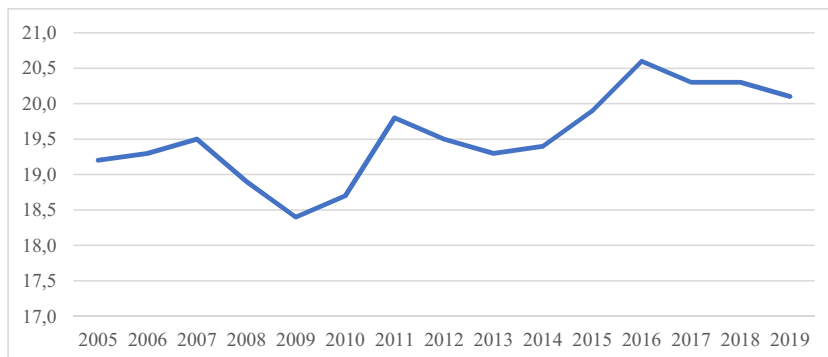
Figura 5.7 – Incidenza della povertà individuale, in percentuale, Italia, 2005-2020



Fonte: ISTAT

Nella Fig. 5.8 viene illustrato l'andamento del rischio di povertà familiare calcolato da Eurostat per il periodo 2005-2019. Come si nota, il livello della povertà relativa calcolata sulla base del reddito è notevolmente più elevato di quello calcolato sulla base della spesa per consumi. Nel 2019, infatti, circa un quinto delle famiglie (20,1%) è da considerarsi povero secondo questo indicatore.

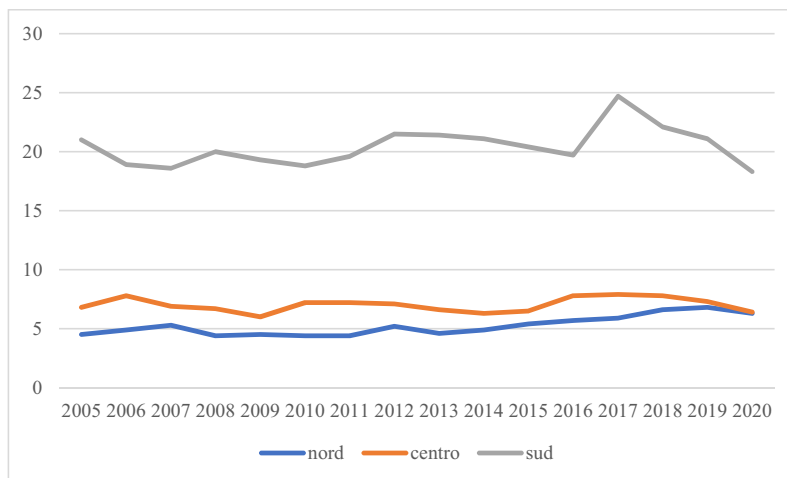
Figura 5.8 – Rischio di povertà familiare, in percentuale, Italia 2005-2019



Fonte: EUROSTAT

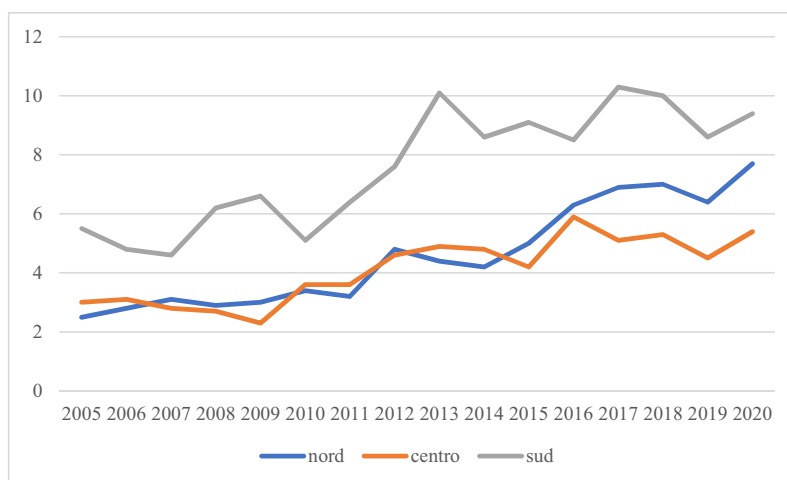
Nelle Figure 5.9 e 5.10 sono presentate le incidenze della povertà relativa ed assoluta per area geografica (Nord, Centro e Sud). Si nota come in termini di povertà relativa (la cui soglia è uguale a livello nazionale) i risultati mostrano un chiaro divario tra le famiglie che abitano al Sud e quelle che abitano al Centro ed al Nord Italia. Nel 2020 il 18,3% delle famiglie del Sud si trovavano in uno stato di emarginazione economica, mentre questa percentuale scende a solo il 6,3% al Nord Italia e 6,4% al Centro. Si può quindi affermare che il fenomeno della povertà relativa in Italia è strutturalmente legato a quello del divario di sviluppo tra aree del Paese. Per quanto concerne la povertà assoluta

Figura 5.9 – Incidenza della povertà relativa familiare, in percentuale, per area geografica, 2005-2020



Fonte: ISTAT

Figura 5.10 – Incidenza della povertà assoluta familiare, in percentuale, per area geografica, 2005-2020



Fonte: ISTAT

invece si vede come la distanza tra le famiglie del Sud e quelle del Centro-Nord Italia sono meno ampie, in virtù della soglia di povertà differenziata per aree territoriali. In particolare, un fenomeno nuovo e che merita interesse è quello dell'incremento della povertà assoluta per le famiglie del Nord Italia (passata da un'incidenza del 2,5% nel 2005 al 7,7% nel 2020).

Nella Tab. 5.3 vengono mostrate le principali evidenze sulla povertà in Italia di fonte Istat negli anni 2019 e 2020. Ci concentriamo su questi due anni per fare un confronto tra i valori prima e dopo l'inizio del periodo emergenziale legato al Covid-19. Possiamo evidenziare innanzitutto la variazione contrastante tra povertà relativa ed assoluta tra il 2019 e il 2020, sul quale torneremo nel prossimo paragrafo, che tratta della funzione svolta dal reddito di cittadinanza durante la pandemia. In termini di genere, non appaiono differenze significative in termini di povertà calcolata sulla base dei consumi. Invece, si può evidenziare una tendenza dei giovani ad avere un'incidenza di povertà più elevata, ma soprattutto un'alta incidenza di povertà relativa ed assoluta per le famiglie formate da stranieri rispetto a quelle formate da italiani (oltre un quarto delle famiglie straniere sono povere).

Tabella 5.3 – Indicatori di povertà, migliaia di unità e valori percentuali, 2019-2020

	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta
Incidenza povertà familiare	11,4	6,4	10,1	7,7
Numero famiglie povere (migliaia)	2.963	1.674	2.634	2.007
Incidenza povertà individuale	14,7	7,7	13,5	9,4
Numero individui poveri (migliaia)	8.811	4.593	8.069	5.602
Intensità povertà familiare	23,8	20,3	21,4	18,7
Incidenza povertà individuale, Donne	14,4	7,8	13,3	9,4
Incidenza povertà individuale, Uomini	15,1	7,6	13,7	9,4
Incidenza povertà familiare, Nord	6,8	6,4	6,3	7,7
Incidenza povertà familiare, Centro	7,3	4,5	6,4	5,4
Incidenza povertà familiare, Sud	21,1	8,6	18,3	9,4
Incidenza povertà familiare, 18-34	13,9	8,9	12,9	10,3
Incidenza povertà familiare, 35-44	14,8	8,3	14,8	10,7
Incidenza povertà familiare, 45-54	12,4	6,9	11,9	9,9
Incidenza povertà familiare, 55-64	10,8	6,1	8,2	6,6
Incidenza povertà familiare, 65+	9,3	5,1	7,6	5,3
Incidenza povertà familiare, famiglie soli italiani	9,7	4,9	8,6	6,0
Incidenza povertà familiare, famiglie soli stranieri	30,5	24,4	25,7	26,7

Fonte: ISTAT

5.2.2 Politiche di contrasto alla povertà

Negli ultimi anni il fenomeno della povertà ha ricevuto molta attenzione dal punto di vista mediatico e legislativo. L'impatto che la crisi finanziaria del 2008-2011 ha avuto sull'economia e sul mercato del lavoro italiano è stato considerevole e perciò il tema della povertà e di come contrastarla è salito alla ribalta. D'altronde, l'Italia si presentava come un ritardatario nel panorama europeo in questo campo costituendo il caso eccezionale di unico paese dell'UE a 28 che non prevedeva uno schema di reddito minimo rivolto a famiglie o individui in difficoltà economica.

Per fare fronte a questi ritardi, nel gennaio 2018 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (ReI) che si è poi esaurito ad agosto 2020; ma soprattutto

ad aprile 2019 sono stati introdotti il Reddito e la Pensione di Cittadinanza (RdC/PdC). Infine, a seguito invece della situazione emergenziale legata al Covid-19, a maggio 2020 è stato introdotto il Reddito di emergenza (REm). In alcuni mesi del 2020 tutti e tre gli strumenti hanno convissuto contemporaneamente³⁹.

In questo paragrafo ci concentriamo sul reddito di cittadinanza e nella parte finale sul reddito di emergenza. Inizialmente nato come misura di contrasto alla povertà, il reddito di cittadinanza consiste in un sostegno economico volto all'inclusione sociale e al reinserimento nel mondo del lavoro, per cui i beneficiari sono coloro che sono in età da lavoro. La pensione di cittadinanza è attribuibile a nuclei familiari con componenti che hanno una età pari o superiore a 67 anni. Essendo i beneficiari della pensione di cittadinanza una minoranza (circa il 10% nel 2021), nel resto del paragrafo faremo riferimento ai beneficiari del reddito di cittadinanza intendendo implicitamente anche coloro che ricevono la pensione di cittadinanza.

Per i dettagli su requisiti, condizionalità di accesso ed importi dell'RdC si rimanda al XIX Rapporto Annuale dell'Inps (Inps, 2020). Qui possiamo sintetizzare dicendo che i requisiti economici tengono conto di: i) ISEE familiare (soglia di 9.360 euro); ii) patrimonio immobiliare; iii) patrimonio mobiliare; iv) possesso autoveicoli ed imbarcazioni. Il principale requisito giuridico è quello riguardante gli stranieri, che possono richiedere il RdC solo se residenti in Italia da almeno 10 anni (di cui gli ultimi 2 continuativi). Le condizionalità invece riguardano l'attivazione o l'inserimento nel mercato del lavoro, che si articola nella ricerca di un lavoro da effettuare tramite i centri per l'impiego ed inoltre, l'obbligo di accettare offerte di lavoro "congrue". Infine, ci sono anche forme di condizionalità legate ad un reinserimento sociale, come ad esempio obblighi di svolgimento di attività al servizio della comunità. Gli importi ricevuti consistono in una componente legata al reddito ed una all'affitto e sono calcolate come distanza rispetto alla soglia ISEE ricalcolata sulla base della scala di equivalenza.

La complessa architettura di requisiti e condizionalità dell'RdC lo rende una forma di sostegno al reddito molto lontana da una misura universalistica di contrasto alla povertà o da quello che Granaglia e Bolzoni (2016) definiscono come reddito di base. Va quindi catalogato come un trasferimento monetario condizionato ("means tested") e quindi come un reddito minimo.

La Tab. 5.4 riporta i totali dei beneficiari del reddito o pensione di cittadinanza negli anni 2020 e 2021 (primi anni in cui la misura è stata a pieno regime). Si nota come il numero di beneficiari sia in aumento, anche rispetto al 2019, anno di lancio dell'RdC. Nel 2021 sono state coinvolte dal reddito di

³⁹ Nella Fig. 5.1 del XXIII Rapporto CNEL (all'interno del contributo di Checchi *et al.*, 2021) viene illustrata la distribuzione mensile più aggiornata del numero di percettori delle politiche di sostegno al reddito.

cittadinanza quasi 4 milioni di persone che vivono in circa 1,7 milioni di nuclei familiari. Il risultato mostra una diffusione ormai molto ampia di questa forma di sostegno al reddito. Anche l'importo medio mensile è stato in crescita tra il 2020 ed il 2021, passando da circa 530 euro al mese a circa 546 euro al mese.

Se si fa un confronto tra numero di individui coperti dal reddito di cittadinanza e numero di individui poveri in senso assoluto si nota come nel 2020 c'è stata una discrepanza di circa 1,9 milioni di persone. C'è da considerare che l'anno 2020 è stato il primo anno della pandemia, quindi, ha presentato delle peculiarità in diversi aspetti. In ogni caso, il divario tra numero di poveri e numero di percettori di reddito di cittadinanza mostra, nel 2021, una lieve tendenza a ridursi⁴⁰. Tuttavia, come mostrano Gorga *et al.* (2019), essendo il RdC valutato sulla base di un indicatore di benessere, l'ISEE (composto da reddito e patrimonio), e la povertà invece valutata sulla base di un altro indicatore, il livello di consumi, il risultato non deve sorprendere e anzi continuerà ad esserci un significativo numero di nuclei familiari che è da considerarsi povero ma non riceve alcun sussidio, o viceversa riceve un sussidio senza essere statisticamente povero. Inoltre, una gran parte dei poveri non coperti dall'RdC sono gli stranieri che risiedono da meno di 10 anni in Italia che sono esclusi dal provvedimento⁴¹. Questa forma di discriminazione risulta molto grave se si osservano i dati sulla povertà dei nuclei familiari composti solo da stranieri (Tab. 5.3).

Tabella 5.4 – Beneficiari reddito e pensione di cittadinanza, migliaia di unità, 2020-2021

	2020			2021		
	Famiglie	Individui	Importo medio mensile	Famiglie	Individui	Importo medio mensile
Nord	387.540	814,841	457,26	421.061	848.453	473,80
Centro	245.871	528.686	489,40	285.346	582.756	507,20
Sud	943.230	2.355.273	567,67	1.056.850	2.507.768	581,70
Totale	1.576.641	3.698.800	530,75	1.763.257	3.938.977	546,28

Fonte: INPS

⁴⁰ Questa tendenza è da imputare più che all'andamento del numero di poveri assoluti tra il 2020 e il 2021 (rimasto pressoché stabile intorno ai 5,6 milioni di persone, con una riduzione rispetto al 2020 di circa 31mila individui), all'aumento dei beneficiari del reddito di cittadinanza, i quali nel 2021 sono stati 3,9 milioni di individui, segnando un aumento rispetto al 2020 di circa 200mila percettori.

⁴¹ Secondo la Relazione Tecnica al provvedimento che ha istituito il RdC la normativa esclude il 36% degli stranieri residenti.

Infatti, la tendenza di questi ultimi a cadere nello stato di povertà assoluta nel 2020 era quasi 5 volte più alta rispetto ad i nuclei formati solo da italiani. Per fare fronte a questa discriminazione ed alla crisi emergenziale pandemica è stato, nel corso del 2020, introdotto anche il reddito di emergenza, di cui parleremo più avanti. Il numero di persone raggiunte dal reddito di cittadinanza andrebbe anche confrontato con il numero di poveri in senso relativo, una platea molto più ampia. In questo senso il RdC è ancora più distante dal raggiungere l'obiettivo determinato. D'altronde, la complessa condizionalità dell'RdC non rende semplice l'individuazione della platea potenziale degli aventi diritto.

Studi che prevedono una valutazione dell'impatto del reddito di cittadinanza sui livelli di povertà e disuguaglianza in Italia non sono al momento disponibili per due ragioni principali. La prima è che questa politica è stata introdotta da molto poco tempo nell'ordinamento italiano; inoltre, la struttura stessa dell'intervento ne rende non semplice una valutazione con gli strumenti econometrici più diffusi.

Nel corso degli ultimi anni sono stati pubblicati diversi studi che utilizzano la micro-simulazione per valutare quale potrebbe essere l'impatto di questa misura. Oltre a tutti i lavori preliminari analizzati durante le audizioni presso il Senato della Repubblica, possiamo citare i lavori di Gallo e Raitano (2019), Baldini *et al.* (2019) e Curci *et al.* (2020). I primi due contributi utilizzano il modello di micro-simulazione recentemente sviluppato da alcuni membri del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia e di INAPP. Secondo Baldini *et al.* (2019), che usano IT-SILC 2016, il RdC dovrebbe ridurre l'incidenza della povertà relativa di 0,5-1,0 punti e l'intensità dello stesso fenomeno di ben 6,4-9,4 punti. Secondo Raitano e Gallo (2019), che usano IT-SILC 2017, questi valori si attestano su 1,5 punti per la povertà relativa e 6,6 punti per l'intensità della povertà. L'effetto sull'indice di Gini sarebbe analogo e pari ad una riduzione di 1,2 punti. Il lavoro di Curci *et al.* (2020) utilizza il modello di micro-simulazione statico della Banca d'Italia, BIMic, per studiare, a partire dai dati SHIW, l'effetto del reddito di cittadinanza sulla disuguaglianza e sull'incidenza ed intensità della povertà assoluta. Nell'ipotesi di "take-up" completo, l'effetto stimato dagli autori in termini di riduzione dell'intensità della povertà assoluta è considerevole e corrispondente ad una riduzione di circa un terzo.

Come abbiamo visto nella Fig. 5.6 e nella Tab. 5.3, nel passaggio dal 2018, l'anno prima dell'avvio di questa misura, al 2019, anno in cui la misura è stata attiva parzialmente, c'è stato in effetti un calo del livello della povertà assoluta (passata da 7,0 a 6,4), così come di quella relativa (passata da 11,8 a 11,4). Nel 2020 invece, in chiara controtendenza, l'incidenza della povertà assoluta è schizzata in alto al suo massimo nel periodo osservato (2005-2020), cioè 7,7. Un andamento opposto ha subito l'incidenza della povertà relativa, passata da 11,4 pp a 10,1. Come spiegare questi andamenti contrastanti? Come

detto in precedenza, le soglie di povertà calcolate dall'Istat si basano sul livello dei consumi delle famiglie. I consumi, come ampiamente mostrato dal grande aumento del tasso di risparmio, hanno subito un brusco calo nel corso del 2020 per via dell'impatto della pandemia. In particolare, si fa riferimento ai consumi dei beni non necessari, limitati sia per ragioni economiche ma anche per via delle misure di distanziamento sociale e del timore di contagio. Dunque, l'indicatore di povertà assoluta può sovrastimare la platea dei poveri assoluti nel 2020 perché considera tali anche quanti abbiano ridotto i consumi per motivazioni diverse da quelle strettamente economiche (Aprea e Raitano, 2021). Questa evidenza è confermata dall'andamento dell'indicatore di povertà relativa che scende dal 2019 al 2020, in virtù del brusco calo della soglia di povertà. In generale, l'uso dei consumi come indicatore di benessere sottostante il calcolo delle statistiche ufficiali sulla povertà rende complicato validare le previsioni sul reddito di cittadinanza di modelli di micro-simulazione come quello usato da Curci *et al.* (2020), specialmente in un periodo di emergenza pandemica in cui l'andamento dei consumi è soggetto a notevoli shock.

Infine, una misura introdotta per fare fronte all'emergenza della pandemia è stata il già citato reddito d'emergenza (ReM). Introdotto con l'art. 82 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio) assieme ad altri interventi per specifiche categorie di lavoratori e lavoratrici, consiste in una misura straordinaria al fine di assicurare un sostegno economico, immediatamente disponibile in favore dei nuclei familiari in difficoltà, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che erano rimasti esclusi dalle misure emergenziali categoriali nonché da quelle ordinarie e strutturali quali, ad esempio, il reddito di cittadinanza. La misura è stata poi rinnovata 5 volte, per un totale di 12 mesi di copertura (5 nel 2020 e 7 nel 2021, da marzo a settembre).

I requisiti d'accesso sono stati meno stringenti rispetto all'RdC, in particolare quello economico legato all'ISEE (pari a 15.000 euro per il ReM) e soprattutto, quello giuridico per gli stranieri, per i quali l'unica condizione è quella di avere la cittadinanza⁴². La natura di misura temporanea e straordinaria ha fatto sì che non fossero inserite altre condizionalità. La Tab. 5.5 mostra i totali delle famiglie ed individui che hanno ricevuto almeno una mensilità del reddito d'emergenza. La principale evidenza riguarda l'alto numero di nuclei familiari stranieri che hanno usufruito di questa misura temporanea, soprattutto nel 2021.

In conclusione, sebbene l'Italia abbia introdotto negli ultimi anni questi strumenti di contrasto alla povertà andando quindi a colmare il divario nei confronti degli altri Paesi Europei, non si può dire che la strada da percorrere si sia conclusa. Come dimostrato durante l'emergenza pandemica, il reddito

⁴² Per la descrizione dettagliata del ReM si guardi il contributo di Checchi *et al.* (2021) all'interno del XXIII Rapporto CNEL.

Tabella 5.5 – Beneficiari reddito di emergenza, migliaia di unità, 2020-2021

	2020			2021		
	Famiglie	Individui	Importo medio mensile	Famiglie	Individui	Importo medio mensile
Nord	387.540	814,841	457,26	421.061	848.453	473,80
Centro	245.871	528.686	489,40	285.346	582.756	507,20
Sud	943.230	2.355.273	567,67	1.056.850	2.507.768	581,70
Totale	1.576.641	3.698.800	530,75	1.763.257	3.938.977	546,28

Fonte: INPS

di cittadinanza si è dimostrato parzialmente inadeguato nel rispondere ad uno shock che ha riguardato anche e soprattutto la parte più povera della distribuzione del reddito, messa di fronte a spese sanitarie molto più elevate e ridotto reddito in virtù delle varie restrizioni. Infatti, si è dovuto ricorrere ad un altro intervento, il reddito di emergenza, per sostenere coloro i quali non fossero coperti dall'RdC, senza contare che probabilmente lo stesso reddito di cittadinanza si è rivelato inadeguato in termini di ammontare ricevuto dalle famiglie più in difficoltà. In ogni caso, le maggiori criticità di questa misura, come dibattuto in passato, ad esempio, da Gallo e Raitano (2019), riguardano le condizionalità legate all'attivazione sociale e nel mercato del lavoro, che crea molta confusione sugli obiettivi da raggiungere. Si rischia di confondere una politica di contrasto alla povertà con una politica attiva del lavoro. Infine, l'altra criticità maggiore riguarda sicuramente l'esclusione dei cittadini stranieri con meno di 10 anni di residenza dal nucleo dei beneficiari, una scelta politica indecorosa a cui il reddito di emergenza ha ovviato per pochi mesi, ma che richiederà un rimedio con un intervento di riforma più strutturale.

5.2.3 Il fenomeno dei lavoratori poveri⁴³

Il fenomeno della povertà può derivare da molte cause, soprattutto se si tiene conto che esso può essere studiato a livello individuale o familiare. Uno dei fattori più importanti è rappresentato dalla mancanza di lavoro: i disoccupati hanno un'altissima probabilità di fare parte della porzione povera della popolazione. Negli ultimi anni però si sta diffondendo in Europa una tendenza che fino a qualche anno fa era limitata agli Stati Uniti, e cioè quella di coloro che, seppure occupati, non riescono a raggiungere un livello del reddito adeguato. Infatti, contrariamente all'idea che qualsiasi lavoro, e il conseguente reddito,

⁴³ Questo paragrafo riprende i contenuti dell'articolo di Bavaro (2021) su *EticaEconomia*.

elimini il rischio di povertà, negli ultimi anni, con l'accentuarsi di precarizzazione e concorrenza da paesi emergenti a più basso reddito da lavoro, è cresciuto il numero e la quota di percettori di bassi redditi che non riescono ad assicurare a se stessi e al proprio nucleo la fuoriuscita dalla condizione di povertà.

Ma chi sono i lavoratori poveri e come possiamo definire la povertà da lavoro? Questa domanda è stato oggetto di un progetto di ricerca dell'autore di questo capitolo all'interno del programma VisitInps Scholars⁴⁴; nel resto del paragrafo verranno utilizzate le elaborazioni svolte dall'autore sui dati Inps-Uniemens.

Nella letteratura economica e sociologica sono numerosi i tentativi di misurare il fenomeno in Italia (Lucifora, 1997, Brandolini *et al.*, 2002)⁴⁵. Al riguardo si utilizza di norma la definizione di "in-work poverty" di Eurostat, secondo cui sarebbero in questa condizione i lavoratori, e sono considerati tali coloro che risultano occupati per almeno 7 mesi l'anno, che godono di un reddito familiare inferiore al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente (calcolato su base familiare). In base a tale indicatore, in Italia nel 2019 era povero l'11,8% dei lavoratori; la media europea è quasi 3 punti percentuali più bassa.

In realtà, l'in-work poverty è un concetto ibrido che tiene conto sia di caratteristiche familiari, quelle relative al reddito, utilizzate per accertare lo stato di povertà, sia di dati individuali, per accertare lo status di occupato. Sebbene la povertà, come visto nei paragrafi precedenti, sia un fenomeno valutato perlopiù a livello familiare, è importante anche valutare quanti sono i lavoratori (e quali le loro caratteristiche) che, se dovessero vivere unicamente del proprio salario, rischierebbero di ritrovarsi in uno stato di indigenza. In linea con alcuni suggerimenti della letteratura (Raitano *et al.*, 2019) è stato trascurato il reddito familiare e definito come povero da lavoro ("working poor") chi nell'anno ha un reddito da lavoro annuale inferiore al 60% della mediana.

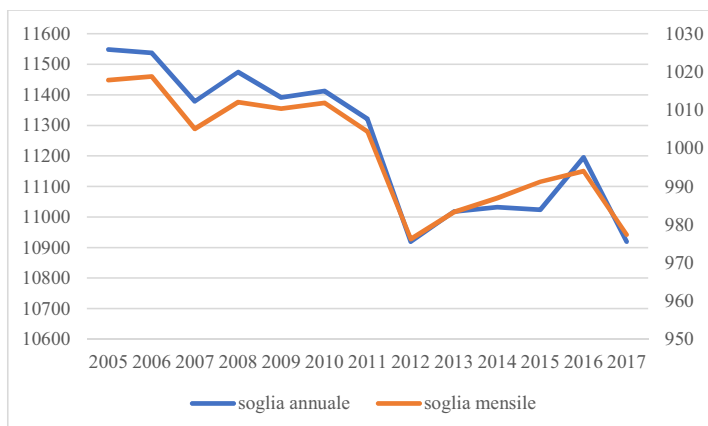
I dati utilizzati sono quelli degli archivi amministrativi INPS che includono dipendenti privati, collaboratori, professionisti e lavoratori domestici. Il dataset costruito esclude quindi, sostanzialmente, solo i dipendenti pubblici (categoria all'interno della quale non dovrebbero essere numerosi i working poor, a parte alcune figure professionali con contratti molto intermittenti), e gli artigiani, commercianti e agricoltori (categorie il cui reddito riportato negli archivi amministrativi è spesso distorto dai minimali contributivi e da un accentuato underreporting). Il numero totale di lavoratori osservati è di circa 16 milioni nel 2017.

⁴⁴ Si guardi il contributo dell'autore al XX Rapporto Annuale Inps.

⁴⁵ Più recentemente si guardino i contributi del gruppo di lavoro costituito presso il Ministero del Lavoro sugli "Interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia", disponibile a questo link: <lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>.

Come si vede nella Fig. 5.11, la soglia di povertà, pari al 60% della mediana dei salari annuali o mensili a seconda della dimensione di reddito considerata, si è ridotta nel periodo di osservazione, raggiungendo i 10.919 euro annuali e 977 euro mensili nel 2017.

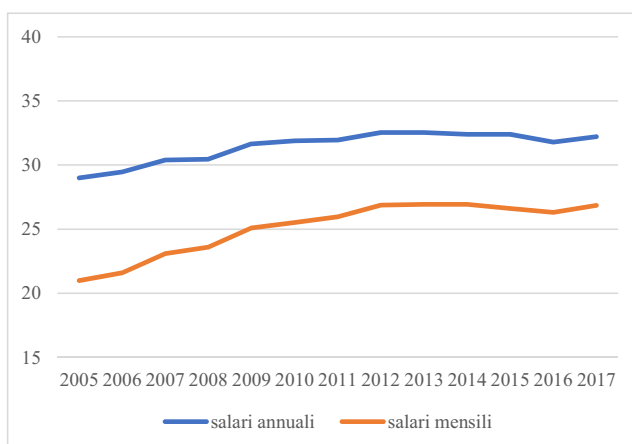
Figura 5.11 – Soglia di povertà del lavoro in Italia, valori in euro, 2005-2017



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati INPS-UNIEMENS

Dalle analisi emerge che nel 2017 quasi un terzo dei lavoratori era povero (Fig. 5.12). Inoltre, si osserva un trend crescente nel tasso di povertà da lavoro: dal 28,9% nel 2005 al 32,4% nel 2017 nel caso della povertà calcolata sui salari annuali, con un trend simile ancora più marcato nel caso dei salari mensili. Anche l'intensità della povertà è aumentata nel tempo; l'indice di poverty gap, riferito ai salari annuali, è aumentato dal 14,9% nel 2005 al 17,1% nel 2017.

Figura 5.12 – Percentuale di lavoratori poveri in Italia, valori percentuali, 2005-2017



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati INPS-UNIEMENS

Quali sono le ragioni di questo incremento nel tempo del numero dei poveri da lavoro in Italia? Come già detto, l'indicatore di povertà adottato in questo studio è influenzato da due variabili, il salario ed il tempo di lavoro. Sul versante retributivo, ha inciso il cambiamento nella struttura occupazionale avvenuto negli ultimi trent'anni con la crescita di settori low-skilled, come quello dei servizi a famiglie e turistici, nei quali la retribuzione non è sufficiente per uscire dalla spirale della povertà (Saraceno, 2015). Inoltre, vanno considerate le numerose riforme di deregolamentazione contrattuale che hanno permesso la moltiplicazione delle tipologie di contratti atipici e, sovente, precari. Un effetto analogo può essere stato esercitato dall'aumento dei contratti collettivi nazionali (854 nel 2020 secondo il CNEL, contro i circa 300 del 2005) che coincide anche con una crescente tendenza al mancato rispetto dei minimi tabellari da essi fissati (Garnero, 2018). Per quanto concerne i tempi di lavoro, sulla working poverty ha inciso la forte diffusione del part-time. Circa il 30% dei lavoratori nel 2017 è part-time secondo i nostri dati; questo valore è quasi triplicato rispetto ai primi anni Duemila. Anche le riforme di de-regolamentazione del mercato del lavoro hanno contribuito a moltiplicare le figure contrattuali ibride, tutte pericolosamente tendenti a non stabilire un orario di lavoro che assicuri un salario soddisfacente. Al riguardo è significativo il mancato aumento delle ore lavorate dopo la crisi finanziaria malgrado la risalita seppur lieve dell'occupazione (trainata, quindi, dal tempo determinato e dal part-time).

Infine, nella Tab. 5.6 si approfondisce il fenomeno andando a disaggregare i dati per le principali variabili demografiche. L'incidenza della povertà da lavoro per le donne è molto più alta rispetto agli uomini nel 2017 e il divario

Tabella 5.6 – Incidenza povertà da lavoro, valori percentuali, 2017

	2017	
	Salari Annuali	Salari Mensili
Incidenza povertà da lavoro	32,2	26,8
Intensità povertà da lavoro	17,1	10,8
Incidenza povertà da lavoro, Donne	41,4	37,7
Incidenza povertà da lavoro, Uomini	24,9	18,3
Incidenza povertà da lavoro, 15-35	45,5	36,9
Incidenza povertà da lavoro, 35-50	26,4	22,6
Incidenza povertà da lavoro, 50-65	26,1	22,1
Incidenza povertà da lavoro, stranieri	51,6	44,5
Incidenza povertà da lavoro, italiani	28,3	23,3

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati INPS-UNIEMENS

non si è ridotto nel periodo osservato. Questo risultato è molto rilevante e dimostra che, sebbene in Italia l'aumento dell'occupazione femminile sia stato un obiettivo raggiunto (seppure ancora sotto le medie europee), la diffusione dei contratti part-time tra le donne le rende ancora molto distanti dagli uomini in termini di povertà da lavoro. Le altre due categorie più penalizzate risultano essere i lavoratori più giovani, con meno di 35 anni di età e soprattutto gli stranieri, che vedono un'incidenza di povertà da lavoro superiore al 50%.

È questo il contesto in cui si inserisce il recente dibattito sul salario legale minimo orario e la connessa polemica, ormai vetusta, sulla sua maggiore o minore efficacia rispetto alla contrattazione collettiva per sostenere i redditi dei lavoratori. I risultati mostrano che la povertà da lavoro dipende non solo dai livelli salariali ma anche, e sempre più negli ultimi anni, dal tempo di lavoro. Perciò, sembra cruciale intervenire con politiche redistributive, per incrementare le ore lavorate (tramite un aumento della domanda) e limitare l'abuso di forme contrattuali non convenzionali, con l'obiettivo di rendere meno intermittente il lavoro, soprattutto di alcune categorie.

Riferimenti bibliografici

- Acciari, P., Alvaredo, F., e Morelli, S. (2020). The Concentration of Personal Wealth in Italy 1995-2016. In *Measuring and Understanding the Distribution and Intra/Inter-Generational Mobility of Income and Wealth*. Chicago, University of Chicago Press.
- Alkire S., Foster J.E., Seth S., Santos M.E., Roche J.M. e Ballon P. (2015) *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Alvaredo, F., e Pisano, E. (2010). Top Incomes in Italy, 1974-2004. In *Top Incomes: A Global Perspective*, a cura di A.B. Atkinson e T. Piketty. Oxford, Oxford University Press, 625-663.
- Aprèa, M. e Raitano, M. (2021). Povertà assoluta e consumi in periodi straordinari: riflessioni su una relazione complicata, www.eticaeconomia.it.
- Atkinson, A. e Piketty, T. (2007). *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between European and English Speaking Countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Baldini, M., Gallo, G., Lusignoli, L. e Toso, S. (2019b). Le politiche dell'assistenza: il reddito di cittadinanza. In *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, a cura di Arachi G. e Baldini M., Bologna, il Mulino, 81-114.
- Brandolini, A. (1999). The Distribution of Personal Income in Post War Italy: Source Description, Data Quality, and the Time Pattern of Income Inequality. *Giornale degli economisti e annali di economia*, 58(2), 183-239.
- Brandolini, A. e Sestito, P. (1994). La distribuzione dei redditi familiari in Italia: 1977-1991. In Rossi (1994): 335-382).
- Brandolini, A., Cipollone, P., e Sestito, P. (2002). Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998. In *The Economics of Rising Inequalities*, a cura di D. Cohen, T. Piketty e G. Saint-Paul, Oxford, Oxford University Press.
- Cannari L., e D'Alessio, G. (2018). La disuguaglianza della ricchezza in Italia: ricostruzione dei dati 1968-75 e confronto con quelli recenti, *Questioni di economia e finanza* n.428, Roma, Banca d'Italia.
- Caprara, D., De Bonis, R. e Infante, L. (2018). La ricchezza delle famiglie in sintesi. L'Italia e il confronto internazionale, *Questioni di economia e finanza* n.470, Roma, Banca d'Italia.
- Checchi, D., Dachille, G.P., De Paola, M., Naticchioni, P. e Verini, F. (2021). Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive, 275-296, CNEL.
- Cobham, A., Schlögl, L., e Sumner, A. (2016). Inequality and the Tails: the Palma Proposition and Ratio. *Global Policy*, 7(1), 25-36.
- Cutillo, A., Raitano, M., e Siciliani, I. (2020). Income-Based and Consumption-Based Measurement of Absolute Poverty: Insights from Italy. *Social Indicators Research*, 161(2), 689-710.

- D'Alessio, G. (2012). Ricchezza e disuguaglianza in Italia. In *Disuguaglianze diverse*, a cura di D. Checchi, Bologna, Il Mulino.
- D'Alessio, G. (2019). Una valutazione comparativa degli indicatori di povertà nell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane. *Questioni di economia e finanza* n. 527, Banca d'Italia.
- De Rosa, D. (2021). Are Italians Getting Multidimensionally Poorer? Evidence on the Lack of Equitable and Sustainable Well-being. *Italian Economic Journal*, 8(1), 145-174.
- Foster, J.E. (1998). Absolute Versus Relative Poverty. *The American Economic Review*, 88(2), 335-341.
- Gallo G. (2019). La dinamica della disuguaglianza in Italia dagli anni '80 ad oggi, www.eticaeconomia.it.
- Gallo, G. e Raitano, M. (2019). Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni, in *XXI Rapporto Cnel. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*. CNEL, 277-298.
- Garnero, A. (2018). The Dog that Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1):1-24.
- Gorga, A., L. Gerotto, e Galli A. (2019). Cosa ci dice il Reddito di Cittadinanza sulla povertà? *Osservatorio sui conti pubblici italiani*.
- Granaglia, E., e Bolzoni, M. (2016). *Il reddito di base*. Roma, Ediesse.
- Inps (2020). *XIX Rapporto Annuale*. Roma.
- Inps (2021). *XX Rapporto Annuale*. Roma.
- Istat (2009). La misura della povertà assoluta, a cura di D. Grassi e N. Pannuzi, *Metodi e Norme*, n. 39. Roma.
- Istat (2021). Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Statistiche Report, Anno 2020. Roma: ISTAT, 16 giugno 2021.
- Lucifora, C. (1997). Working Poor? An Analysis of Low Wage Employment in Italy. *Nota di Lavoro*, 93, Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM).
- Marchetti, S., e Secondi, L. (2022). The Economic Perspective of Food Poverty and (In) Security: An Analytical Approach to Measuring and Estimation in Italy. *Social Indicators Research*, 162(3), 995-1020.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution in OECD Countries*. Parigi, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Parigi, OECD Publishing.
- Piketty, T. (2003). Income inequality in France, 1901-1988. *Journal of Political Economy*, 111(5), 1004-1442.
- Piketty, T. e Saez E. (2003). Income Inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1-39.
- Raitano, M., Jessoula, M., Pavolini, E., e Natili, M. (2019). ESPN Thematic Report on In-Work Poverty in Italy, *European Social Policy Network (ESPN)*, Brussels: European Commission.

Saraceno, C. (2015). *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano, Feltrinelli Editore.

Ufficio Parlamentare di Bilancio - UPB (2019), Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, 6 marzo 2019, <<https://www.upbilancio.it/audizioni-parlamentari-2/>>.

L'andamento dei salari e della quota dei salari nel reddito nazionale

Walter Paternesi Meloni e Riccardo Pariboni

6.1 I salari reali nei principali settori

L'obiettivo di questo capitolo è proporre una panoramica dell'andamento dei salari in termini reali per alcuni settori economici nel periodo 1970-2020, ossia il periodo più ampio per il quale disponiamo di dati di contabilità nazionale sufficientemente dettagliati. Al fine di fornire un quadro sufficientemente disaggregato tra i settori (ma allo stesso tempo piuttosto omogeneo per quanto concerne i segmenti produttivi all'interno di ogni comparto individuato), identificheremo, oltre al totale dell'economia, quattro macrosettori: il settore privato non agricolo escluso il comparto immobiliare, l'industria manifatturiera, il comparto dei servizi di rete e finanziari, il comparto dei servizi commerciali e professionali⁴⁶. Per dare un'indicazione di massima del peso dei macro-settori in esame, è opportuno indicare che il settore privato copre, in media nel periodo, circa il 62% dell'economia in termini di valore aggiunto (circa il 57% nel 1970 e il 67% nel 2020); i servizi commerciali e professionali pesano per circa il 18%, mentre i servizi di rete e finanziari per circa il 15%. In termini di occupazione, i tre settori si attestavano rispettivamente, nel 2020, al 60%, 20% e 10% circa. Discorso diverso invece vale per la manifattura: mentre in termini di quota occupazionale il comparto manifatturiero è passato da circa il 30% degli anni '70 al 14% del periodo post-2012, lo stesso è stato caratterizzato da una caduta meno accentuata qualora ne misurassimo la relativa quota in termini di valore aggiunto (un calo di circa 3 punti percentuali dagli anni '70 ad oggi).

Si noti che nei grafici riportati faremo talvolta riferimento a due serie diverse: la prima riguarda il periodo dal 1970 al 2010, mentre la seconda si riferisce al periodo 1995-2020. Questa separazione riflette la disponibilità dei dati ed è stata necessaria per due ordini di ragioni. Il primo, di carattere generale, è ascrivibile al fatto che l'ISTAT ha recentemente adottato un nuovo metodo di

⁴⁶ Escludiamo dall'analisi il comparto pubblico e quello immobiliare in quanto possono influenzare l'analisi per ragioni di diversa natura: nel settore pubblico, ad esempio, il valore aggiunto coincide con i redditi da lavoro; mentre il settore immobiliare è soggetto ad una volatilità che dipende principalmente dai prezzi delle abitazioni.

elaborazione dei dati di contabilità nazionale: come dichiarato dallo stesso istituto, “il quadro informativo delle indagini statistiche si presenta modificato rispetto a quello utilizzato nei conti nazionali sino a marzo 2011”, ed in particolare “la revisione delle stime di contabilità nazionale incorpora i nuovi livelli di valore aggiunto e di produzione pro capite delle indagini sui conti delle imprese”⁴⁷. Il secondo ordine di ragioni riguarda invece una difformità, seppur di carattere minore, nei due periodi in questione per ciò che concerne la classificazione settoriale delle varie attività produttive: nel dettaglio, per il periodo 1970-2010 si utilizza la classificazione Nace Rev.1.1., mentre per il periodo 1995-2020 le serie fanno riferimento alla classificazione Nace Rev. 2. La principale differenza tra le due aggregazioni concerne la macro-categoria dei servizi commerciali e professionali, che nel primo sotto-periodo non comprende i servizi professionali⁴⁸. Proprio per tenere in considerazione possibili discrepanze opteremo, quando necessario, per riportare le due serie separatamente.

Prima di passare all’esame dei dati, vi è però un altro elemento che richiede una certa attenzione. Si è detto in apertura che in questa sezione faremo riferimento ai salari reali, ossia al netto dell’effetto dell’andamento dei prezzi. Tuttavia, è necessario soffermarsi sulla distinzione tra redditi da lavoro in termini di potere d’acquisto (cioè in termini dell’indice dei prezzi al consumo) e in termini del prezzo del prodotto (cioè del deflatore del valore aggiunto settoriale). A parità di reddito nominale, i due non necessariamente coincidono in quanto l’indice dei prezzi al consumo riflette l’andamento dei prezzi (comprensivi dell’imposta sul valore aggiunto) di un paniere di beni, servizi e utenze domestiche che riflette la composizione della spesa per consumi delle famiglie, ed ha dunque una composizione diversa da quella della produzione aggregata (e, a maggior ragione, della produzione di settore). Dal punto di vista della contrattazione del salario nominale da parte dei lavoratori, il riferimento è ovviamente l’andamento dell’indice dei prezzi al consumo, rappresentativo del costo della vita, rispetto al quale si vuole mantenere – o migliorare – il proprio potere d’acquisto. Ma dal punto di vista delle imprese, ciò che determina la profittabilità dell’attività produttiva è il costo del lavoro in termini di prezzo del prodotto. Di conseguenza, se prezzi al consumo e prezzo del prodotto avessero andamenti diversi, potrebbe accadere che i lavoratori vedano i loro redditi stagnare o diminuire in termini di potere d’acquisto, mentre starebbero crescendo dal punto di vista dei costi delle imprese (o viceversa). Per queste ragioni, leggeremo i dati in esame anche facendo riferimento alle dinamiche dei prezzi

⁴⁷ Per i dettagli si rimanda alla nota metodologica disponibile sul sito dell’ISTAT, <https://www.istat.it/it/files//2011/10/NotaMet_Transizione-NACE_2011_finale_19ott.pdf>.

⁴⁸ Per favorire la comparazione tra le due classificazioni, è possibile consultare le ‘tabelle di corrispondenza’ rese disponibili dalla Commissione europea all’indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2/correspondence_tables>.

(per completezza, in appendice riportiamo i valori dei vari deflatori settoriali cui faremo riferimento in questa e nella prossima sezione).

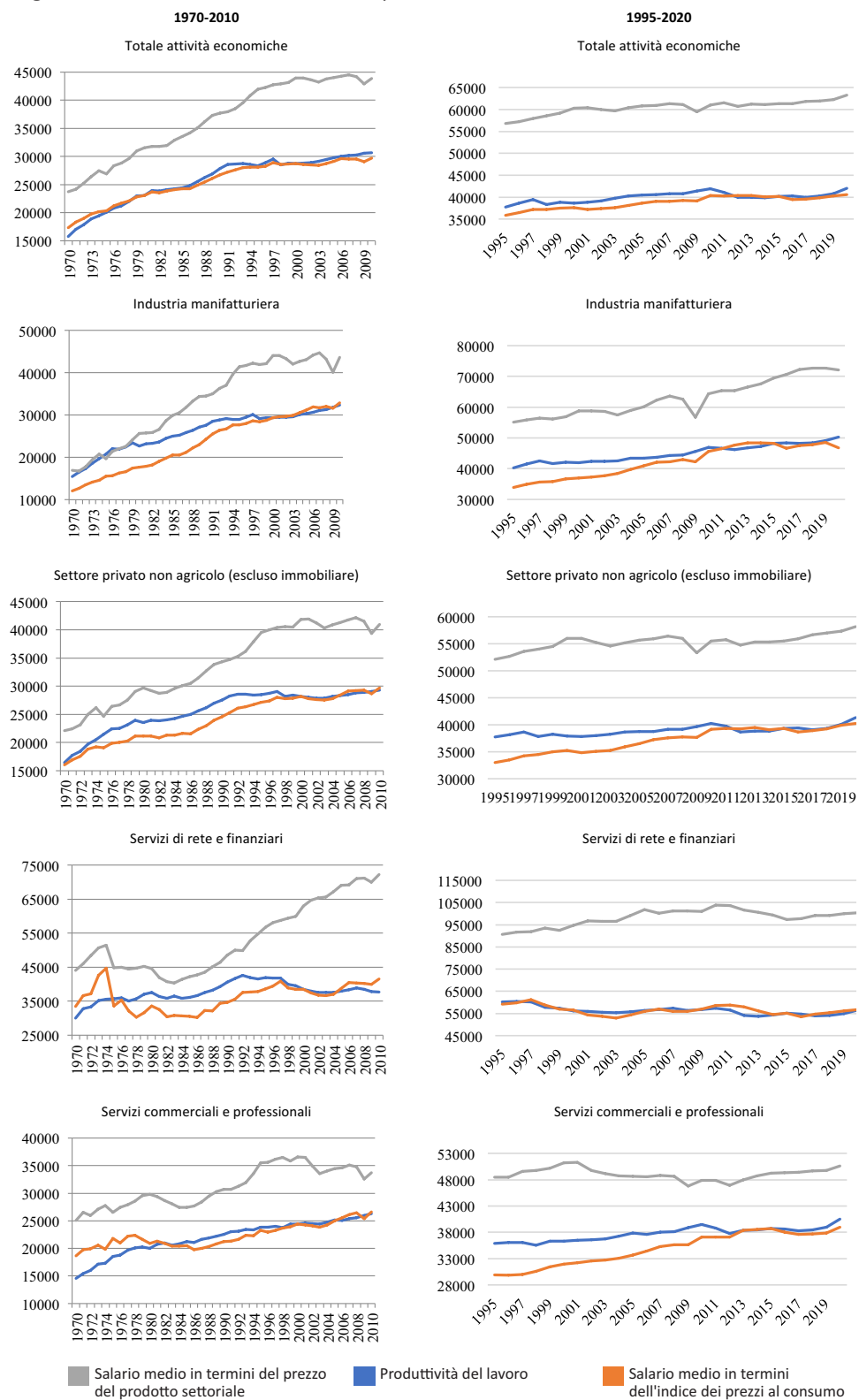
Infine, precisiamo che già in questa sezione discuteremo dell'andamento dei salari reali, alternativamente deflazionati al prezzo del prodotto (totale e settoriale) e all'indice dei prezzi al consumo, *anche* in relazione alla produttività del lavoro: questa comparazione farà da apripista alle analisi sul costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) e sulla distribuzione funzionale del reddito (quota salari) che proporremo nelle sezioni seguenti del rapporto.

Passando ai dati, nella Fig. 6.1 sono riportati i dati in euro costanti (con riferimento all'anno 2000 per il periodo 1970-2010, mentre per il periodo 1995-2020 con riferimento all'anno 2015) di tre grandezze: il salario reale medio per unità di lavoro in termini di prezzo del prodotto (aggregato o del relativo settore); il salario reale medio per unità di lavoro in termini di prezzo dell'indice dei prezzi al consumo (indice costruito su base nazionale per il periodo 1970-2010, e armonizzato al paniere di riferimento europeo nel periodo successivo); la produttività del lavoro (costruita partendo dal dato statistico sul valore aggiunto a prezzi concatenati). Metodologicamente, ricordiamo che il salario medio per unità di lavoro è stato qui calcolato come il rapporto tra il totale dei redditi da lavoro dipendente (a prezzi correnti) e le unità di lavoro dipendenti. Successivamente, il dato è stato deflazionato utilizzando il relativo deflatore (totale o settoriale) e, alternativamente, l'indice dei prezzi al consumo. La produttività del lavoro è calcolata come rapporto tra il valore aggiunto al costo dei fattori (prezzi concatenati) diviso le unità di lavoro totali. I vari deflatori (per il totale economia e settoriali) sono calcolati come rapporto tra il valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi correnti e il valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi concatenati.

Per quanto riguarda il totale dell'economia, dal 1970 al 1995 il salario medio definito in termini dell'indice dei prezzi al consumo (CPI) è cresciuto dell'80%, in linea con l'aumento della produttività (70%). In termini del deflatore del valore aggiunto complessivo, il salario è invece cresciuto del 62%. Dal 1995 al 2004 il salario medio (deflazionato in termini del CPI) è stagnante, e si attesta su un livello di circa 28mila euro (valori ad anno base 2000) per unità di lavoro standard; il salario medio supera i 30.000 euro, in termini reali, solo nel 2007. La seconda parte della serie, che ha come anno base il 2015, ci fornisce lo stesso quadro di stagnazione salariale a cui abbiamo assistito dalla metà degli anni Novanta, con un salario medio fermo al palo su un livello di circa 39mila euro (valori a prezzi costanti del 2015).

Il quadro cambia drasticamente qualora l'analisi fosse confinata all'industria manifatturiera: se per i primi decenni della serie avevamo osservato un sostanziale allineamento tra la crescita della produttività e quella della retribuzione reale media, dai primi anni Ottanta si apre una forbice tra salario in termini reali e valore aggiunto: il salario in termini del CPI passa, dal 1980 al

Figura 6.1 – Retribuzioni reali medie e produttività nei vari settori dell'economia italiana



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

1995, da 22.500 a 29.000 euro a prezzi costanti del 2000 (+28%); nello stesso periodo, il salario in termini di prezzo del prodotto cresce del 56%, al di sotto della crescita della produttività (61%), elemento che si tradurrà in una riduzione della quota salari. Cresce, seppur in maniera non vigorosa, il salario medio del comparto manifatturiero nel periodo 1995-2020, passando da 40mila euro (a prezzi costanti del 2015) a circa 50mila euro: si tratta di un aumento comunque più deciso di quello registrato per il totale dell'economia e per il solo settore privato (da 37mila a 42mila euro).

Il settore dei servizi commerciali e professionali si caratterizza per una marcata crescita dei salari in termini del CPI nel periodo 1970-2010 (+80%), a cui si associa una più flebile dinamica dalla produttività (+30% circa) e delle retribuzioni al prezzo del prodotto del settore (+40%). Si registra, successivamente, un importante calo della produttività agli albori del nuovo millennio (-9% dal 2001 al 2009, principalmente dovuto al crollo del valore aggiunto per unità di lavoro nei servizi professionali), a cui si associa una completa stagnazione delle retribuzioni reali.

Nel comparto dei servizi di rete e finanziari si assiste, in tempi recenti, ad una netta inversione di tendenza rispetto alle dinamiche antecedenti agli anni Novanta: dal 1970 al 1993 la crescita del salario medio in termini di potere d'acquisto è stata di circa 30 punti percentuali complessivi; a tale crescita ha fatto tuttavia seguito una diminuzione di circa 25 punti, che ha portato nel 2004 il livello dei salari a quelli della fine degli anni Settanta (circa 36mila euro in euro a prezzi del 2000). Il tutto, al cospetto di un significativo aumento della produttività verificatosi a partire dall'inizio degli anni Ottanta. Nel periodo successivo (2000-2020), i salari del settore stagnano, sia se misurati in termini del prezzo dei beni di consumo che del deflatore settoriale, attestandosi su livelli ben al di sotto (fino a 10 punti percentuali) di quelli del 1995. Si tratta comunque del settore con le più alte retribuzioni medie (misurate in termini del CPI) in entrambi i sotto-periodi, sebbene le distanze in termini di potere d'acquisto rispetto alle posizioni lavorative degli altri settori e del totale dell'economia si siano ridotte negli ultimi anni (circa 38mila euro a prezzi del 2000 nel 2010, al cospetto di una media complessiva di circa 30.600).

6.2 CLUP e quota dei salari nel reddito nazionale aggregati e per settore economico

Dopo aver esaminato la tendenza dei salari reali nei vari comparti dell'economia e nell'aggregato, e averla messa in relazione, seppur indirettamente, con la produttività e i prezzi, passiamo ora ad un'analisi più specifica in cui compariamo *direttamente* le retribuzioni al valore aggiunto. Per effettuare questo accostamento faremo riferimento a due misure ampiamente usate in

letteratura: i) il costo del lavoro per unità di prodotto, e ii) la quota salari sul reddito. Si tratta di due indicatori rilevanti per comprendere la dinamica della competitività di prezzo di un Paese (o di un settore) e quella della distribuzione del reddito a livello funzionale (ossia, tra capitale e lavoro). Prima di addentrarci nelle analisi degli andamenti delle due variabili in esame, è tuttavia opportuno richiamare analiticamente i due concetti e fornirne una definizione che, per quanto intuitiva, ci sarà di aiuto nel comprendere i messaggi veicolati dalle due misure oggetto della nostra analisi.

6.2.1 Il CLUP nei principali settori dell'economia italiana

Il costo del lavoro per unità di prodotto, genericamente indicato con l'abbreviazione CLUP (*unit labour cost*, *ULC*, nella versione anglosassone), è calcolato come il rapporto tra i redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro e la produttività del lavoro. Come visto in precedenza, quest'ultima è uguale al valore aggiunto (a prezzi costanti) diviso le unità di lavoro complessive (dipendenti e autonome). Identificare una misura appropriata di lavoro è tuttavia cruciale per evitare di fornire rappresentazioni spurie sia delle retribuzioni che della produttività del lavoro: generalmente si usano le ore lavorate oppure le unità di lavoro standard (ULA, nella versione anglosassone). L'uso di queste misure è preferibile rispetto al numero di persone impiegate in quanto misurare la produttività 'in teste', siano esse dipendenti o totali, può risentire notevolmente della presenza di lavoratori part-time. Anche in questo esercizio, al pari di quanto fatto nella sezione dedicata ai salari reali, faremo pertanto riferimento alle unità di lavoro standard (genericamente 40 ore di lavoro settimanali): intuitivamente, questa misura ci permette di considerare una unità di lavoro standard al pari di due contratti di lavoro a tempo parziale al 50%. La produttività del lavoro sarà pertanto espressa come rapporto tra valore aggiunto (settoriale o aggregato) a prezzi costanti fratto le unità di lavoro (in maniera analoga alla metodologia utilizzata per il calcolo delle retribuzioni medie).

Facendo riferimento alle nomenclature delle serie storiche fornite da ISTAT (cui si fa riferimento nel fornire le evidenze empiriche in questa sezione), possiamo definire il CLUP come segue:

$$CLUP = \frac{\frac{\text{redditi da lavoro dipendente (a prezzi correnti)}}{\text{unità di lavoro dipendenti}}}{\frac{\text{valore aggiunto (a prezzi costanti)}}{\text{unità di lavoro totali}}}$$

Si noti che il numeratore della frazione è espresso in termini nominali (le retribuzioni sono a prezzi correnti), mentre il denominatore è espresso in termini reali (il valore aggiunto è a prezzi concatenati). Per tale motivo, il CLUP rappresenta una misura di competitività in quanto fornisce un'indicazione del-

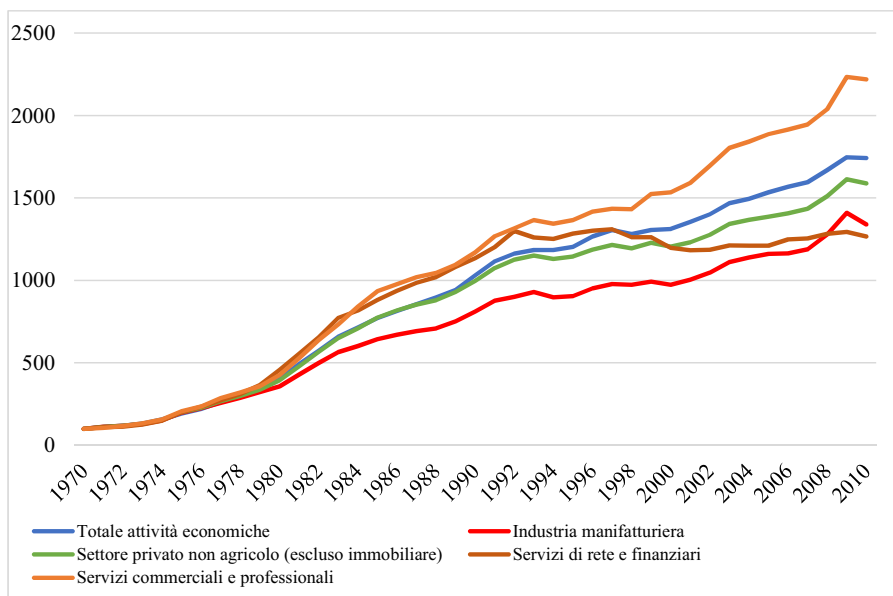
l'incidenza del costo di una specifica unità di fattore produttivo (il lavoro) su una unità di prodotto. È immediato notare come questa grandezza possa essere influenzata *anche* da variazioni che possono occorrere alla produttività del lavoro (lo stesso discorso varrà per la quota salari sul reddito), per le quali si rimanda alla sezione precedente.

Nel presentare i dati relativi all'andamento del CLUP faremo riferimento sia al totale delle attività economiche che ai quattro macro-settori già introdotti; anche la periodizzazione sarà la stessa precedentemente usata (1970-2010 e 1995-2020, in linea con i dati ISTAT). Per facilità di interpretazione, mostriamo i dati del CLUP facendo riferimento ad un anno base posto uguale a 100 (il 1970 nel primo sotto-periodo, e il 1995 nel secondo).

Per quanto riguarda il primo periodo in esame, la Fig. 6.2 indica come la divergenza nelle dinamiche dei vari CLUP settoriali sia avvenuta a partire dai primi anni '80. Si evince che una più sostenuta crescita del CLUP abbia riguardato il settore dei servizi commerciali e professionali, mentre l'industria manifatturiera è stato il comparto con la minore dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto: in questo secondo caso, ciò accade per effetto di una sostenuta dinamica della produttività fino al 1998 (mentre a livello complessivo, la stagnazione della produttività era cominciata nei primi anni Novanta), in quanto le retribuzioni nominali crescono in linea con il totale dell'economia. Si registra inoltre una sostanziale frenata del CLUP nel settore dei servizi di rete e finanziari a partire dal 1992, principalmente a causa del rallentamento delle retribuzioni; nello stesso periodo, il CLUP relativo ai servizi commerciali e professionali registra, in controtendenza rispetto ai servizi di rete e finanziari, una vigorosa accelerata, dovuta in larga parte al rallentamento della produttività.

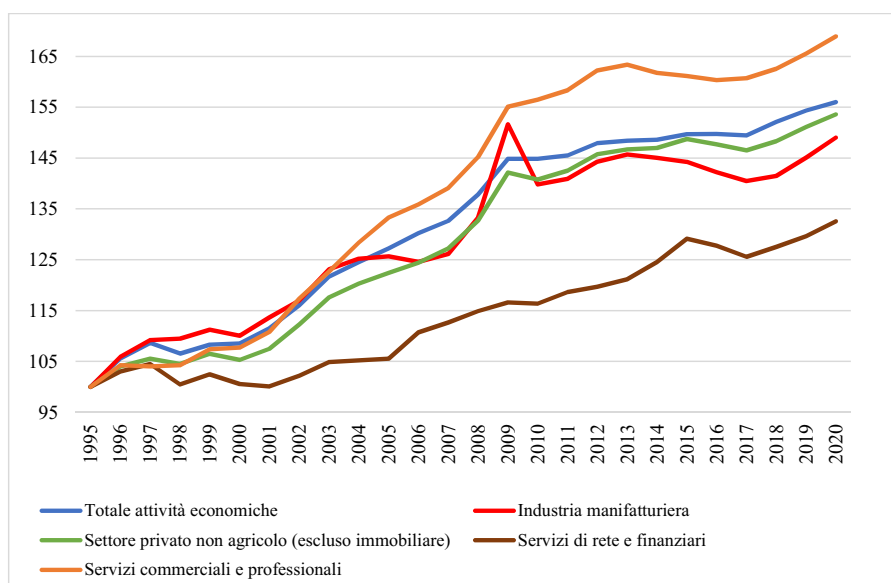
Passando al secondo periodo in esame (1995-2020), notiamo dalla Fig. 6.3 che dal 1995 in poi il settore che ha mostrato la più flebile crescita del CLUP è quello dei servizi di rete e finanziari, settore in cui le retribuzioni, in termini nominali, hanno fortemente rallentato la crescita dopo la crisi del 2009. L'andamento del CLUP nella manifattura è sostanzialmente in linea con il totale delle attività economiche e del settore privato non agricolo (escluso il settore immobiliare), sebbene le retribuzioni nominali del settore siano superiori, in livello, a quelle medie (stesso discorso vale per la produttività). Si noti altresì come a cavallo della crisi del 2008-09 il CLUP nella manifattura abbia fortemente risentito del crollo della produttività, notoriamente pro-ciclica, elemento che ha contribuito ad un vistoso aumento del CLUP (rientrato negli anni successivi). Cresce invece più della media il CLUP nel settore dei servizi professionali e commerciali: il dato riflette principalmente il crollo della produttività nel solo comparto dei servizi professionali (-30% dal 1995 al 2020), a fronte di retribuzioni nominali in linea con quelle medie.

Figura 6.2 – Costo del lavoro per unità di prodotto, 1970-2010 (indice, 1970=100)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Figura 6.3 – Costo del lavoro per unità di prodotto, 1995-2020 (indice, 1995=100)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

6.2.2 La quota salari nei vari settori dell'economia italiana

In tutti i Paesi industrializzati si assiste, a partire dalla fine degli anni '70, ad una caduta significativa della quota dei redditi da lavoro sul valore aggiunto dell'economia. Tra la fine degli anni '70 e il 2000 l'Italia è, tra i Paesi avanzati, uno di quelli che registra la più elevata caduta della quota dei redditi da lavoro⁴⁹. Si riscontra, in seguito (dall'inizio del nuovo secolo), una moderata ripresa di tale quota, che diventa poi accentuata negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2008-09, coerentemente con la tendenza delle recessioni economiche a causarne un aumento ciclico (come del resto accaduto anche in altri Paesi dopo il 2008, e in Italia ad esempio nel 1991-1993).

La caduta della quota dei redditi da lavoro che si registra a partire dalla seconda metà degli anni '70 è piuttosto generalizzata: per quanto riguarda i Paesi europei (aggregato Eurozona a 12), si passa da valori che agli inizi degli anni '80 si attestano attorno al 70%, a valori di poco superiori al 60% registrati negli anni 2000. La lettura del dato in questione non tiene inoltre conto del fatto che nei redditi da lavoro sono computati anche i redditi contrattuali da lavoro dipendente, spesso molto elevati, dei grandi manager: riguardo a queste figure, una parte della letteratura economica interpreta le loro retribuzioni come risultato dell'appropriazione di una parte dei profitti d'impresa, piuttosto che come veri e propri redditi da lavoro⁵⁰. Sulla base di tali considerazioni, è significativo che l'analisi dei dati mostri che quando l'1% più elevato dei redditi da lavoro viene scorporato dal totale, la caduta della quota del lavoro così ridefinita risulta ancora più marcata (OCSE, 2012, p. 115).

A ulteriore testimonianza del cambiamento nella distribuzione, vale la pena notare che sia in Europa che in altri paesi industriali, la diminuzione della quota del lavoro rispecchia la crescita del tasso di remunerazione netta del capitale, ovvero degli utili complessivi al netto degli ammortamenti come proporzione del valore del capitale. Questa considerazione è rilevante in quanto indica che le variazioni delle quote distributive (ossia, la riduzione della quota salari) non possono essere attribuite, contabilmente, ad un aumento del rapporto capitale-prodotto, che darebbe luogo ad un aumento della quota profitti anche per un dato saggio del profitto. Inoltre, per quanto riguarda l'Eurozona, parallelamente alla caduta della quota dei redditi da lavoro e alla crescita del saggio di profitto si registra un aumento del tasso medio di disoccupazione, che nell'aggregato EA12 passa tra la fine degli anni '70 e gli anni '80 dal 2,7% al 9%, per poi rimanere, seppur con ampie fluttuazioni, intorno al 10% (dati:

⁴⁹ Si vedano al riguardo il contributo congiunto di ILO e OCSE (2015, p. 6) e, per il periodo 1990-2007, il contributo dell'OCSE (2012, pp. 115-116),

⁵⁰ Si vedano, a riguardo, le rassegne della letteratura presenti in Krugman (2008, pp. 136-146) e Piketty (2014, pp. 334-335).

Ameco)⁵¹. Tali tendenze sono confermate per l'Italia, dove l'evoluzione del costo reale del lavoro per unità di prodotto rispecchia quella della redditività; allo stesso tempo, il tasso di disoccupazione è aumentato notevolmente dagli anni '80, e supera il 10% per molti anni dopo gli anni '90, mentre si è attestato intorno al 5 o 6% negli anni '60 e '70⁵².

La quota salariale rappresenta la porzione di reddito nazionale, o del reddito di un particolare settore dell'economia, che viene distribuita ai lavoratori. Della caduta della quota dei redditi da lavoro, o più in generale della divergenza tra le retribuzioni e la produttività, sono state fornite nella letteratura numerose interpretazioni, che enfatizzano diversi fattori (per una panoramica, si rimanda ai contributi di Stockhammer, 2013, e Paternesi Meloni e Stirati, 2022). Pur nelle diversità degli approcci teorici, in moltissime analisi il fenomeno viene ricondotto ai cambiamenti avvenuti nella direzione di una maggiore liberalizzazione e deregolamentazione del commercio internazionale (Rodrik, 1997; Acemoglu, 2003; Guscina, 2006), della finanza (Lazonick, 2014; Lazonick e O'Sullivan, 2000) e del mercato del lavoro (Kristal, 2010; Bengtsson, 2014; Stockhammer, 2017; Tridico e Paternesi Meloni, 2018; Pariboni e Tridico, 2019; Hein *et al.*, 2020), nella riduzione del ruolo dei sindacati nella contrattazione e del peso del settore pubblico nell'economia (Brancaccio *et al.*, 2018; Deakin *et al.*, 2014). Si discostano invece da questi gli studi che attribuiscono la caduta dei redditi da lavoro al progresso tecnico, e alla specifica natura dell'impatto che questo avrebbe avuto nella fase più recente di sviluppo caratterizzata dall'introduzione delle nuove tecnologie informatiche (ICT) e dell'automazione (Hutchinson e Persyn, 2012; Hogrefe e Kappler, 2013; Bassanini e Manfredi, 2014; IMF, 2017).

Per quanto concerne le cause della prolungata caduta della quota dei redditi da lavoro in Italia, la letteratura economica ha richiamato alcuni elementi di interpretazione che, alla luce delle specifiche vicende e istituzioni del nostro Paese, si integrano in quelli di carattere più generale sopra esposti. Con riferimento dunque a queste ultime, alcuni lavori hanno evidenziato, tra le possibili spiegazioni della caduta della quota salari, il ruolo di alcuni episodi di cambiamento istituzionale nella fissazione delle retribuzioni che hanno comportato la riduzione della loro indicizzazione all'inflazione (Zenezini, 2004; Levrero e Sti-

⁵¹ Si rimanda, al riguardo, ai dati forniti dal rapporto INPS 2018 (parte terza).

⁵² A prima vista, questi dati suggeriscono che la moderazione salariale e l'aumento dei profitti non abbiano contribuito a ridurre la disoccupazione, mentre sono coerenti con l'idea che potrebbero rafforzarsi a vicenda: da un lato, una bassa quota salari può influire negativamente sulla domanda aggregata e sull'occupazione, poiché la maggior parte dei paesi avanzati, in particolare in Europa, si è dimostrata essere *wage-led* (Onaran e Obst, 2016); dall'altro, l'elevata disoccupazione può aver ridotto la forza contrattuale dei lavoratori e pertanto essere stato un fattore alla base del calo della quota salariale nelle economie mature (Stirati e Paternesi Meloni, 2021).

rati, 2006; Brandolini *et al.*, 2007). Inoltre, l'analisi empirica suggerisce che l'aumento della disoccupazione complessiva, e l'andamento della occupazione nel settore manifatturiero, storicamente trainante nella contrattazione salariale (Levrero e Stirati, 2006; Stirati, 2011), abbiano contribuito a frenare la dinamica delle retribuzioni. Proprio nella manifattura, l'intensificazione della concorrenza internazionale sul mercato dei prodotti, unita alla tendenza all'apprezzamento reale del tasso cambio, avrebbe esercitato una forte pressione al contenimento sia dei prezzi che dei salari nominali: dato il ruolo centrale del comparto manifatturiero nella contrattazione, la moderazione salariale in tale settore avrebbe contribuito a generare, di riflesso, una moderazione salariale anche nel settore terziario. Tuttavia, nel comparto dei servizi e delle *utilities* la crescita dei prezzi e dei margini di profitto è stata piuttosto sostenuta, e tale dinamica ha contribuito a trainare verso l'alto l'indice dei prezzi al consumo (Levrero e Stirati, 2005). Infine, secondo alcuni studi, a partire dagli anni '90 i processi di privatizzazione, particolarmente vigorosi nel nostro paese, hanno comportato nelle aziende dei settori privatizzati l'emergere di saggi di profitto in linea con quelli registrati nel settore privato dell'economia, con la conseguente caduta della quota di reddito che va al lavoro (Levrero e Stirati, 2005; Torrini, 2016).

Rispetto al processo di terziarizzazione dell'economia (elemento che, secondo la letteratura, può esso stesso contribuire al calo della quota di lavoro se l'occupazione crescesse nei segmenti dell'economia a basso salario), De Serres *et al.* (2002) e Torrini (2016) hanno sottolineato il ruolo del cambiamento strutturale a favore del settore dei servizi, e in particolare verso il ramo immobiliare, nel comprimere la quota di lavoro. Tuttavia, Levrero e Stirati (2005), utilizzando un'analisi shift-share a livello settoriale, hanno stimato un considerevole calo della quota salariale dalla fine degli anni '70 indipendentemente dal processo di terziarizzazione – un risultato che è coerente con un recente lavoro dell'OCSE (2012), secondo cui le variazioni della quota di reddito che va al lavoro in Italia sono dovute principalmente al calo all'interno dei settori.

Per quanto riguarda il *technological bias* cui si fa riferimento in letteratura (ovvero la possibilità che il cambiamento tecnico favorisca la quota di capitale a scapito dei salari), Torrini (2016) ha sostenuto che tale spiegazione non è coerente con il calo della quota di salario osservato in Italia dall'inizio degli anni '80, mentre la scarsa crescita della produttività può aver contribuito a determinare l'aumento della quota salari dopo il 2000.

Infine, secondo alcuni contributi, i processi di liberalizzazione e privatizzazione che hanno caratterizzato l'esperienza italiana negli anni '90 (De Nardis, 2000) hanno provocato nelle imprese privatizzate l'emergere di tassi di profitto in linea con quelli del resto del mercato, con un calo speculare della quota del lavoro sul reddito (Levrero e Stirati, 2005; Torrini, 2016). A questo proposito, si potrebbe controbattere asserendo che, almeno in alcuni casi, le grandi società sono rimaste sotto il controllo del governo attraverso l'azionariato

pubblico; anche in quei casi, tuttavia, la trasformazione in società quotate potrebbe aver determinato un cambiamento nell'orientamento manageriale verso una maggiore redditività e distribuzione dei dividendi.

Non esistono molti studi che hanno cercato di valutare l'effetto dei processi di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia sulla quota salari in Italia. Per quanto riguarda la globalizzazione, Bloise *et al.* (2021) hanno utilizzato dati a livello aziendale per dimostrare che l'esternalizzazione di alcune fasi della produzione è il principale fattore di riduzione della quota di redditi che va al lavoro lungo tutta la distribuzione, mentre la sindacalizzazione è un fattore che ha contribuito a sostenere la quota salari principalmente nella parte superiore della distribuzione (ossia, tra le imprese caratterizzate da una più elevata quota salari). Per quanto riguarda il processo di finanziarizzazione, il contributo di Forges Davanzati *et al.* (2019) ha posto l'accento sui cospicui profitti delle grandi imprese italiane realizzati attraverso la speculazione finanziaria a seguito del ciclo della lotta di classe degli anni '70, con i conseguenti effetti sulla crescita economica e sulle disuguaglianze di reddito.

L'analisi che segue non intende proporre una indagine sulle cause profonde della dinamica delle quote distributive, ma una semplice contabilità dell'andamento della quota di reddito che va al lavoro. L'analisi del relativo andamento permette di fare delle considerazioni su come sta cambiando la distribuzione "funzionale" del reddito, ossia la divisione del prodotto tra redditi da lavoro e altri redditi (generalmente, redditi da capitale). Per catturare gli aspetti puramente distributivi evitando distorsioni legate a cambiamenti nel peso del lavoro autonomo sulla occupazione complessiva la letteratura economica fa solitamente ricorso alla cosiddetta "quota salario" corretta" (Gollin, 2002; Krueger, 1999): tale aggiustamento di carattere metodologico prevede l'imputazione al lavoro autonomo di un reddito da lavoro pari al reddito medio da lavoro dipendente. In sostanza, effettuando questa correzione si assume che i lavoratori autonomi percepiscano lo stesso salario percepito da un lavoratore dipendente nello stesso settore. L'uso della quota del lavoro corretta consente di avere un dato che riflette *unicamente* il rapporto tra salario medio e prodotto per unità di lavoro, mentre la quota non corretta rifletterebbe *anche* il rapporto tra lavoro dipendente e occupazione totale (che è cresciuto negli ultimi decenni in tutti i paesi industrializzati, spesso in misura rilevante): la crescita di tale rapporto tende a far aumentare la quota dei redditi da solo lavoro dipendente, offuscando così gli effetti negativi sulla quota stessa della caduta del rapporto tra salario e prodotto per lavoratore e impedendo quindi di quantificare correttamente gli effetti del cambiamento nella distribuzione.

Nelle analisi proposte in questa sezione, la quota salari corretta (per il totale dell'economia e per i singoli comparti) è pertanto calcolata come:

$$\text{Quota salari corretta} = \frac{\text{redditi da lavoro dipendente (a prezzi correnti)}}{\text{unità di lavoro dipendenti}} \times \frac{\text{unità di lavoro totali}}{\text{valore aggiunto al costo dei fattori (a prezzi correnti)}}$$

Nello specifico, i redditi da lavoro dipendente sono qui rappresentati dalla somma di retribuzioni lorde più i contributi sociali a carico dei datori di lavoro (dato a prezzi correnti). Inoltre, si è scelto di utilizzare il valore aggiunto al costo dei fattori (sempre a prezzi correnti) anziché quello ai prezzi di mercato. Anche in questo caso, la scelta è puramente metodologica in quanto il secondo comprenderebbe anche le imposte indirette nette. Certamente, queste ultime fanno comunque parte del reddito (poiché qualcuno le sostiene), ma non è possibile, per come sono costruiti i dati, capire quanto tali imposte effettivamente ricadono sui diversi tipi di reddito. In questi dati, il valore aggiunto ai prezzi di mercato viene, *per costruzione*, ottenuto sommando ai redditi primari (che coincidono con il valore aggiunto al costo dei fattori) l'ammontare delle imposte indirette nette. Quindi, *a parità di redditi primari distribuiti*, un aumento di tali imposte determina un aumento del valore aggiunto ai prezzi di mercato. In breve, mentre le quote misurate sul PIL ai prezzi di mercato riflettono oltre alla distribuzione del reddito tra lavoro dipendente e capitale anche l'andamento delle imposte indirette, le quote stimate sul PIL al costo dei fattori non dipendono da cambiamenti nelle imposte indirette.

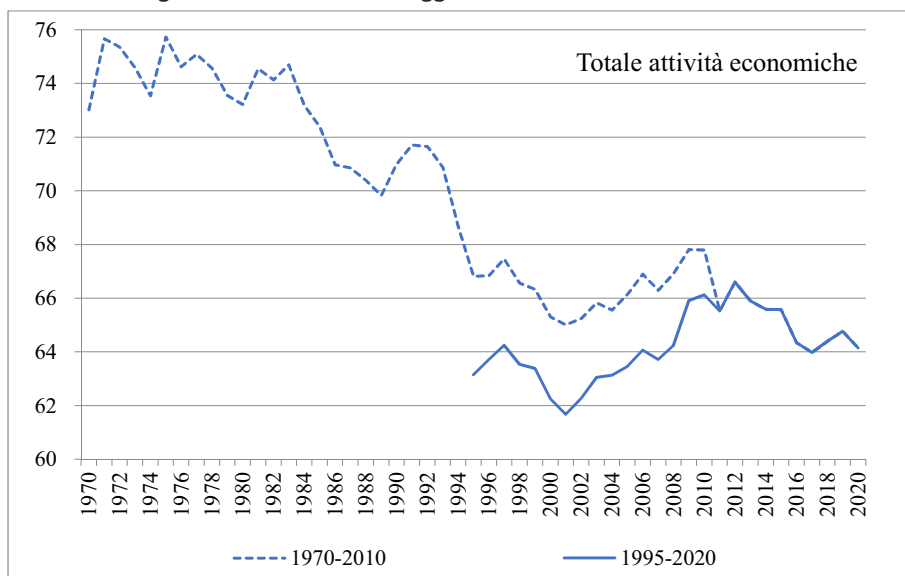
Infine, anche in queste analisi la quantità di lavoro – sia dipendente che totale – viene misurata in unità di lavoro standard, rappresentate dall'orario normale di *una* unità di lavoro.

Come anticipato in apertura, nei grafici riportati, le cui analisi coprono il periodo 1970-2020, si farà spesso riferimento a due serie diverse: la prima fa riferimento al periodo 1970-2010 e la seconda al periodo 1995-2020. Allo stesso modo, nell'interpretare i dati di questa sezione faremo riferimento, se necessario, anche all'andamento delle singole variabili capaci di influenzare la distribuzione del reddito, ossia salari, produttività e prezzi relativi.

Facendo innanzitutto riferimento alla quota salari nell'aggregato Paese (Fig. 6.4), notiamo che questa è passata da un livello superiore al 70% negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, ad un valore del 64% alla fine del periodo preso in esame. La caduta è piuttosto costante dalla metà degli anni Ottanta ai primi anni Duemila, con un successivo (ma solo parziale) recupero. Partiamo dall'analisi del solo comparto privato (escluso agricolo ed immobiliare). Nel periodo che va dal 1970 al 2000, nel settore privato il valore aggiunto per addetto è cresciuto dell'89%, mentre i redditi da lavoro sono cresciuti del 71% in termini di potere d'acquisto e del 75% in termini del deflatore settoriale. Come vedremo più in dettaglio qui di seguito, un contributo importante

alla caduta della quota dei salari che ne è derivata è stato dato, oltre che dalla moderazione salariale in tutti i settori, dall'emergere di margini di profitto più elevati nei servizi di rete e finanziari (dove si registra una marcata caduta della quota salari) nel periodo caratterizzato dai processi di privatizzazione dell'economia. Inoltre, dalla metà degli anni '80 fino alla metà degli anni '90 la crescita dei prezzi del macro-settore dei servizi commerciali è stata più marcata che negli altri settori (si veda Appendice 1), e maggiore di quanto fosse attribuibile all'andamento dei costi per unità di prodotto – infatti, la quota dei profitti cresce in questo settore nel periodo in esame. La crescita dei prezzi in questo settore

Figura 6.4 – Quota salari aggiustata nel totale dell'economia

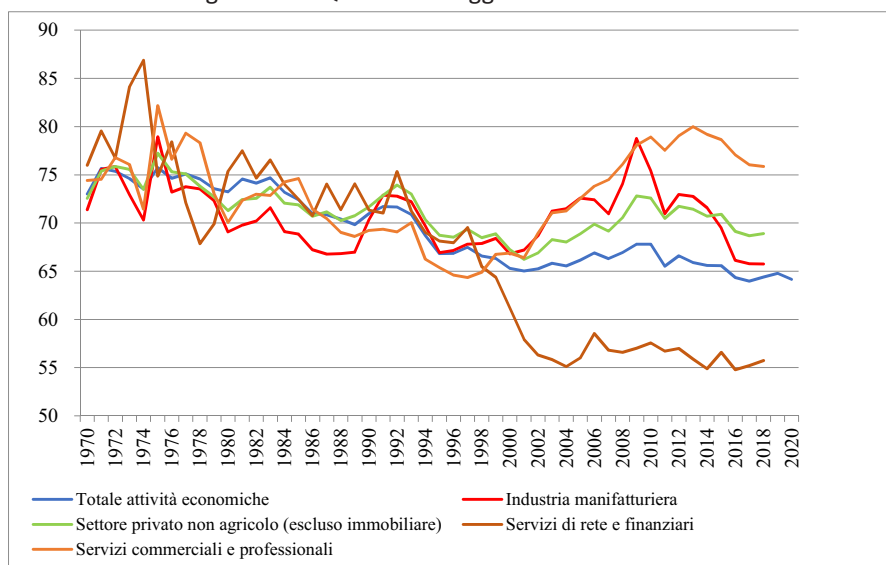


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

può aver contribuito a spingere verso l'alto l'indice dei prezzi al consumo, in particolare rispetto ai prezzi dei prodotti del settore manifatturiero, cosicché le retribuzioni in termini di prezzo del prodotto sono cresciute di più che in termini di potere d'acquisto.

Guardando ora più in dettaglio ai dati, nel settore privato si osserva tra la prima metà degli anni Settanta e il 2000 una caduta della quota salari nell'ordine degli 8 punti percentuali, in linea con quanto accade per l'intera economia. Se consideriamo i tre macrosettori, la quota dei redditi da lavoro si riduce nel manifatturiero di 7 punti percentuali tra i primi anni '70 e il 1989, per poi presentare ampie fluttuazioni cicliche ma senza una chiara tendenza; nel macrosette dei servizi commerciali la riduzione prosegue sino alla fine degli anni '90 per circa 10 punti percentuali complessivi (dal 75% al 65%

Figura 6.5 – Quota salari aggiustata nei vari settori

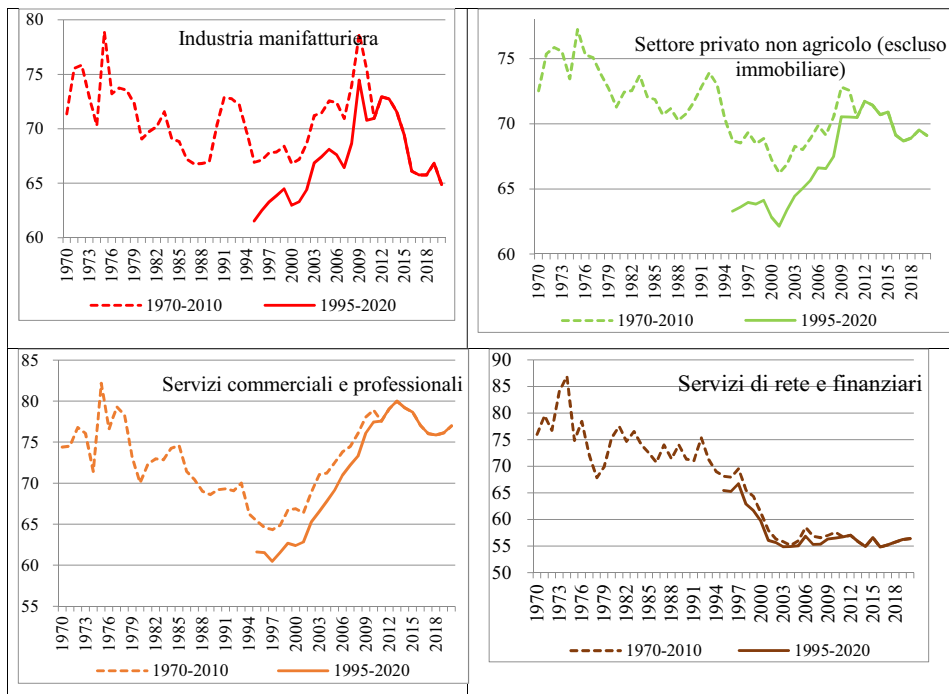


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

circa). Più tardi, nel periodo 1992-2004 si osserva la caduta, molto marcata (-15 punti percentuali, dal 71% della seconda metà degli anni '80 al 56% dei primi anni 2000) della quota salari nel macrosettore dei servizi di rete e finanziari. Questo settore (che comprende trasporti e comunicazioni, produzione e distribuzione di energia, acqua e gas, credito e assicurazioni) abbraccia i comparti che maggiormente hanno risentito in quegli anni delle privatizzazioni e delle trasformazioni in società per azioni di numerose aziende pubbliche. Tale vistoso aumento della quota dei profitti nel settore dei servizi di rete e finanziari si realizza prevalentemente grazie alla riduzione dei redditi reali da lavoro sia in termini del deflatore settoriale sia, ed in misura maggiore, in termini dell'indice dei prezzi al consumo (-11% tra il 1992 e il 2004). Non emergono invece in questo settore differenze nel tasso di crescita della produttività rispetto al decennio precedente, mentre l'andamento dei prezzi ricalca quello del settore privato.

Per concludere la disamina di questo periodo occorre anche sottolineare una forte discontinuità con i decenni precedenti che si verifica nel corso degli anni '90: guardando all'insieme del settore privato non agricolo e netto immobiliare, a partire dal 1993 i redditi da lavoro in termini di potere d'acquisto si riducono, per tornare poi solo nel 2006 al livello del 1992; anche in termini di deflatore del valore aggiunto settoriale tali redditi subiscono un'erosione, sebbene più limitata. Dalla metà degli anni '90 anche la produttività del lavoro subisce un repentino rallentamento rispetto alle fasi precedenti. Per quanto

Figura 6.6 – Quota salari aggiustata: dettaglio dei settori individuati



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

riguarda i redditi da lavoro, il rallentamento segue i cambiamenti intervenuti a partire dal 1992 nella fissazione contrattuale dei salari. Per quanto concerne il rallentamento della crescita della produttività, che, come vedremo, prosegue anche negli anni successivi, esso è stato ricondotto a diversi fattori. Alcuni autori hanno collegato l'anemica crescita della produttività al rigido assetto normativo che ostacolerebbe il sistema produttivo italiano (Scarpetta *et al.*, 2002), alla modesta dimensione aziendale delle imprese (Brandolini e Bugamelli, 2009; Bugamelli *et al.*, 2018), e alla scarsa flessibilità del mercato del lavoro (Ichino e Riphahn, 2005) che potrebbe limitarne l'efficienza allocativa. Altri economisti, nel commentare il rallentamento della crescita della produttività hanno invece sottolineato il ruolo del rallentamento della domanda aggregata, attraverso gli effetti di questa sulla crescita del PIL e della produttività (Millemaci e Ofria, 2014; Deleidi e Paternesi Meloni, 2019), nonché quello della stagnazione dei salari che avrebbe ridotto l'incentivo delle imprese ad innovare: è infatti possibile che la scarsa dinamica salariale possa aver incoraggiato l'adozione di tecniche produttive ad elevata intensità di lavoro, e pertanto gli effetti positivi della flessibilità sull'occupazione (quando raggiunti) potrebbero essere avvenuti a spese di una minore dinamica della produttività (Sylos Labini, 1999, p. 265).

Negli anni 2000 si protrae una sostanziale stagnazione dei redditi da lavoro e della produttività, entrambe iniziate, come abbiamo visto, negli anni '90. Tra il 2000 e il 2018, nell'insieme del settore privato, i redditi da lavoro in termini di potere d'acquisto crescono complessivamente solo del 4%, ed erano nel 2018 (per facilità, facciamo riferimento ad un anno antecedente allo scoppio della crisi da Covid) allo stesso livello del 2007; la produttività rimane sostanzialmente invariata, mentre i redditi in termini del deflatore settoriale crescono del 12%. In particolare, dopo il 2008 si registra un marcato aumento della quota salari, legato soprattutto alla riduzione della produttività nel settore dei servizi commerciali e professionali e alla riduzione del livello dei prezzi nell'industria manifatturiera (che solo nel 2014/15 torneranno ai livelli del 2009). La crescita della quota del lavoro, soprattutto nel settore manifatturiero, appare come un fenomeno ciclico, la cui ampiezza e persistenza è legata alla profondità e durata della recessione economica seguita alla Grande crisi del 2007-2008, mentre nel settore dei servizi professionali e commerciali (8 punti percentuali in meno dal 2008 al 2015) questa potrebbe anche riflettere la crescita di lavoro autonomo a basso reddito e basso valore aggiunto, in assenza di occupazioni alternative.

Veniamo ora ad analizzare più da vicino l'apparente 'anomalia' della crescita della quota del lavoro dopo il 2000, pur in un contesto di relativa debolezza contrattuale dei lavoratori. Prima della crisi, la crescita della quota del lavoro nasce dalla combinazione di una crescita, sia pure moderata, dei redditi da lavoro accompagnata da una assenza di crescita della produttività: nel settore privato quest'ultima dapprima diminuisce, per poi tornare solo nel 2006 al valore precedente⁵³. Da un punto di vista contabile, questo è il risultato del fatto che in quegli anni la crescita dell'occupazione supera quella del PIL, contrariamente a quanto normalmente avviene. Tale insolita circostanza potrebbe essere, almeno in parte, imputabile all'emersione non solo fiscale ma anche statistica di lavoro precedentemente irregolare, in seguito a particolari provvedimenti fiscali ed amministrativi di quegli anni (Cipollone *et al.*, 2004)⁵⁴. Se così fosse si tratterebbe (almeno in parte) di una distorsione statistica piuttosto che di un fenomeno reale.

Dopo la crisi del 2008, sempre nell'insieme del settore privato, si verifica una caduta della produttività che solo ai giorni nostri recupera i valori pre-2008

⁵³ Tra 2000 e 2007 si ha una crescita del potere d'acquisto dei redditi da lavoro di quasi il 4%, mentre il costo del lavoro (in termini del deflatore) cresce del 6,5%.

⁵⁴ Si tratta del consistente credito di imposta sulle nuove assunzioni in vigore tra 2001 e 2003 che ha riguardato 500.000 nuovi addetti nel periodo: dati riportati in Cipollone *et al.* (2004) circa le caratteristiche di età, qualifica e settore lavorativo dei nuovi assunti suggeriscono che in larga misura si potesse trattare di lavoratori già occupati "in nero". A questo si aggiunge nel 2003 la "sanatoria" che ha portato alla regolarizzazione di 700.000 immigrati.

(sorvolando, per ovvie ragioni, sulla caduta di produttività registrata nel 2020 nel manifatturiero per via della crisi da Coronavirus). I redditi da lavoro in termini di costo della vita continuano a salire moderatamente sino al 2010⁵⁵, ma dopo questa data l'indice dei prezzi al consumo (che era rimasto fermo dal 2008) cresce significativamente (+7% tra 2011 e 2013), in concomitanza degli aumenti dell'IVA, e questo causa una riduzione del potere d'acquisto dei redditi da lavoro, che solo nel 2017 recuperano il livello che avevano raggiunto nel 2007.

Le dinamiche settoriali nei macrosettori individuati risultano in questa fase tra loro piuttosto differenziate: per una più immediata comprensione degli andamenti, la Fig. 5 riporta l'andamento della quota salari corretta in tutti i settori individuati, nonché nell'economia nel suo complesso. Per ragioni di chiarezza grafica, si è evitato di optare per la strategia della 'doppia serie' (come invece è stato fatto nella Fig. 6): è qui rappresentata la serie 1970-2010 per il relativo periodo, mentre per il periodo successivo si fa riferimento alla serie 1995-2018.

Nel comparto manifatturiero, a fronte di una moderata dinamica positiva dei redditi in termini di potere d'acquisto (in media, +0,6% annuo tra il 2000 e il 2019), la crescita dei redditi in termini di deflatore settoriale è sostenuta (+1,7% medio annuo a fronte di un incremento medio annuo della produttività del 1,3%). Ciò riflette il fatto che l'incremento dei prezzi nel settore manifatturiero è notevolmente inferiore a quello dell'indice dei prezzi al consumo (si veda Appendice 2). Dopo il 2008, la crescita della quota del lavoro in questo settore è infatti principalmente legata alla prolungata caduta dei prezzi. Dopo il 2014, la ripresa della crescita della produttività e dei prezzi riporta la quota salari a un livello inferiore a quello pre-crisi. Nel 2020, infine, la quota salari della manifattura è la più colpita dalla crisi da Covid, con una perdita di circa 0,6 punti percentuali. In sostanza, nella manifattura l'aumento della quota dei redditi da lavoro appare dovuto a fenomeni di eccesso di capacità produttiva rispetto alla domanda: tali eccessi, che si verificano normalmente nelle recessioni, sono stati in questa fase particolarmente protratti in conseguenza della profondità e durata della recessione stessa.

Nel settore dei servizi di rete e finanziari la forte riduzione della quota del lavoro registrata a partire dagli anni '90 si stabilizza negli anni 2000. Dopo il 2010 tuttavia tale stabilità è associata alla caduta sia della produttività che dei redditi da lavoro (meno 5% circa). Nel settore dei servizi commerciali e professionali la crescita della quota del lavoro dopo il 2000 è determinata da un crollo continuo e cospicuo della produttività (-17% tra 2000 e 2012, per poi recupe-

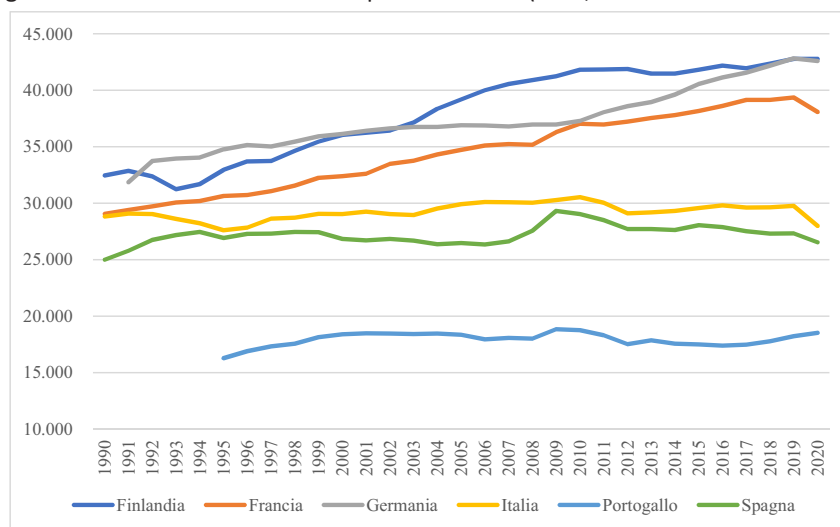
⁵⁵ Ciò è in parte anche dovuto ad un cambiamento nella composizione della forza lavoro: infatti negli anni immediatamente successivi alla crisi vengono espulsi in misura prevalente i lavoratori più giovani, con contratti a termine, e con retribuzioni mediamente più basse (ISTAT, 2015, p. 157).

rare solo in misura limitata il terreno perduto) a fronte di una crescita moderata del costo del lavoro sia in termini di deflatore settoriale che di potere d'acquisto (+0,4% medio annuo dopo il 2000). La caduta persistente del valore aggiunto per addetto in questo settore, che inizia già molto prima della crisi, suggerisce che il settore dei servizi potrebbe essere tornato a svolgere la funzione di assorbire lavoro autonomo (includere le partite IVA delle collaborazioni coordinate) a basso valore aggiunto e a basso reddito in assenza di occupazioni alternative.

6.3 I salari reali nel confronto internazionale

Al fine di offrire un quadro più ampio della dinamica salariale in Italia, può essere utile inserire la nostra analisi in una dimensione comparativa. A tale scopo, possiamo guardare all'evoluzione a partire dal 1990 – il primo anno per cui sono disponibili i dati – del salario medio⁵⁶ annuo in un campione di paesi europei, selezionati in maniera tale da includere diverse collocazioni geografiche e varietà di capitalismo.

Figura 6.7 – Salario medio annuo a prezzi costanti (euro, anno di riferimento: 2020)

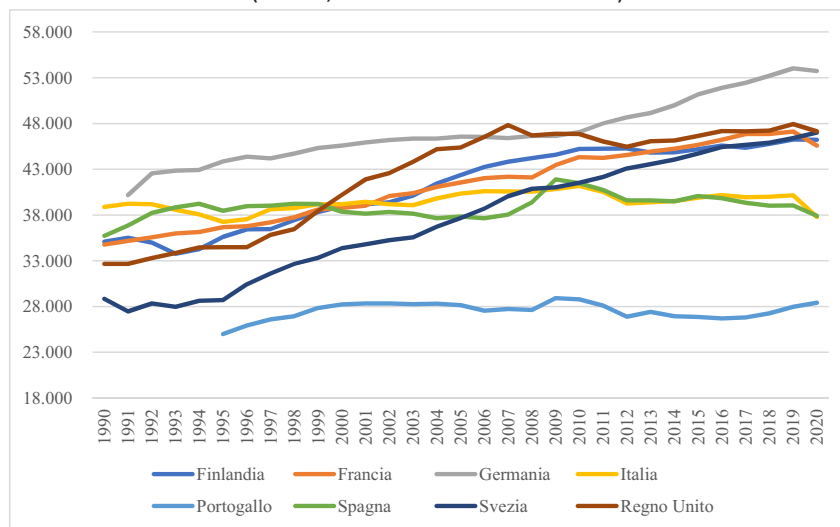


Fonte: elaborazioni su dati OCSE

⁵⁶ Come si può leggere nelle note esplicative fornite dall'OCSE, questa grandezza si riferisce al salario medio annuo di lavoratori dipendenti a tempo pieno e *full-year equivalent* nel totale dell'economia. Il salario medio annuo è calcolato prima dividendo il monte salari, definito secondo i criteri della contabilità nazionale, per il numero medio di lavoratori dipendenti nel totale dell'economia, e poi aggiustando per la presenza di lavoratori con orario di lavoro diverso dal tempo pieno. Per ulteriori dettagli, è possibile consultare <<https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>>.

In maniera non sorprendente, i paesi mediterranei – Italia, Spagna e Portogallo – sono caratterizzati da un andamento dei salari stagnante per tutto il periodo di riferimento, diversamente da quanto si può osservare per Francia, Germania e Finlandia. L'analisi può essere ulteriormente arricchita prendendo in considerazione non solamente la dinamica comparata dei salari medi ma anche il loro livello relativo, per capire a quali possibilità di consumo ha accesso un lavoratore salariato nei paesi qui oggetto di analisi. Per fare ciò, si può guardare al salario medio annuo espresso a parità di potere d'acquisto (Fig. 6.8)⁵⁷.

Figura 6.8 – Salario medio annuo a prezzi costanti ed espresso a parità di potere d'acquisto (dollari, anno di riferimento: 2020)



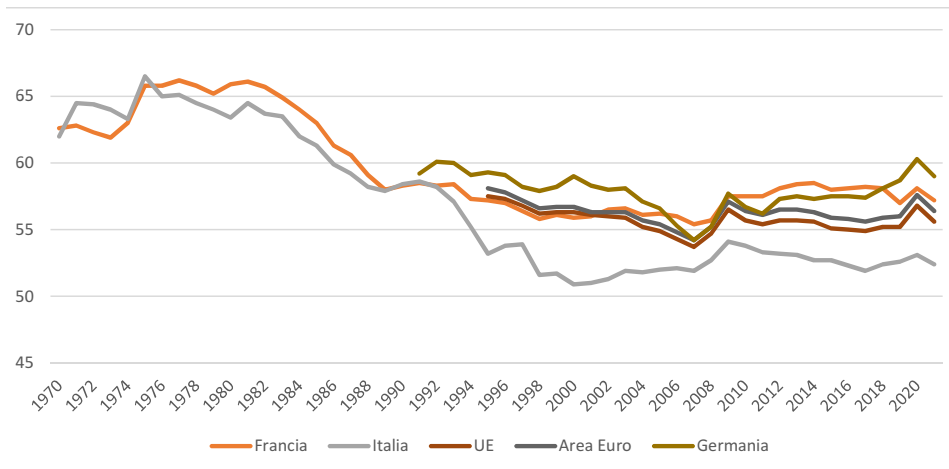
Fonte: elaborazioni su dati OCSE

Anche da questa figura si evince come il potere d'acquisto del salario medio nei paesi della periferia meridionale europea non solo sia rimasto sostanzialmente stabile negli ultimi trent'anni, ma si sia attestato su un livello sostanzialmente più basso rispetto ai paesi del *core* europeo (Francia e Germania), al Regno Unito e ai paesi scandinavi. La forbice si allarga in maniera sensibile nel corso degli anni, fino a toccare i quasi 16.000 dollari di discrepanza che si possono osservare tra Italia e Germania nel 2020.

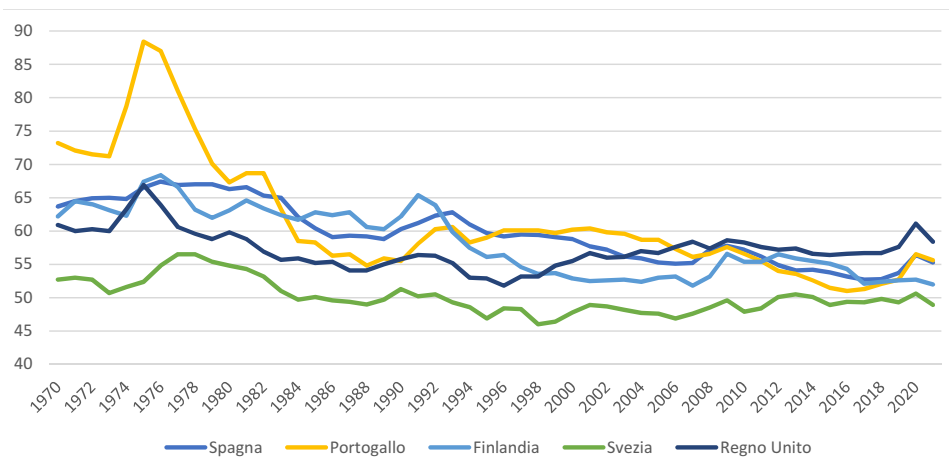
⁵⁷ La figura 6.8, rispetto alla figura 6.7, include anche il Regno Unito e la Svezia. Questi due paesi non compaiono nella figura 6.7 perché la variabile ad essa relativa è espressa nella valuta nazionale – rispettivamente la sterlina e la corona – e risulta quindi non immediatamente comparabile con i salari medi degli altri paesi, espressi in euro.

Figura 6.9 – Quota salari

(a)



(b)



Fonte: elaborazioni su dati AMECO

Per finire questa panoramica, l'ultima variabile da prendere in considerazione è la quota salari⁵⁸. La generale caduta della quota di reddito che affiora al lavoro è una tendenza comune a tutte le principali economie avanzate ed è stata investigata a fondo dalla letteratura scientifica⁵⁹. L'andamento per l'Italia è già stato discusso nel dettaglio nelle sezioni precedenti. È utile qui rilevare come il livello della quota salari nel nostro paese sia ben al di sotto di quello che si può riscontrare nell'Unione Europea e nell'Area Euro nel loro complesso, oltre che in Francia e Germania. Risulta, invece, in linea o superiore a quello di Svezia e Finlandia, dove tuttavia è all'opera un più efficace meccanismo redistributivo, effettuato tramite l'operato congiunto di tassazione e spesa sociale.

6.4 I differenziali salariali di genere

Questo capitolo si conclude con una breve disamina dei differenziali salariali di genere in Italia. Il mercato del lavoro italiano, come testimoniato anche da un recente rapporto INAPP (INAPP, 2021) è storicamente piagato da disparità collegate al genere e, in questa sede, cercheremo di capire in che misura questo fenomeno si ripercuota sulle remunerazioni di lavoratrici e lavoratori. Per iniziare

Tabella 6.1 – Divario retributivo di genere

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE					15,8	16,2	16,4	16,0	15,7	15,5	15,1	14,6	14,4	14,1
AREA EURO					17,0	17,3	17,6	17,1	16,8	16,5	16,2	15,7	15,3	14,9
GERMANIA	22,7	22,8	22,8	22,6	22,3	22,4	22,7	22,1	22,3	21,8	21,1	20,4	20,1	19,2
SPAGNA	17,9	18,1	16,1	16,7	16,2	17,6	18,7	17,8	14,9	14,1	14,8	13,5	11,9	11,9
FRANCIA	15,4	17,3	16,9	15,2	15,6	15,7	15,6	15,5	15,5	15,6	15,9	16,3	16,7	16,5
ITALIA	4,4	5,1	4,9	5,5	5,3	5,7	6,5	7,0	6,1	5,5	5,3	5	5,5	4,7
PORTOGALLO	8,4	8,5	9,2	10,0	12,8	12,9	15,0	13,3	14,9	16,0	13,9	10,8	8,9	10,6
FINLANDIA	21,3	20,2	20,5	20,8	20,3	19,1	19,2	18,8	18,4	17,5	17,5	17,1	16,9	16,6
SVEZIA	16,5	17,8	16,9	15,7	15,4	15,6	15,5	14,6	13,8	14,0	13,3	12,5	12,1	11,8
REGNO UNITO	24,3	20,8	21,4	20,6	23,3	21,8	22,6	21,0	20,9	21,0	20,7	20,8	19,8	

Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

⁵⁸ La quota salari presa in considerazione è quella 'aggiustata' per la presenza di lavoratori autonomi, laddove l'aggiustamento consiste nell'imputare ai lavoratori autonomi un salario medio uguale a quello dei lavoratori dipendenti.

⁵⁹ Il lettore può rivolgersi, tra i moltissimi riferimenti bibliografici possibili, a Paternesi Meloni e Stirati (2021), Pariboni e Tridico (2019) e Stockhammer (2017).

a rispondere a questo interrogativo, si può guardare al cosiddetto 'divario retributivo di genere'⁶⁰, definito come un rapporto dove al numeratore figura la differenza nella retribuzione *oraria* lorda tra uomini e donne, trasversale ai vari settori dell'economia, e al denominatore la retribuzione oraria lorda degli uomini.

Se si limita lo sguardo alla Tab. 6.1, emerge per il nostro paese una disparità salariale persistente ma relativamente contenuta, soprattutto se comparata con quella degli altri paesi europei del campione e con il quadro generale nell'Unione Europea e nell'Area Euro⁶¹.

Un minore livello medio della retribuzione oraria, tuttavia, è solamente uno degli aspetti da tenere in considerazione. In Italia si aggiungono a esso, infatti, un minore tasso di occupazione per le donne rispetto agli uomini (nel 2020, ad esempio, 49% contro il 67,2% nella fascia 15-64 anni in base a dati OCSE) e un numero minore di ore di lavoro retribuito all'anno. Per avere un indicatore sintetico che tenga conto di tutti questi elementi dobbiamo rivolgerci, quindi, al 'divario retributivo di genere complessivo', calcolato come la differenza tra il salario *annuale* medio percepito dagli uomini e quello percepito dalle donne, espresso in relazione al salario annuale degli uomini.

Tabella 6.2 – Divario retributivo di genere complessivo

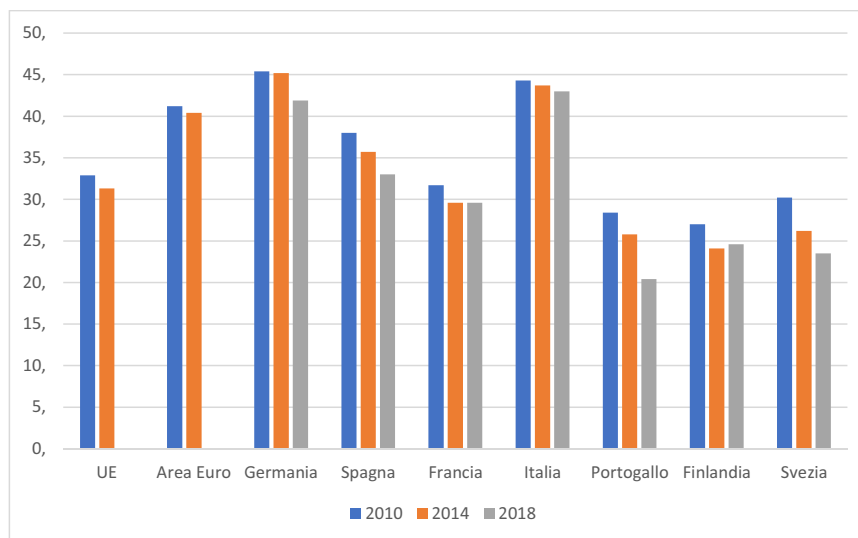
	2010	2014	2018
UE	32,9	31,3	
AREA EURO	41,2	40,4	
GERMANIA	45,4	45,2	41,9
SPAGNA	38,0	35,7	33,0
FRANCIA	31,7	29,6	29,6
ITALIA	44,3	43,7	43,0
PORTOGALLO	28,4	25,8	20,4
FINLANDIA	27,0	24,1	24,6
SVEZIA	30,2	26,2	23,5

Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

⁶⁰ La definizione completa per questa variabile, secondo le statistiche ufficiali, è 'divario retributivo di genere non aggiustato', dove non aggiustato si riferisce al fatto che tale misura è calcolata prescindendo da differenze nel livello di educazione, esperienza lavorativa e tipo di lavoro.

⁶¹ Solamente Lussemburgo e Romania, in Europa, hanno differenziali retributivi orari minori di quello italiano.

Figura 6.10 – Divario retributivo di genere complessivo



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Come è facile notare, il quadro che emerge è molto meno lusinghiero per l'Italia, confermando la presenza di significative ed ingiustificabili disparità di genere nel mercato del lavoro del nostro paese ben al di sopra della media europea.

Riferimenti bibliografici

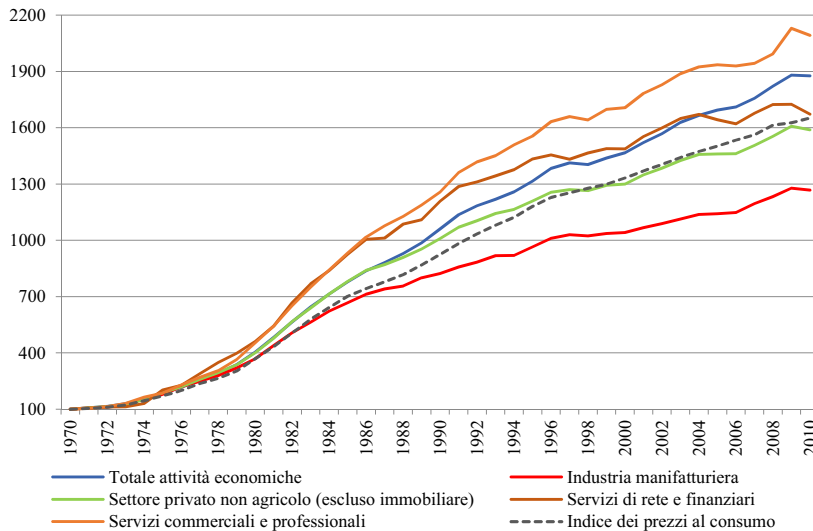
- Acemoglu, D. (2003). Labor-and Capital-Augmenting Technical Change. *Journal of the European Economic Association* 1 (1), 1-37.
- Bassanini, A., Manfredi, T. (2014). Capital's Grabbing Hand? A Cross- industry Analysis of the Decline of the Labor Share in OECD Countries. *Eurasian Business Review* 4, 3-30.
- Bengtsson, E. (2014). Do Unions Redistribute Income from Capital to Labour? Union Density and Labour's Share since 1960. *Industrial Relations Journal* 45 (5), 389–408.
- Bloise, F., Brunetti, I., Cirillo, V. (2021). Firm Strategies and Distributional Dynamics: Labour Share in Italian Medium-large Firms. *Economia Politica*, DOI: 10.1007/s40888-020-00213-5.
- Brandolini A., Casadio, P. Cipollone M. e Magnani M. (2007). Employment Growth in Italy in the 1990s: Institutional Arrangements and Market Forces', in Accella N. e Leoni R. (a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth*. Heidelberg, Physica-Verlag.
- Brandolini, A. e Bugamelli, M. (a cura di) (2009). Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano, Banca d'Italia, *Occasional Papers*, n. 45.
- Bugamelli, M. e Lotti, F. (a cura di) (2018). Productivity Growth in Italy: a Tale of a Slow-Motion Change, Banca d'Italia, *Occasional Papers*, n. 442.
- Cipollone P., De Maria A. e Guelfi A. (2004). Hiring Incentives and Labour Force Participation in Italy', *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63 (2), 161-203.
- De Nardis, S. (eds) (2000). *Le privatizzazioni italiane: ricerca del Centro studi Confindustria*. Bologna, Il Mulino.
- De Serres, A., Scarpetta, S., e De La Maisonneuve, C. (2002). Sectoral Shifts in Europe and the United States: How They Affect Aggregate Labour Shares and the Properties of Wage Equations. *OECD Economics Department* No. 326, <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.307425>>.
- Deleidi, M., Paternesi Meloni, W. (2019). Produttività e domanda aggregata: una verifica della legge di Kaldor-Verdoorn per l'economia italiana. *Economia e Lavoro*, 53(2), 25-44.
- Forges Davanzati, G., Pacella, A., Salento, A. (2019). Financialisation in Context: the Case of Italy. *Cambridge Journal of Economics*, 43(4), 917-936.
- Gollin, D. (2002). Getting Income Shares Right, *Journal of political Economy*, 110(2), 458-474.
- Guscina, A. (2006). Effects of Globalization on Labor's Share in National Income. *International Monetary Fund Working Paper* No. 06/294.
- Hein, E., Paternesi Meloni, W. e Tridico, P. (2020). Welfare Models and Demand-led Growth Regimes before and after the Financial and Economic Crisis. *Review of International Political Economy*, 28(5), 1196-1223.

- Hogrefe, J., e Kappler, M. (2013). The Labour Share of Income: Heterogeneous Causes for Parallel Movements? *The Journal of Economic Inequality* 11 (3), 303–319.
- Hutchinson, J. e Persyn, D. (2012). Globalisation, Concentration and Footloose Firms: in Search of the Main Cause of the Declining Labour Share. *Review of World Economics* 148 (1), 17-43.
- Ichino, A. e Riphahn, R.T. (2005). The Effect of Employment Protection on Worker Effort: Absenteeism during and after Probation, *Journal of the European Economic Association*, (3) 1, 120-143.
- ILO e OCSE (2015). The Labour Share in G20 Economies, Report preparato per l' Employment Working Group del G20, Antalya, 26-27 febbraio 2015.
- IMF (2017). Understanding the Downward Trend in Labor Income Shares. *World Economic Outlook: Gaining Momentum*, 121-172.
- INAPP (2021). *Gender Policies Report 2021*. Roma
- Kristal, T. (2010). Good Times, Bad Times: Postwar Labor's Share of National Income in Capitalist Democracies. *American Sociological Review* 75 (5), 729-763.
- Krueger, A.B. (1999). Measuring Labor's Share, *American Economic Review*, 89(2), 45-51.
- Krugman, P. (2008). *La coscienza di un liberal*. Bari, Laterza.
- Lazonick, W. (2014). Profits Without Prosperity. *Harvard Business Review*, 92(9), 46-55.
- Lazonick, W. e O'Sullivan, M. (2000). Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance. *Economy and Society*, 29 (1), 13-35.
- Levrero, E.S. e Stirati A. (2005). Distribuzione del reddito e prezzi relativi in Italia 1970-2002. *Politica Economica*, 21 (3), 401-433.
- Levrero, E.S., e Stirati, A. (2006). The Influence of Unemployment, Productivity and Institutions on Real Wage Trends: The Case of Italy 1970-2000, in Hein, E., Heise, A. e Truger, A. (a cura di), *Wages, employment, distribution and growth – International Perspectives*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Millemaci, E. e Ofria, F. (2014). Kaldor-Verdoorn's Law and Increasing Returns to Scale: A Comparison across Developed Countries. *Journal of Economic Studies*, 41 (1), 140-162.
- Onaran, O., e Obst, T. (2016). Wage-led Growth in the EU15 Member-states: the Effects of Income Distribution on Growth, Investment, Trade Balance and Inflation. *Cambridge Journal of Economics*, 40(6), 1517-1551.
- OCSE (2012). Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share? Chapter 3, *Employment Outlook*, Paris.
- Pariboni, R. e Tridico, P. (2019). Labour Share Decline, Financialisation and Structural Change. *Cambridge Journal of Economics* 43 (4), 1073-1102.
- Paternesi Meloni, W. e Stirati, A. (2022). The decoupling between labour compensation and productivity in high-income countries: Why is the nexus broken? *British Journal of Industrial Relations*, doi.org/10.1111/bjir.12713.

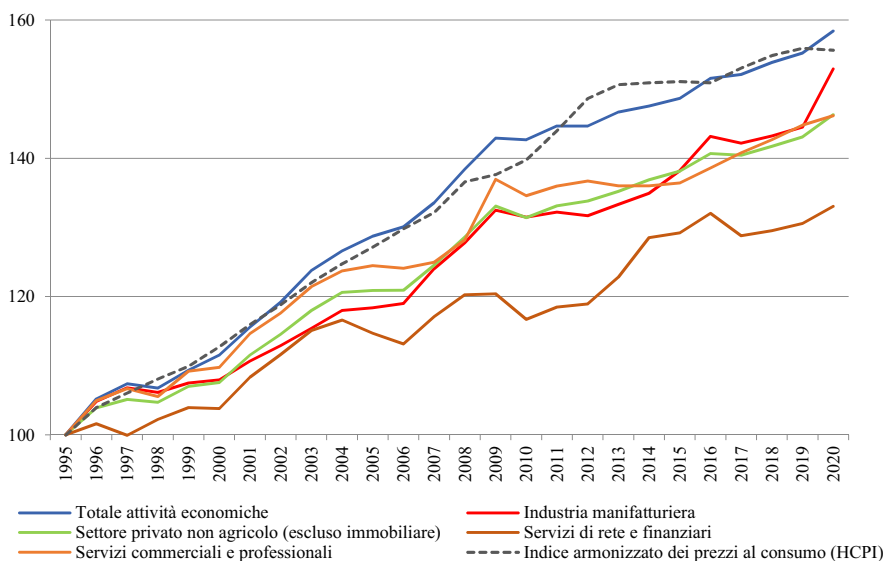
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rodrik, D. (1997). Has Globalization Gone Too Far? *Institute of International Economics*, Washington, DC.
- Scarpetta, S., Hemmings, P., Tressel, T. e Woo, J. (2002). The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics. Evidence from Micro and Industry Data, *OECD Economics Department Working Papers* no. 329.
- Stirati, A. (2011). Changes in Functional Income Distribution in Italy and Europe – Service Sector Prices, Labour Market Conditions and Institutional Change’, in *The Global Economic Crisis: New Perspectives on the Critique of Economic Theory and Policy*, a cura di Brancaccio, E. e Fontana, G. Londra: Routledge.
- Stirati, A., e Paternesi Meloni, W. (2021). Unemployment and the Wage Share: a Long-run Exploration for Major Mature Economies. *Structural Change and Economic Dynamics*, 56, 330-352.
- Stockhammer, E. (2013). Why Have Wage Shares Fallen? A Panel Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution: for the International Labour Organisation (ILO) project “New Perspectives on Wages and Economic Growth”, *ILO Working Papers, Conditions of Work and Employment Series* No. 35.
- Stockhammer, E. (2017). Determinants of the Wage Share: A Panel Analysis of Advanced and Developing Economies, *British Journal of Industrial Relations*, 55 (1), 3-33.
- Sylos Labini, P. (1999). The Employment Issue: Investment, Flexibility and the Competition of Developing Countries, *BNL Quarterly Review*, 52 (210), 257-280.
- Torrini R. (2016). Labour, Profit and Housing Rent Shares in Italian GDP: Long Run Trends and Recent Patterns, *Banca d'Italia, Occasional Papers*, n. 318.
- Tridico, P., e Paternesi Meloni, W. (2018). Economic Growth, Welfare Models and Inequality in the Context of Globalisation. *The Economic and Labour Relations Review* 29 (1), 118-139.
- Zenezini, M. (2004). Il problema salariale in Italia, *Economia & lavoro: rivista quadrimestrale di politica economica, sociologia e relazioni industriali*, 38(2), 147-181

APPENDICE

Appendice 1. Deflatori settoriali (1970-2010)



Appendice 2. Deflatori settoriali (1995-2020)



I vari deflatori (per il totale economia e settoriali) sono calcolati come rapporto tra il valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi correnti e il valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi concatenati (anno base 2000 per il primo sottoperiodo e 2015 per il secondo).

VII

L'eredità della pandemia: i cambiamenti strutturali in materia di lavoro e welfare

Maria Giovannone

7.1 Note introduttive

La pandemia da Covid-19 ha inciso in modo trasversale sull'ordinamento lavoristico agendo, a tratti, come "acceleratore" delle modifiche regolative di taluni istituti ed approdando a risultati che, ancora oggi, sono di complessa valutazione, oltre che non del tutto compiuti. Da una parte, la digitalizzazione e le istanze di flessibilità di imprese e lavoratori hanno sollecitato quei mutamenti nell'organizzazione del lavoro che il Legislatore ha impiegato in una logica prevenzionistica durante la pandemia, soprattutto mediante il ricorso *sui generis* al lavoro agile. Dall'altra, dopo diversi anni di assestamento della vigente disciplina, è emersa una nuova spinta normativa a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il sistema prevenzionistico aziendale è stato infatti decisivo nel contrasto alla diffusione del contagio tra la popolazione, in un delicato sforzo di bilanciamento tra libertà d'impresa, sostenibilità economica e protezione dei lavoratori. Con la ripresa delle attività produttive, d'altro canto, si è registrato un incremento degli infortuni sul lavoro⁶² che ha spinto il Legislatore ad una "mini-riforma" (così è stato definito il cosiddetto Decreto Fiscale) della disciplina che, nel suo impianto essenziale e salvo gli interventi di attuazione, razionalizzazione e semplificazione intervenuti nei quattordici anni di vigenza del Testo Unico Sicurezza, era rimasta ferma al 2009⁶³.

⁶² Stando alle più recenti pubblicazioni, ferme al 31 maggio 2022, gli infortuni denunciati all'Inail sono stati in totale 323.806, rispetto ai 219.262 del gennaio-maggio 2021. Le attività manifatturiere contano in totale più di 30mila denunce, mentre il settore della sanità rimane al primo posto su scala nazionale, con oltre 47mila denunce. Più colpiti sono gli uomini (180mila) rispetto alle donne (143mila). Calano invece gli infortuni con esito mortale, passati dai 434 del gennaio-maggio 2021 ai 364 dell'analogo periodo nel 2022. In questo caso, i decessi sono risultati più frequenti nei settori delle costruzioni (38) e del trasporto e magazzinaggio (40). Il rapporto tra lavoratori e lavoratrici è in questo senso ancora più marcato, con 317 uomini e 47 donne.

⁶³ A ben guardare sono infatti 18 le previsioni ancora sulla carta. Si tratta dell'articolo 3, comma 2, a norma del quale – in ordine alla predisposizione di norme dirette ad individuare le particolari esigenze, rispetto all'applicazione della disciplina della salute e sicurezza sul lavoro di determinati settori e attività – restano ancora in attesa di attuazione i decreti recanti le disposizioni

Parallelamente, i contraccolpi dell'emergenza sull'occupazione hanno richiesto un intervento pervasivo sul sistema delle politiche attive del lavoro che si innesta nel solco delle azioni di potenziamento già avviatosi con il Jobs Act.

necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata dal Testo Unico con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi; in ambito portuale; per il settore delle navi da pesca e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai Titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella legge 26/04/1974, n. 191, e relativi decreti di attuazione. Inoltre, mancano molti dei decreti di individuazione delle "particolari esigenze" (un esempio per tutti, quello per le scuole e le Università), con conseguente operatività delle corrispondenti disposizioni emanate quando era in vigore il d.lgs. n. 81/2008. Infatti, per espressa previsione normativa (articolo 3, comma 3, d.lgs. n. 81/2008), fino alla identificazione delle "particolari esigenze" di cui all'articolo 3 del Testo Unico, continueranno ad applicarsi i decreti ministeriali emanati in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994 (solo tra i più importanti, si ricordano il d.m. 05/08/1998, n. 363, per le università e gli istituti di istruzione universitaria; il d.m. 14/06/2000, n. 284, per il Ministero della difesa; il d.m. 06/02/2001, n. 110, per il Corpo Forestale dello Stato). L'articolo 3, comma 13-bis, prevede l'emanazione di un decreto ministeriale che definisca misure di semplificazione della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel libretto formativo del cittadino, che dimostra l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione previsti dal d.lgs. n. 81/2008 in relazione a prestazioni lavorative regolamentate dal d.lgs. n. 276/2003, che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a 50 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento. L'art. 3, comma 13-ter, prevede l'emanazione di un decreto ministeriale che definisca misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali, e per le imprese di piccole dimensioni. L'articolo 9, comma 3, prevede che sia emanato un decreto ministeriale che definisca le modalità di svolgimento dell'attività di consulenza da parte del personale Inail e ISPESL. L'articolo 13, commi 1 e 2, prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individui attività lavorative - ulteriori rispetto a quelle indicate dallo stesso articolo 13, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2008 - comportanti "rischi particolari" e nelle quali si espliciti la vigilanza da parte del personale ispettivo del Ministero del Lavoro. Altre previsioni ancora sulla carta riguardano: l'articolo 27, sul sistema di qualificazione delle imprese, ad eccezione degli ambienti confinati per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente col d.P.R. n. 177/2011 (tuttavia è stata predisposta una bozza di d.P.R. recante il regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico); l'articolo 46, commi 3 e 5, inerenti l'individuazione - rispettivamente - dei criteri della prevenzione incendi e dei nuclei specialistici antincendio; l'articolo 47, comma 6, in ordine alla determinazione della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità di attuazione della elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto; l'articolo 48, comma 2, in cui è stata disposta l'individuazione delle modalità di elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali ove non siano emanati accordi collettivi di livello nazionale al riguardo; l'articolo 52, comma 3, relativo al Fondo di sostegno alla Piccola e Media Impresa, ai Rappresentanti per La Sicurezza Territoriali e alla pariteticità; l'articolo 53, comma 5, che ha previsto l'eliminazione o la semplificazione della documentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro; l'articolo 79, comma 2, che ha previsto l'individuazione di criteri per individuazione e l'uso dei dispositivi di protezione individuale; l'articolo 86, comma 2, a norma del quale devono essere definite le modalità e i criteri per effettuare le verifiche e i controlli sugli impianti elettrici e di protezione dai fulmini; l'articolo

L'architettura del nuovo sistema di formazione professionale e inserimento lavorativo, di per sé innovativo, è ulteriormente avvalorato dal rafforzamento degli strumenti di raccordo con il regime di protezione sociale, a sua volta oggetto di riforma. La crisi ha infatti messo a nudo talune criticità del sistema degli ammortizzatori sociali, da ultimo revisionato nel 2015, richiedendo dapprima una serie di interventi emergenziali per sostenere il reddito dei lavoratori durante l'emergenza e, successivamente, un riordino "espansivo" degli ammortizzatori in costanza e in assenza di rapporto di lavoro che, quantomeno, ha ampliato le maglie protettive del lavoro dipendente, lasciando tuttavia ancora scoperte determinate istanze di tutela dei lavoratori non standard e più vulnerabili.

Nel complesso, nell'agenda politica e nel dibattito dottrinale, ha ripreso forza la questione dell'universalizzazione delle tutele lavoristiche e previdenziali. Un obiettivo il cui raggiungimento pone al centro il ripensamento delle tecniche di tutela tradizionali, oltre le categorie e i tipi contrattuali.

7.2 Come cambia l'organizzazione del lavoro: il lavoro agile

La produzione normativa "pandemica" ha inevitabilmente inciso sulle consuete regole di organizzazione dei rapporti di lavoro.

Al riguardo, un esempio emblematico è rappresentato dal lavoro agile che si iscrive nella più ampia questione lavoristica del progressivo affievolimento del confine tra lavoro subordinato e autonomo e della diversificazione di tutele tra i diversi *status* contrattuali. Ciò senza tralasciare lo scopo d'incrementare la competitività e stimolare la produttività attraverso l'organizzazione del lavoro in fasi e il raggiungimento di obiettivi predefiniti.

Il lavoro agile risponde infatti alla crescente esigenza di flessibilità orga-

156, in cui è stata prevista l'individuazione dell'obbligo di sottoporre a verifiche ponteggi e attrezzature; l'articolo 244, commi 1 e 3, relativi all'individuazione dei contenuti e delle modalità di trasmissione delle informazioni e del monitoraggio dei rischi occupazionali da esposizione ad agenti chimici cancerogeni e dei danni alla salute che ne conseguono; l'articolo 245, comma 2, che ha disposto la pubblicazione dell'elenco delle sostanze cancerogene e il loro aggiornamento ad iniziativa del Ministro del Lavoro e della Salute, sentita la Commissione consultiva e la Commissione tossicologica nazionale; l'articolo 280, comma 6, a norma del quale, con decreto del Ministro del Lavoro sentita la Commissione consultiva permanente, devono essere individuati modelli e modalità di tenuta del registro degli esposti ad agenti pericolosi (tuttavia, è doveroso evidenziare che, a seguito dell'approvazione del decreto n. 183/2016 – recante le regole tecniche per il funzionamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) – è stata prevista l'acquisizione telematica dei dati contenuti nei Registri di esposizione ex artt. 243, 260 e 280 del Testo Unico, la cui decorrenza è stata differita al 12/10/2017 dalla legge 27/02/2017, n. 19); l'articolo 281, comma 3, a norma del quale devono essere individuati i modelli e le modalità di tenuta del registro dei casi di malattia o decesso dovuti all'esposizione ad agenti biologici.

nizzativa delle parti del rapporto di lavoro e di miglior equilibrio vita-lavoro, pur nella salvaguardia delle classiche tutele “forti” della subordinazione, nel cui ambito rientrano anche quelle volte alla protezione della salute e della sicurezza sul lavoro⁶⁴ e alla copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro⁶⁵.

Nel contesto emergenziale, si è assistito ad un “adattamento congiunturale” della *ratio* di impiego dell’istituto che, da strumento di welfare organizzativo, è divenuto strumento per la tutela della salute pubblica, della sicurezza sul lavoro e per la conservazione del posto di lavoro (Albi, 2021; Giovannone, 2021g). Lo *smart working*, infatti, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, è stato impiegato come misura di sicurezza (Marazza, 2020) e di sostegno della continuità di una larga porzione di attività lavorative (Caruso, 2020; Ferrara, 2020; Tinti, 2020, Broilo, 2020) nonché, a tratti, come un vero e proprio ammortizzatore sociale (Zoppoli, 2020).

In tempo di emergenza, l’istituto è stato così assunto quale modalità preferenziale, se non obbligatoria, di svolgimento del lavoro subordinato, nei limiti di compatibilità con il tipo di attività svolta, al fine di evitare al massimo il rischio del contagio. Infatti, da una parte, è stato possibile ricorrere al lavoro agile in forma semplificata, a partire dal 23 febbraio 2020⁶⁶ e fino al 31 agosto 2022 per il settore privato⁶⁷, e il 31 dicembre 2021 per il settore pubblico⁶⁸. È stato così sospeso l’obbligo dell’accordo individuale⁶⁹, potendo quindi il datore di lavoro disporre unilateralmente l’impiego del lavoro agile; inoltre, gli obblighi d’informativa⁷⁰ sono stati assolti in via telematica anche ricorrendo al documento predisposto dall’Inail.

Dall’altra parte, si è reso necessario un coordinamento con le disposizioni sul distanziamento sociale, in ragione del quale i lavoratori non hanno potuto scegliere il luogo in cui prestare la propria attività lavorativa, evidentemente svolta da casa. A tal riguardo, è stato rilevato che nel periodo emergenziale più che di lavoro agile si sia di fatto realizzato un “lavoro da casa” (Maresca, 2020a, 2020c) o “da remoto” (Giuliani, 2020), considerato che la facoltà del lavoratore di scegliere il luogo di esecuzione della prestazione è stata temporaneamente sostituita dall’obbligo di svolgerlo nel domicilio, affidandosi al “potere unilaterale del datore di lavoro” (Bini, 2020) la determinazione della opportunità

⁶⁴ Di cui al d.lgs. n. 81/2008.

⁶⁵ Di cui al d.P.R. n. 1124/1965.

⁶⁶ D.P.C.M. 23/02/2020.

⁶⁷ D.L. 24/03/2022 n. 24 (convertito nella legge 19/05/2022 n. 52) come modificato dalla legge n. 142 del 21/09/2022 (di conversione, con modifiche del d.l. n. 115/2022).

⁶⁸ Legge 17/06/2021 n. 87 - Conversione in legge del d.l. 22/04/2021 n. 52.

⁶⁹ Ex articolo 18 legge n. 81/2017.

⁷⁰ Di cui all’art. 22 legge n. 81/2017.

di ricorrervi, ma lasciando comunque impregiudicata la necessità di un accordo per gli altri elementi (disconnessione, orario di lavoro, esercizio del potere di controllo) (Ferrara, 2020).

In questo contesto, si sono posti alcuni nodi critici attinenti ai costi derivati da un ricorso intenso al lavoro agile (Albi, 2020; Romei, 2020; Porcheddu, 2021; Busico, 2020), all'erogazione dei buoni pasto (in merito ai quali il Tribunale di Venezia⁷¹ ha stabilito l'incompatibilità della fruizione con tale modalità di lavoro) ed alla più generale questione sulla corretta applicazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori agili e non⁷². Questioni nel loro complesso valutate come possibili fattori di innalzamento del rischio di contenzioso⁷³.

In linea generale, gli atti normativi e amministrativi volti a fronteggiare la crisi sanitaria sono intervenuti, da una parte, sollecitando a più riprese il ricorso al lavoro agile per il settore privato⁷⁴, dall'altra istituendo inizialmente l'obbligo temporaneo per il suo impiego ordinario nella P.A., salvo che per le indifferibili attività in presenza, per poi stabilire che, dal 15 ottobre 2021, la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle P.A. fosse quella svolta in presenza⁷⁵. Il rientro in presenza del personale delle P.A. è stato così disciplinato dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021 in attuazione del quale sono state adottate le *Linee guida recanti le modalità di svolgimento del lavoro agile nel settore pubblico*⁷⁶. Da ultimo, il Contratto collettivo sottoscritto tra Aran e le Parti sociali di maggio 2022⁷⁷ regolamenta il lavoro a distanza, articolandolo in lavoro agile e lavoro da remoto.

Parallelamente, il potenziamento dell'istituto, nel settore privato come in quello pubblico, è stato impiegato per far fronte alle istanze di cura della fa-

⁷¹ Tribunale di Venezia decreto 08/07/2020 n. 3463.

⁷² Enunciato dall'art. 20, comma 1, della legge n. 81/2017.

⁷³ Difatti la normativa emergenziale non ha regolamentato, né fornito alcun chiarimento, in merito ad alcune questioni pratiche attinenti all'allocazione dei costi implicati da un intenso ricorso al lavoro da remoto, quali connessione internet, mobilia ergonomica, strumentazione, ecc.

⁷⁴ Da ultimo, legge 19/05/2022 n. 52/2022 (di conversione del d.l. 24/03/2022 n. 24) e circolare congiunta del Ministero del Lavoro e del Ministero per la Pubblica Amministrazione del 05/01/2022.

⁷⁵ D.P.C.M. del 23/09/2021.

⁷⁶ Linee guide emanate a dicembre 2021 dalla Funzione pubblica in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Esse rimandano alla regolamentazione della contrattazione collettiva, nonché alla disciplina da prevedersi nell'ambito del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Per le amministrazioni con più di 50 dipendenti il POLA è assorbito nelle apposite sezioni del PIAO.

⁷⁷ Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto Funzioni Centrali.

miglia con la introduzione, nel rispetto di specifiche condizioni, della possibilità di ricorrervi a favore dei genitori lavoratori con figli minori⁷⁸.

Sulla scia dell'esperienza virtuosa dei Protocolli condivisi, per il settore privato, di rilevante importanza è stata poi la sottoscrizione del "Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile"⁷⁹, con il quale sono state fornite linee di indirizzo volte a rappresentare un quadro di riferimento – integrativo alle disposizioni della legge n. 81/2017 – per la futura contrattazione collettiva, nazionale, aziendale e/o territoriale, a cui viene affidato quanto necessario all'attuazione nei diversi e specifici contesti produttivi (Ichino, 2021). Dal canto suo, infatti, la contrattazione collettiva – che pure ha virtuosamente sperimentato il lavoro agile ancor prima della sua regolazione normativa, specialmente a livello aziendale (Dagnino, Tomassetti, Tourres, Tiraboschi, 2016) – è chiamata a svolgere un ruolo prezioso nella declinazione dell'istituto, integrandosi con la valorizzazione dell'autonomia individuale letteralmente voluta dal Legislatore nel 2017.

Il Protocollo, nel ribadire l'adesione su base volontaria e subordinata alla sottoscrizione di un accordo individuale, evidenzia come l'eventuale rifiuto del lavoratore di aderire o svolgere la propria prestazione lavorativa in modalità agile non integri gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, né assuma rilevanza sul piano disciplinare. L'accordo individuale viene dunque riconfermato quale fulcro della regolarizzazione delle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa. Con più specifico riferimento alla materia prevenzionistica, poi, il Protocollo ha confermato l'applicazione, ai lavoratori agili, della disciplina di cui agli artt. 18, 22 e 23, della l. n. 81/2017, evidenziando come operino altresì le più generali prescrizioni del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul lavoro relative alle prestazioni rese all'esterno dei locali aziendali e agli obblighi comportamentali, anche in merito alle dotazioni tecnologiche informatiche, laddove fornite dal datore di lavoro. Per quanto riguarda le modalità applicative di dette disposizioni, il Protocollo fa però rinvio alla contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello, confermando così la tesi, pur ampiamente discussa in dottrina e declinatasi a sua volta attraverso sfumature interpretative differenti (*ex multis*, Allamprese, Pascucci, 2017; Tiraboschi, 2017; D'Addio, 2017; Pelusi, 2017a, 2017b; Gallo, 2017; Delogu, 2017; Peruzzi, 2017; *contra ex multis* Petracci, Marin, 2016), secondo la quale la conse-

⁷⁸ Il riferimento normativo, da ultimo, è contenuto nell'articolo 2 del d.l. n. 30/2021 (convertito nella legge n. 61/2021) e nell'allegato B della legge n. 52 del 2022 (la cui vigenza è stata prorogata al 31 dicembre 2022 dalla legge n. 142/2022).

⁷⁹ Sottoscritto il 07/12/2021 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Parti sociali (Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Confsal, Cisl, Usb, Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Alleanza cooperative, Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Copagri, Abi, Ania, Confprofessioni, Confservizi, Federdistribuzione, Confimi e Confetra).

gna dell'informativa scritta sui rischi al lavoratore agile sia un adempimento complementare, ma non esaustivo, dell'obbligo prevenzionistico datoriale.

Nel biennio pandemico si è andata altresì affinando la declinazione del lavoro agile quale strumento di tutela dei lavoratori "fragili", disabili e di coloro che sono affetti da patologie croniche e invalidanti e, più in generale, come forma di accomodamento ragionevole, in ossequio alla più recente evoluzione degli orientamenti interpretativi in materia⁸⁰, ove ricorrano ragioni personali legate alla salute, all'età o alla disabilità (ovvero in caso di compresenza di più fattori di vulnerabilità soggettiva); condizioni da prendersi in considerazione all'esito di una attività di sorveglianza sanitaria ordinaria o eccezionale. Proprio quest'ultima, anch'essa di introduzione emergenziale⁸¹, pare potenzialmente destinata a valicare il tradizionale ricorso alla sorveglianza medica nei luoghi di lavoro (Turrin, 2021; Lazzari, 2020a; Bacchini, 2020) che, pertanto, potrebbe essere richiesta non solo per effetto della classificazione oggettiva del rischio dell'attività di impresa, quanto piuttosto in relazione a profili soggettivi, al cui centro vi è la persona del lavoratore. Infatti, l'introduzione di una forma di sorveglianza sanitaria, a richiesta del lavoratore e volta a favorire l'emersione di condizioni di fragilità ulteriori rispetto alle fattispecie tipizzate dal dettato normativo⁸², accoglie una nozione più dinamica dell'istituto che intercetta, per poi gestirle al meglio anche sotto il profilo organizzativo, le più svariate forme di vulnerabilità dei lavoratori, garantendo nei confronti degli stessi uno strumento prevenzionistico rafforzato e, al contempo, una più esatta individuazione della obbligazione di sicurezza datoriale.

Nella disciplina generale a tutela della disabilità nel posto di lavoro si sono così, tempo per tempo, innestati nuovi strumenti protettivi di cui la stessa

⁸⁰ Art. 26, commi 2 e 7-bis, del d.l. n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2021, la cui vigenza è stata prorogata fino al 30/06/2022 dal d.l. n. 24/2022 convertito dalla legge n. 52/2022; art. 26, comma 2-bis, del d.l. n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2021 la cui vigenza è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022 dalla legge n. 142/2022 di conversione del d.l. n. 115/2022; decreto del Ministro della Salute del 04/02/2022, "Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile" del 07/12/2021; "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" del 30/06/2022; comunicato del 30/06/2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica, che aveva precisato che la flessibilità per l'utilizzo del lavoro agile per il pubblico impiego, evidenziata già nella Circolare del 5/01/2022, consentiva anche dopo il 30/06/2022 di garantire la più ampia fruibilità di questa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, per soddisfare prioritariamente le esigenze di tutela della salute dei lavoratori più esposti al rischio di contagio da Covid-19; Tribunale Grosseto 23/04/2020 n. 203; Tribunale Bologna 23/04/2020 n. 2759; Tribunale Roma 20/06/2020 n. 12525; Tribunale Roma 21/01/2021 n. 5961.

⁸¹ Articolo 83, commi 1, 2 e 3 d.l. n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020, vigente fino al 31/07/2022 ad opera del d.l. n. 24/2022, convertito dalla legge n. 52/2022.

⁸² Ex art. 40 e ss. del d.lgs. n. 81/2008.

giurisprudenza, quantomeno in via d'urgenza, ha fatto applicazione; il riferimento va al diritto allo svolgimento in modalità agile riconosciuto a favore di lavoratori disabili⁸³ o di lavoratori aventi a carico familiari disabili⁸⁴ (Giuliani, 2020; Caruso, 2020; Albi, 2020; Stefanelli, Marinelli, 2020). Tali istanze, del resto, appaiono coerenti con le potenzialità dell'istituto già presenti *in nuce* nel dettato dell'art. 19 della l. n. 81 del 2017 e che sono state ben colte dalla dottrina (Marino Aimone, 2017 nonché Filì, 2020; Zilli, 2020). Analoga *ratio* pare poi sottesa al "Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile" del dicembre 2021 e nel più recente "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro", siglati dal Governo e dalle parti sociali⁸⁵ che, pur nel mutato contesto di affievolimento dell'emergenza, hanno ribadito l'utilità dello strumento per contrastare la diffusione del contagio, soprattutto con riferimento ai lavoratori fragili. In questo senso, le Parti sociali, in coerenza con l'attuale quadro del rischio di contagio, hanno manifestato l'auspicio che venga prorogata ulteriormente la possibilità di ricorrere alla modalità semplificata del periodo emergenziale⁸⁶. In risposta a tale richiesta il Legislatore, da un lato, ha reso strutturale la semplificazione degli obblighi di comunicazione attinenti i lavoratori agili⁸⁷; dall'altro ha proporgato fino al 31 dicembre 2022 le previsioni riguardanti i lavoratori fragili⁸⁸.

D'altro canto, tra le ragioni poste alla base dell'istituzione⁸⁹ dell'Osservatorio nazionale bilaterale in materia di lavoro agile troviamo, ancora una volta, la tutela della fragilità.

Si assiste, per questa via e nel rispetto delle garanzie di legge e di contratto collettivo, non soltanto al già censito ripensamento delle tradizionali coordinate spazio-temporali della prestazione lavorativa ma, al tempo stesso, ad una valutazione più ampia ed olistica delle condizioni di salute e benessere del lavoratore (nella logica del *Total Worker Health*), in linea con la lettura funzionalistica e

⁸³ Tribunale Grosseto 23/04/2020 n. 203; Tribunale Bologna 23/04/2020 n. 2759.

⁸⁴ Tribunale Roma 20/06/2020 n. 12525; Tribunale Roma 21/01/2021 n. 5961.

⁸⁵ Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" del 30/06/2022, sottoscritto dal Ministro dell'Economia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro della Salute e le Parti Sociali.

⁸⁶ Disciplinato dall'art. 90, commi 3 e 4, d.l. n. 34/2020 convertito dalla legge n. 77/2020.

⁸⁷ Legge 04/08/2022 n. 122 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 73/2022, con il quale è stato modificato l'articolo 23 della legge n. 81/2017; decreto del Ministero del Lavoro n. 149 del 22/08/2022; nota del Ministero del Lavoro del 26/08/2022.

⁸⁸ Artt. 23-bis e 25-bis d.l. n. 115/2022, convertito con modifiche dalla legge n. 142/2022.

⁸⁹ Con decreto del Ministero del Lavoro n. 57/2022.

antidiscriminatoria dell'obbligo di accomodamento ragionevole⁹⁰.

Nel complesso, pare uscirne rafforzato l'intento di una relazione *win-win* tra management e lavoratori al cui centro è posta una più forte responsabilizzazione di ambo le parti (*ex multis*, Pascucci, 2021a; Lazzari, 2022), mediante la digitalizzazione del modello organizzativo aziendale.

7.3 Salute pubblica e tutela prevenzionistica nei luoghi di lavoro durante e dopo la pandemia

Come anticipato, numerosi provvedimenti emergenziali hanno inciso sulla gestione degli adempimenti prevenzionistici nei luoghi di lavoro, oltre che sull'impianto del sistema assicurativo Inail, nella logica del contenimento del contagio e della socializzazione dei suoi costi (Maresca, 2021). Tali previsioni, poste accanto alla disciplina ordinaria del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul lavoro e nel necessario processo di coordinamento con le stessa, hanno alimentato il dibattito, già vivo in dottrina e in giurisprudenza, sui confini della responsabilità civile e penale del datore di lavoro (*ex multis*, Natullo, 2014b; Lambertucci, 2021; Giubboni, 2020b; Santoriello, 2021; Piva, 2011; Giovannone, 2021b, 2021e).

Il riferimento va, *in primis*, al Protocollo interconfederale condiviso dell'aprile 2020⁹¹ che ha fornito indicazioni operative per incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l'efficacia delle misure di contenimento dell'epidemia.

Di pari rilievo è stato il dibattito relativo alla introduzione dell'obbligo vaccinale (Giovannone, 2021f), gradualmente esteso a diverse categorie di lavoratori ed agli ultracinquantenni,⁹² alla sottoscrizione del Protocollo nazionale

⁹⁰ CGUE, *Ring e Skouboe Werge*, 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11; CGUE, *Commissione europea v. Repubblica Italiana*, 4 luglio 2013, C-312/11; circolari Inail n. 51 del 30/12/2016, n. 6 del 26/02/2019, n. 34 del 11/09/2020; determinazione presidenziale Inail del 19/12/2018 n. 527.

⁹¹ "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il 14/03/2020 – dal Ministro dell'Economia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro della Salute e le Parti Sociali – integrato con il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, (aggiornamento)" del 24/04/2020, il "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" del 06/04/2021, e da ultimo con il "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" del 30/06/2022.

⁹² Artt. da 4 a 4-quater d.l. n. 44/2021, convertito dalla legge 28/05/2021 n. 76. Con la legge n. 52/2022 è stato fissato al 15/06/2022 il termine di decadenza di tutti gli obblighi vaccinali,

per le vaccinazioni in azienda⁹³ e ai susseguenti provvedimenti in tema di obbligatorietà della certificazione verde (c.d. Green pass base e rafforzato), in determinati ambienti di vita e di lavoro⁹⁴, progressivamente eliminata fino al 30 aprile 2022⁹⁵.

Le strategie prevenzionistiche per il contrasto del contagio sono state poi corroborate dall'ampliamento delle tutele assicurative, con l'equiparazione dell'infezione da SARS-CoV-2 ad infortunio sul lavoro⁹⁶, ed affiancate da un piano d'azione, elaborato dal Governo, al fine di arginare il fenomeno degli infortuni sul lavoro nella fase di ripresa delle attività produttive, attuato con l'emanazione del c.d. decreto Fiscale⁹⁷.

7.3.1 Protocolli anti-contagio, adempimenti prevenzionistici e responsabilità datoriale

I Protocolli anti-contagio, approvati per fornire una risposta operativa precauzionale (più che prevenzionistica) alle istanze di tutela della salute pubblica e dei lavoratori nel corso dell'emergenza Covid-19, e verso i quali l'intero apparato del d.lgs. n. 81/2008 si è posto come impianto normativo "servente", sono stati necessari per rispondere ad una rinnovata esigenza di determinatezza delle fattispecie prevenzionistiche, poiché espressione di una tecnica di regolazione più vicina alle specificità dei singoli settori produttivi e, per questo, più idonea a definire il perimetro dell'esatto adempimento datoriale (Giovannone, 2021b, 2021e, 2021f).

L'attuazione dei Protocolli si è – talvolta problematicamente – intrecciata con l'ordinario impianto del d.lgs. n. 81/2008, rinnovando una più ampia riflessione sulla gestione dei rischi nuovi e multifattoriali e sui riflessi che la stessa può avere sull'esatto adempimento dell'obbligo di sicurezza e sulla responsabilità datoriale (*ex multis*, Maresca, 2020b; Pascucci, 2019, 2020; Tiraboschi,

ad eccezione del personale appartenente al comparto sanitario per il quale inizialmente permaneva fino al 31/12/2022. Con il d.l. n. 162 del 31/10/2022 è stata infatti anticipata al 1° novembre 2022 la decadenza dell'obbligo vaccinale per i lavoratori del settore sanitario.

⁹³ Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro, siglato il 6 aprile 2021.

⁹⁴ D.l. 22/04/2021 n. 52, convertito nella legge 17/06/2021 n. 87.

⁹⁵ Con la legge n. 52 del 19/05/2022 di conversione, con modifiche, del d.l. n. 24 del 24/03/2022, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza.

⁹⁶ Art. 42 d.l. n. 18/2020, convertito nella legge n. 27/2020.

⁹⁷ D.l. 21/10/2021 n. 146, convertito dalla legge 17/12/2021 n. 215.

2022; Natullo; 2022; Lambertucci, 2021; Albi, 2021; Giubboni, 2020a; Pelusi, 2019; Lazzari, 2020b).

Di questo ha iniziato ad occuparsi l'art. 29-*bis*, d.l. n. 23/2020⁹⁸. La disposizione, nonostante le problematiche interpretative che ha suscitato (Maresca, 2020b; Giovannone, 2021b; Piva, 2021), è apparsa come il tentativo di una più puntuale definizione dell'obbligazione prevenzionistica, tale da mitigare la responsabilità in contesti di rischio inusuali (Cazzola, 2021; Diamanti, 2020). Su questi aspetti e con riferimento all'esaustività dell'adempimento dei contenuti del Protocollo condiviso e dei Protocolli integrativi, si è infatti animato un vivace dibattito intorno alla necessità di adottare un approccio più o meno restrittivo nella integrazione tra le disposizioni strettamente emergenziali e quelle prevenzionistiche.

Evitando di riproporre pedissequamente le posizioni emerse (Albi, 2021), basti dire che il terreno di confronto è stato ampio e si è concentrato soprattutto sul sottinteso obbligo (o meno) di aggiornare la valutazione dei rischi in azienda, sulla base di distanti interpretazioni dei concetti di "rischio professionale" e "prevenzione": in senso restrittivo, evidenziando che il rischio-contagio è un rischio generico ed esogeno, oltre che «contingente e non permanente» (Maresca, 2020b), la cui gestione è governata da prescrizioni normative emergenziali, un sistema sanzionatorio speciale e da organi di controllo *ad hoc* (Dovere, Pascucci, 2020a, 2020b; Pascucci, 2020-2019; Pelusi, 2019; Lazzari, 2020b); in senso estensivo, configurando tale rischio come prevedibile – divenuto endogeno perché "rischio generico aggravato" e persino propriamente professionale, in ragione della sua *presenza* nei luoghi di lavoro – ed avvalorando l'obbligo di adottare le c.d. cautele innominate, delle previsioni dell'articolo 2087 c.c. e del (discusso) principio di precauzione (Dovere, Pascucci, 2020; Bologna, Faioli, 2020; Tullini, 2020; Calafiore, 2020; Picco, 2020; De Falco, 2020).

Le tensioni interpretative, a ben guardare, hanno avuto motivo d'essere poiché, da una parte, l'articolo 28 del d.lgs. n. 81/2008 tende ad ampliare i confini dell'obbligo di valutazione dei rischi (Ferrua, Giovannone, Tiraboschi, 2009); dall'altra, l'accezione di prevenzione accolta dal Testo Unico Sicurezza⁹⁹ presta il fianco ad una interpretazione estensiva. D'altra parte, però, si è posta l'esigenza di individuare una definizione più chiara dell'obbligo datoriale in relazione al rischio di contagio per tracciare le misure di prevenzione da adottare, tenendo conto che l'individuazione di misure ulteriori rispetto a quelle statuite dai Protocolli potrebbe richiedere leggi scientifiche di copertura ancora più certe.

La risposta non è stata agevole, ed è parso quindi opportuno accogliere il mero "consiglio", rivolto ai datori di lavoro, di aggiornare la valutazione dei

⁹⁸ Convertito con legge 05/06/2020 n. 40.

⁹⁹ All'articolo 2, lett. n).

rischi introiettando le misure adottate per minimizzare l'esposizione dei lavoratori al rischio contagio, dandone evidenza scritta nel DVR, mediante un *addendum* (Natullo, 2020; Fantini, 2020). Del resto, questa impostazione è stata sin da subito chiaramente accolta dalla prassi amministrativa¹⁰⁰.

Infatti, alla luce del prevalente indirizzo che ravvisa la natura autonoma e speciale delle norme emergenziali (e che trova altresì riscontro nella richiamata circolare n. 89/2020), l'obbligo di aggiornamento del DVR, con riferimento al Covid-19, ricorrerebbe con esclusivo riferimento a quei settori le cui lavorazioni risultino già normalmente esposte al rischio biologico, quale rischio professionale specifico, e che rientrano nel campo di applicazione oggettivo delle disposizioni di cui al Titolo X del d.lgs. n. 81/2008 (come ad esempio il settore sanitario).

Diversamente, per gli altri ambiti di attività, nei quali il rischio da esposizione al Covid-19 non risulti specificamente collegato all'attività lavorativa e si possa pertanto considerare generico ed analogo a quello cui è esposta tutta la restante popolazione, non si ravviserebbe un obbligo di aggiornamento del DVR, essendo di per sé sufficiente la mera adozione del protocollo per integrare l'esatto adempimento degli obblighi datoriali, dandone evidenza, si ribadisce, mediante un *addendum* allo stesso DVR.

Tale impostazione, è stata confermata con l'approvazione del d.l. n. 125/2020 (convertito nella legge n. 159/2020) che ha trasposto, nel nostro ordinamento, la direttiva (UE)2020/739, concernente l'inserimento del SARS-CoV-2 nell'elenco degli agenti biologici che possono causare malattie infettive nell'uomo. Per effetto di tali previsioni, è stato infatti disposto l'inserimento, nell'allegato XLVI del d.lgs. n. 81/2008, nella sezione VIRUS, della voce «*Sindrome respiratoria acuta grave da coronavirus 2 (SARS-CoV-2)^(0a) - 3*» con la relativa nota 0a).

Altrettanto vivo è stato il dibattito sulla responsabilità datoriale per il contagio da Covid-19 (Albi, 2020; Caffio, 2020); infatti, l'ampliamento delle tutele assicurative Inail a fronte di questo rischio, avvenuto mediante l'equiparazione dell'infezione da Covid-19 contratta sul lavoro ad infortunio¹⁰¹, è da accogliere positivamente, poiché diretta a "socializzare i costi del contagio" (Maresca, 2021) senza incidere in alcun modo sull'incremento dei premi assicurativi¹⁰² (La Peccerella, 2020). Detta equiparazione, che non ha introdotto meccanismi probatori nuovi nell'accertamento della responsabilità datoriale per inosservanza delle norme prevenzionistiche, neppure ha alzato il rischio di un incremento delle azioni giudiziarie (Ludovico, 2020) volte al risarcimento del danno diffe-

¹⁰⁰ Cfr. la nota dell'INL n. 89 del 13/03/2020.

¹⁰¹ Ex art. 42 d.l. n. 18/2020, convertito nella legge n. 27/2020.

¹⁰² Cfr. circolari Inail n. 13/2020 e n. 22/2020, nonché Cass., sez. un., 10/07/2002, n. 30328.

renziale e di regresso (Sandulli, Pandolfo, Faioli, 2020; Bologna, Faioli, 2020) che, in ogni caso, rimangono legittimamente esperibili solo qualora la condotta datoriale integri un reato perseguibile d'ufficio in sede penale o, in via incidentale, in sede civile (Marinelli, 2020; D'Aponte, 2020; Garzia, 2021).

L'art. 42 d.l. n. 18/2020, infatti, ha investito l'Inail esclusivamente del compito di valutare le istanze dei lavoratori o delle loro famiglie, circa il riconoscimento dell'infortunio da Covid-19, provvedendo, al ricorrere di tutti gli elementi formali e sostanziali richiesti di non facile dimostrazione e dunque in caso di accoglimento dell'istanza, ad erogare le prestazioni previste (De Matteis, 2020; Gambacciani, La Peccerella, 2019).

La previsione non ha pertanto determinato alcuna modifica delle norme penali vigenti, né quelle codicistiche né tantomeno quelle dettate dal micro-sistema sanzionatorio del Testo Unico Sicurezza. Più semplicemente, essa ha esteso l'ambito di erogazione delle prestazioni Inail (La Peccerella, 2020), senza mai perdere di vista la differenza tra i presupposti posti alla base di dette prestazioni e quelli sottesi al ricorrere della responsabilità datoriale (Natullo, 2022; Corsalini, 2020; Damiano, 2021).

7.3.2 La “micro-riforma” del decreto Fiscale e il Portale nazionale del lavoro sommerso

L'emanazione del c.d. decreto Fiscale¹⁰³ ha arricchito il quadro delle tutele prevenzionistiche¹⁰⁴ con un piano d'azione¹⁰⁵ che ha apportato significative modifiche a ben 14 articoli¹⁰⁶ del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro.

L'obiettivo è stato quello di intervenire con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori “in nero” – prevedendo sanzioni più severe e tempestive – nonché di incentivare e semplificare l'attività di vigilanza in materia¹⁰⁷.

Nell'impossibilità di procedere in questa sede a una disamina approfondita del provvedimento, si segnala che, *in primis*, sono state introdotte novità

¹⁰³ D.l. 21/10/2021 n. 146, recante Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili. Convertito, con modifiche, dalla legge 17/12/2021, n. 215.

¹⁰⁴ Una parte della Relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, del 20 aprile 2022, è dedicata alle iniziative legislative contenute nel d.l. n. 146/2021 in materia di SSL, con un focus sulla figura del preposto.

¹⁰⁵ Con gli artt. 13 e 13-bis.

¹⁰⁶ Artt. 7, 8, 13, 14, 18, 19, 26, 37, 51, 52, 55, 56, 79 e 99.

¹⁰⁷ In questi termini il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 41 del 15/10/2021.

attinenti il sistema istituzionale¹⁰⁸. Talune modifiche hanno riguardato la disciplina del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)¹⁰⁹, istituito al fine di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché (col decreto Fiscale) per programmare e valutare le attività di vigilanza. Il Legislatore ha come obiettivo la definitiva messa a regime del SINP ed una maggiore condivisione delle informazioni in esso contenute, prevedendo altresì che gli organi di vigilanza debbano alimentare un'apposita sezione della banca dati dedicata alle sanzioni applicate, nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei luoghi di lavoro. L'Inail dovrà invece rendere disponibili alle ASL e all'INL i dati relativi alle aziende assicurate e agli infortuni denunciati.

Il provvedimento ha poi esteso le competenze dell'INL, stabilendo che la vigilanza sull'applicazione della legislazione prevenzionistica sia svolta in modo paritario dalla ASL e dall'Ispettorato, la cui competenza era solo concorrente e ristretta in specifici settori e materie (Natullo, 2021 e 2022; Deidda, 2021). A tal riguardo la Conferenza Stato-Regioni ha adottato un Accordo¹¹⁰ sulle *Indicazioni operative per le attività di controllo e vigilanza ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, come modificato dal decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215*. Si tratta di un documento con cui sono stati definiti i criteri e i principi atti ad assicurare il coordinamento dell'attività di vigilanza dell'INL e delle ASL, per gli aspetti di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

Di particolare rilievo è stata poi la riscrittura della disciplina della sospensione dell'attività imprenditoriale¹¹¹ (Giovannone, 2021a), con l'effetto di ampliarne l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo, di estendere il potere d'intervento dell'INL e, probabilmente, di riconciliare l'anima sanzionatoria con quella cautelare dell'istituto, a dispetto dei divergenti orientamenti interpretativi nel tempo emersi tanto in dottrina (Pennesi, Rausei, 2009; Bacchini, 2009; Pasquarella, 2015) quanto in giurisprudenza¹¹². A riprova ne sarebbe il fatto che il nuovo art. 14, pur prevedendo l'immediata efficacia del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato dagli organi ispettivi laddove siano accertati i presupposti per la sua adozione, consente, in caso di riscontro di lavoratori "in nero", il ricorso amministrativo e prevede che, se la decisione non intervenga entro 30 giorni, il provvedimento di sospensione

¹⁰⁸ Articolo 7 del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁰⁹ Di cui all'art. 8 d.lgs. n. 81/2008.

¹¹⁰ Ai sensi degli articoli 2, comma 1, lettera b) e 4, comma 1, del d.lgs. 28/08/1997 n. 281.

¹¹¹ Ex art. 14 d.lgs. n. 81/2008.

¹¹² Tar Piemonte, sez. II, sent. n. 1164/2016; TAR Basilicata, Sez. I, 31 agosto 2011, n. 456.

perda efficacia. Non sfugge però l'ulteriore connotazione premiale e incentivante del provvedimento, atteso il potere del datore di lavoro di determinare la durata del provvedimento stesso, dal momento che prima regolarizza prima può formulare istanza di revoca.

In linea generale, sono cambiate le condizioni necessarie per la adozione del provvedimento: 10% e non più 20% del personale "in nero" presente sul luogo di lavoro; non è più richiesta alcuna recidiva ai fini della sospensione che, pertanto, scatterà subito a fronte di gravi violazioni prevenzionistiche riportate nell'Allegato I del Testo Unico Sicurezza¹¹³, anch'esso modificato.

Per poter riprendere l'attività produttiva, peraltro, si richiede non soltanto il ripristino delle regolari condizioni di lavoro, ma anche il pagamento di una somma aggiuntiva di importo variabile a seconda delle fattispecie di violazione. L'importo viene raddoppiato se, nei cinque anni precedenti, la stessa impresa ha già subito un provvedimento di sospensione. Resta altresì salva l'applicazione di sanzioni penali, civili ed amministrative che si potranno così cumulare con il provvedimento sospensivo.

Il nuovo impianto normativo dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, quantomeno sul piano formale, pare così dettato da istanze di rafforzamento delle tutele; tuttavia, non ha mancato di destare dubbi interpretativi, solo in parte sciolti in sede di conversione in legge e dai successivi chiarimenti forniti dall'INL¹¹⁴.

Infatti, in sede di conversione del d.l. n. 146/2021, il Legislatore ha incluso i lavoratori autonomi occasionali, in assenza delle condizioni richieste dalla normativa, nella base di computo del menzionato 10%. Inoltre, proprio al fine di svolgere attività di contrasto di forme elusive nell'utilizzo di tale tipologia contrattuale, l'avvio dell'attività di questi lavoratori deve essere oggetto

¹¹³ Nello specifico: mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi; mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione; mancata formazione ed addestramento; mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile; mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS); mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto; mancanza di protezioni verso il vuoto; mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno; lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; mancanza di protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale); omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione all'amianto.

¹¹⁴ Cfr. le circolari n. 3/2021 e n. 4/2021, nonché le note n. 151/2021 e n. 1159/2022, recanti importanti chiarimenti e indicazioni operative sulla nuova formulazione del provvedimento sospensivo.

di preventiva comunicazione all'INL da parte del committente¹¹⁵.

L'estensione delle competenze e dell'organico dell'INL e la contestuale previsione di sanzioni più severe e tempestive per le imprese, peraltro, si inseriscono nella più ampia azione di contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia delineato, con un approccio interistituzionale, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹¹⁶.

Difatti, in attuazione del PNRR è stato recentemente istituito¹¹⁷ il Portale nazionale del sommerso (PNS), con l'obiettivo di far confluire in un'unica banca dati tutti i risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dal personale ispettivo dell'INPS, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, avverso violazioni in materia di lavoro sommerso, lavoro e legislazione sociale. Il PNS, pertanto, sostituisce e integra le banche dati esistenti, attraverso le quali l'INL, l'INPS e l'Inail condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi, cioè i verbali ispettivi nonché ogni altro provvedimento consequenziale all'attività di vigilanza, ivi compresi tutti gli atti relativi ad eventuali contenziosi instaurati sul medesimo verbale.

Il nuovo Portale, gestito dall'INL, è dunque finalizzato ad una programmazione più efficace dell'attività ispettiva, nonché al monitoraggio del fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale. Uno strumento che si auspica essere funzionale per l'elaborazione – prevista entro il 15 ottobre 2022 – del Piano nazionale di lotta al lavoro sommerso, da parte del competente Tavolo tecnico¹¹⁸, e rientrante sempre tra gli interventi programmati dal PNRR.

Tornando al decreto Fiscale, le legge di conversione è intervenuta anche sugli artt. 18 e 19 del d.lgs. n. 81/2008, al fine di specificare meglio le funzioni e gli obblighi del preposto e introducendo il nuovo obbligo, penalmente sanzionato a titolo contravvenzionale¹¹⁹, a carico del datore di lavoro e/o del dirigente, di individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza interna. Ai contratti e agli accordi collettivi di lavoro è stata peraltro affidata la possibilità di stabilire l'emolumento spettante a questa figura che, come le rappresentanze sindacali e per la sicurezza, non potrà subire pregiudizio alcuno a causa della assunzione di detta funzione.

¹¹⁵ Sul punto, cfr. le indicazioni riportate nella circolare congiunta n. 29/2022 e nelle note dell'INL n. 109/2022, n. 393/2022, n. 573/2022 e n. 881/2022.

¹¹⁶ Nella Missione 5 ("Inclusione e coesione"), componente 1 ("politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione").

¹¹⁷ Con il d.l. 30/04/2022 n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), convertito nella legge 29/06/2022 n. 79.

¹¹⁸ Istituito con il decreto del Ministero del Lavoro n. 32 del 24/02/2021.

¹¹⁹ Dal novellato art. 55 del d.lgs. n. 81/2008, con l'arresto da 2 a 4 mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000 euro.

Il nuovo impianto normativo, tuttavia, non specifica le modalità di individuazione di tale figura, né tantomeno chiarisce se essa si identifichi con la delega di funzioni ex art. 16 del d.lgs. n. 81/2008. Nessun chiarimento è poi pervenuto dalla prassi amministrativa e dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati che, nella sua recente Relazione Intermedia del 20 aprile 2022, si è pur soffermata sul nuovo obbligo datoriale¹²⁰. Nel documento, la Commissione si limita ad evidenziare che la rilevanza, anche in sede penale, del citato obbligo rende opportuno che l'individuazione del preposto debba avvenire con un atto scritto, che rimanga quindi tracciato, non foss'altro a fini probatori dell'avvenuto adempimento dell'obbligo da parte del datore di lavoro o del dirigente. Secondo la Commissione, il nuovo obbligo datoriale potrà condurre alla fine della diffusissima prassi aziendale organizzativa di non individuare formalmente il preposto tradottasi, negli anni, nella copiosa giurisprudenza¹²¹ che ha visto nei cosiddetti "preposti di fatto", talvolta ignari della propria posizione di garanzia e privi di adeguata formazione, i responsabili dei reati di omicidio o lesioni personali colpose¹²².

Tuttavia, se da un lato è condivisibile la prospettiva per cui il nuovo vincolo a carico dei datori di lavoro, o dei dirigenti, potrebbe avere come conseguenza positiva il progressivo ridimensionamento del fenomeno dei preposti di fatto, dall'altro lato è opportuno ricordare che tale figura trova il suo fondamento normativo nel principio di effettività enunciato dall'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008, ad oggi ancora vigente nella sua originaria formulazione¹²³. Una previsione che rimane, opportunamente, "norma di chiusura del sistema di ripartizione intersoggettiva dell'obbligo e delle relative responsabilità" (Pascucci, 2011; Natullo, 2014b e 2020; Garofalo, 2020; Bacchini, 2013).

Sempre in riferimento alla figura del preposto, nell'ottica di affiancare al sistema dei controlli tradizionali di natura esterna, un efficace meccanismo di

¹²⁰ Relazione Intermedia del 20 aprile 2022, paragrafo 5 "L'importanza del sistema dei controlli interni: la figura del preposto per la prevenzione e protezione dei lavoratori, p. 70.

¹²¹ La stessa Commissione nella Relazione annovera tra le sentenze più recenti che hanno attribuito responsabilità per danni da lavoro ai preposti di fatto: Cass. Pen., sez. VI, 15/10/2013 n. 44482; Cass. Pen., sez. VI, 13/02/2014 n. 9699; Cass. Pen., sez. IV, 23/02/2016 n. 40033; Cass. Pen., sez. IV, 03/03/2016 n. 8872; Cass. Pen. Sez. IV, 10/04/2017 n. 18090; Cass. Pen. sez. IV, 30/04/2018 n. 18677; Cass. Pen., sez. VI, 25/05/2018 n. 40890; Cass. Pen., sez. IV, 19/04/2019 n. 17202; Cass. Pen., sez. IV, 13/01/2021 n. 1096; Cass. Pen., sez. IV, 05/10/2018 n. 49373.

¹²² Di cui agli artt. 589 e 590 del Codice Penale.

¹²³ Precisamente, l'articolo 299 del d.lgs. n. 81/2008 dispone che le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lettere b), d) ed e) (cioè datore di lavoro, dirigente e preposto) gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti.

controlli interni, si collocano le novità introdotte in merito alle sue attribuzioni. Tra gli obblighi di vigilanza e di sovrintendenza, si prevede oggi il suo possibile intervento diretto sul lavoratore affinché possa “modificare il comportamento non conforme, fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza”, nonché l’interruzione “dell’attività del lavoratore, in caso di mancata attuazione delle disposizioni a lui impartite o di persistenza della inosservanza”. Inoltre, in caso di rilevazione di deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e di ogni condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza, se necessario, gli è attribuita la ulteriore facoltà di interrompere temporaneamente l’attività, segnalando tempestivamente al datore di lavoro e al dirigente le non conformità rilevate.

Le novità passate in rassegna appaiono dunque dettate da istanze di rafforzamento del ruolo di vigilanza del preposto, parallelamente ad una sua responsabilizzazione, con il probabile e positivo effetto di rallentare il processo di risalita, verso i vertici aziendali, della responsabilità penale razionalizzando la definizione dell’obbligo prevenzionistico del datore di lavoro, talvolta troppo ampio ed indeterminato.

Talune novità hanno poi riguardato gli obblighi connessi ai contratti d’appalto o d’opera o di somministrazione. Difatti, il novellato art. 26 del Testo Unico Sicurezza dispone adesso che, nell’ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, i datori di lavoro appaltatori o subappaltatori devono indicare espressamente al datore di lavoro committente il personale che svolge la funzione di preposto.

Non sono poi mancate previsioni in tema di formazione obbligatoria, posto che il decreto Fiscale¹²⁴ ha previsto che, entro il 30 giugno 2022, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adotti un Accordo con il quale accorpate, rivisitare e modificare gli accordi attuativi in materia di formazione e con l’importante previsione che assoggetta, per la prima volta, anche i datori di lavoro all’obbligo di formazione ed aggiornamento periodico (Angelini, 2022). Si tratta, tuttavia, di un percorso regolativo ancora *in itinere* che ha indotto l’INL a formulare alcuni chiarimenti interpretativi con la circolare n. 1/2022¹²⁵. Peraltro, in attesa dell’adozione del nuovo Accordo Stato Regioni, per far fronte alle incertezze sorte sulle modalità di svolgimento della formazione obbligatoria nel periodo post-emergenziale, il legislatore ha stabilito¹²⁶ che essa possa essere erogata in presenza ovvero a distanza, attraverso la metodologia della videoconferenza in

¹²⁴ Modificando l’art. 37 d.lgs. n. 81/2008.

¹²⁵ Circolare INL del 16/02/2022 n. 1 - Art. 37 d.lgs. n. 81/2008 come modificato dal d.l. n. 146/2021 (conv. da l. n. 215/2021) - Obblighi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

¹²⁶ Con l’art. 9-bis del d.l. 24/03/2022 n. 24, inserito in sede di conversione con la legge 19/05/2022 n. 52.

modalità sincrona. Sul punto, il 18 maggio 2022, Inail e UNI (Ente Italiano di Normazione) hanno sottoscritto un Accordo di collaborazione per la predisposizione di una Prassi di Riferimento su linee guida e requisiti per la formazione in videoconferenza sincrona in materia di salute e sicurezza sul lavoro¹²⁷.

Correlata alla tematica della formazione è la valorizzazione, con il decreto Fiscale, del ruolo strategico degli organismi paritetici (Angelini, 2022), attraverso la previsione¹²⁸ di un Repertorio nazionale – recentemente istituito¹²⁹ – e dell’obbligo, a carico di questi ultimi, di comunicare all’INL e all’Inail i dati relativi alle imprese che hanno aderito al loro sistema e di quelle che hanno svolto l’attività di formazione organizzata dagli stessi organismi¹³⁰. Si tratta di dati preziosi, utilizzabili per l’individuazione di criteri di priorità nella programmazione della vigilanza e di criteri di premialità nell’ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell’Inail. Del resto, il ruolo della bilateralità è stato messo in risalto anche nel recente rinnovo del CCNL del settore edile¹³¹.

7.4 La formazione professionale nel solco del PNRR

La crisi indotta dall’emergenza ha altresì sollecitato l’adozione di nuovi strumenti di tutela dei lavoratori, al di fuori del tradizionale perimetro del rapporto di lavoro. In effetti, il PNRR, nelle sue vesti definitive¹³², ha posto al centro delle politiche per il lavoro (Componente 1, Missione 5) taluni interventi di tutela del lavoratore *nel mercato del lavoro*.

Si tratta, in primo luogo, della spinta impressa al sistema di formazione professionale allo scopo di rafforzare e di aggiornare le competenze dei lavoratori e dei disoccupati, nell’intento di facilitare il mantenimento dell’occupazione nel corso delle rapide transizioni occupazionali. In questo schema, si può

¹²⁷ Precisamente l’Inail ha affidato ad UNI le attività di sviluppo del progetto di UNI/PdR, dal titolo provvisorio “Linee guida e requisiti per la formazione in videoconferenza sincrona in materia di salute e sicurezza sul lavoro”, per un totale preventivato non superiore alle 50 pagine.

¹²⁸ Articolo 51 del d.lgs. n. 81/2008.

¹²⁹ Con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 11/10/2022 n. 171.

¹³⁰ Nonché i dati relativi ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e al rilascio delle asseverazioni di cui al comma 3-bis dell’art. 51 d.lgs. n. 81/2008.

¹³¹ Sottoscritto il 03/03/2022 da Ance, dall’Alleanza delle cooperative (LegaCoop, Confcooperative, Agci) e dai rappresentati di Fillea-Cgil, Filca-Cisl e Feneal-Uil.

¹³² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), presentato in nuova veste dal Governo Draghi il 25 aprile 2021 e ufficialmente trasmesso alla Commissione UE il 30 aprile successivo.

leggere il recupero del percorso inaugurato dalle politiche della “flexsecurity”, alla ricerca di «nuovi equilibri tra flessibilità (nel contratto) e sicurezza (nel mercato del lavoro)» (Casano, 2017). Insomma, la valorizzazione della professionalità dei lavoratori per incrementare la loro spendibilità nel mercato del lavoro e all’interno delle imprese – quelle che investono nel capitale umano – appare sempre più un percorso necessario per coniugare i diritti dei lavoratori con le istanze di sostenibilità del sistema produttivo (Casano, 2021).

La formazione professionale, quale strumento di politica attiva, è infatti rimasta spesso in ombra, alla mercé dell’intervento regionale (Ciucciovino, 2021) e del frammentato virtuosismo della contrattazione collettiva (Impellizzeri, 2022). Eppure, essa rappresenta un valore di rango costituzionale (art. 35 Cost.), fondamentale per la piena realizzazione del diritto sociale al lavoro, tantopiù a fronte delle dinamiche dell’odierno mercato del lavoro in cui le competenze subiscono una rapida obsolescenza e i rapporti di lavoro diventano sempre più discontinui (Ciucciovino, 2013).

All’interno del PNRR, la “messa a terra” di questo obiettivo è rappresentata da un’ampia programmazione in materia di politiche attive del lavoro (PAL), il cui perno è rappresentato dai percorsi di (ri)qualificazione professionale degli occupati e dei disoccupati che compongono la platea dei soggetti attivi nel mercato del lavoro.

Il potenziamento delle PAL è soprattutto affidato al nuovo “Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)” che, a sua volta, si iscrive nel “Piano Nazionale Nuove Competenze” (PNC). Quest’ultimo, adottato alla fine del 2021¹³³, ha posto le basi per rafforzare il sistema di formazione professionale, fissando altresì gli standard sottesi alle attività di *upskilling* e *reskilling* destinate ai disoccupati iscritti presso i Centri per l’Impiego (CpI).

Proprio allo scopo di sostenere le rapide transizioni occupazionali, il Programma GOL predispose un sistema di presa in carico dei disoccupati. Diversamente, a supporto dei lavoratori occupati, ma in imprese impegnate in percorsi di riconversione, diventa strutturale il Fondo Nuove Competenze (FNC) che, nel periodo emergenziale, ha permesso di convertire una parte dell’orario di lavoro in attività formative attraverso la sottoscrizione di accordi collettivi.

¹³³ D.M. 14 dicembre 2021 (GU n. 307, 28 dicembre 2021).

7.4.1 Il Fondo Nuove Competenze (FNC) al crocevia tra politiche attive e protezione sociale

Introdotta come strumento emergenziale durante la pandemia¹³⁴, il FNC ha assunto carattere strutturale all'interno del PNRR¹³⁵, allo scopo di garantire il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori dipendenti all'interno delle imprese impegnate in processi di transizione ovvero per sostenere la loro rapida transizione occupazionale. In questi termini, è chiaro come il Fondo sottenda una finalità più ampia: arricchire il sistema di protezione sociale, durante e dopo l'emergenza pandemica, introducendo però strumenti di tutela "attiva" accanto alle tradizionali misure di sostegno passivo del reddito (Giovannone, 2021c).

Difatti, la conversione di una parte dell'orario di lavoro in attività di formazione, a valere sui finanziamenti pubblici, alleggerisce temporaneamente il datore di lavoro dal costo contributivo e retributivo della forza lavoro e, parallelamente, punta a migliorare il bagaglio di competenze dei lavoratori da spendere all'interno dell'impresa o, *extrema ratio*, nel mercato del lavoro.

L'accesso al beneficio è garantito solamente attraverso la sottoscrizione di accordi collettivi aziendali o territoriali, che possono prevedere anche l'impiego dei Fondi paritetici. L'investitura della contrattazione collettiva evidenzia la natura "ibrida" dello strumento che prevede il concorso tra l'intervento pubblico, in termini finanziari e di controllo, e l'autonomia collettiva, estendendo i contenuti negoziali oltre i più tradizionali istituti contrattuali (Impellizzieri, 2021; Talarico, 2021).

La contrattazione collettiva di secondo livello, in particolare, è chiamata a delineare i contenuti formativi operando un bilanciamento tra i fabbisogni dei lavoratori e le esigenze dell'impresa, nelle more delle sue trasformazioni organizzative, produttive e tecnologiche¹³⁶. Il beneficio presuppone dunque un atteggiamento proattivo, non solo da parte della contrattazione, ma anche da parte dell'impresa, che si sostanzia nello sforzo di intraprendere percorsi riorganizzativi finalizzati a garantire la competitività aziendale e, indirettamente, la tutela dei livelli occupazionali, cavalcando l'onda della transizione *green* e

¹³⁴ Ad opera del decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020, conv. con mod. dalla l. n. 77/2020). Il primo incremento delle risorse è stato disposto col decreto Agosto (d.l. n. 104/2020) che ha affiancato l'obiettivo di «favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori» al miglioramento delle competenze dei lavoratori da spendere nell'impresa.

¹³⁵ La l. 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, ha successivamente incrementato le risorse destinate al Fondo Nuove Competenze (art. 11-ter). L'operatività del Fondo è stata poi prorogata per l'anno 2022 (art. 9, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228; art. 9, co. 8, d.l. 30 dicembre 2021 n. 228, convertito dalla l. n. 15/2022).

¹³⁶ Come già previsto all'art. 3, D.I. 9 ottobre 2020.

digital. Proprio in questo senso, tra l'altro, il Fondo sposa le raccomandazioni delle istituzioni europee agli Stati membri chiamati ad «affrontare le debolezze strutturali dei sistemi di istruzione e formazione e migliorarne la qualità e pertinenza per il mercato del lavoro, anche per preparare le transizioni ambientale e digitale»¹³⁷. E difatti, su questo tracciato, sono seguiti alcuni interventi legislativi che hanno selettivamente ampliato l'accesso al Fondo per le imprese impegnate nei percorsi di riconversione ambientale e digitale, nel quadro del rilancio industriale del Paese¹³⁸. Da ultimo, Il Ministero del Lavoro ha poi deciso di orientare il Fondo al sostegno delle transizioni digitali ed ecologiche delle imprese in modo strutturale¹³⁹. Nello stesso solco, seppur al di fuori dell'operatività del Fondo, è stato tra l'altro rafforzato il “bonus formazione 4.0”, che consiste in un credito di imposta per le spese di formazione del personale diretta all'acquisizione o al consolidamento delle competenze per le trasformazioni tecnologiche introdotte nelle imprese¹⁴⁰.

È vero che le potenzialità del Fondo sono state limitate da una serie di criticità operative e dal rapido esaurimento dei fondi a disposizione (Ciucciovino, De Fusco, 2020; Impellizzieri, Massagli, 2020): il che comunque evidenzia l'attrattività dello strumento. Tuttavia, non si può negare che il FNC abbia colpito nel segno almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, l'attivazione è strettamente connessa ai processi di transizione ecologica e digitale, ormai di portata trasversale nel tessuto produttivo nazionale il cui rinnovamento non può più attendere. In secondo luogo, la “mediazione” in sede di negoziazione consente di valutare le peculiari esigenze delle singole imprese e della forza lavoro, nel cui contesto dovrebbe tenersi conto del grado di vulnerabilità dei lavoratori coinvolti perché maggiormente esposti al rischio di licenziamento, di riduzione dell'orario di lavoro e di cambio di mansioni (Giovannone, 2021c). In questo modo potrebbe essere valorizzato il “duplice canale” dei piani formativi finanziabili, diretti non solo al mantenimento dell'occupazione nell'impresa trasformata, ma anche all'incremento dell'occupabilità dei lavoratori che

¹³⁷ Decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio del 13 ottobre 2020 relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GUUE, L 344/22, 19.10.2020).

¹³⁸ La legge di conversione del “Decreto Fiscale” ha previsto la prioritaria erogazione delle risorse a beneficio dei datori di lavoro «che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale» (l. 17 dicembre 2021, n. 215). Il “Decreto Energia” ha ampliato la platea delle aziende beneficiarie del FNC a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico o che abbiano fatto ricorso al Fondo per il sostegno alla transizione industriale (art. 24, d.l. 1° marzo 2022 n. 17, conv. in l. 27 aprile 2022, n. 34).

¹³⁹ Il decreto del Ministro delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 22 settembre 2022 ha infatti rifinanziato il fondo per 1 miliardo di euro, orientando strutturalmente al finanziamento delle ore di formazioni dei lavoratori impiegati nelle imprese che hanno avviato processi di transizione verde e digitale.

¹⁴⁰ Art. 22, d.l. 17 maggio 2022, n. 50.

devono affrontare percorsi di mobilità e ricollocazione. È questo, invero, un obiettivo dalle più forti criticità operative, perché le norme non individuano i parametri sui contenuti formativi diretti ad incrementare l'*employability* dei lavoratori destinati a reintrodursi nel mercato del lavoro, col rischio di pianificare percorsi formativi poco efficaci in ragione dello scarso interesse dell'impresa che intende estromettere quei lavoratori dalla propria forza lavoro (Casano, 2021). Qui viene in luce l'esigenza di presidiare l'efficacia della formazione, attraverso un efficace sistema di monitoraggio *ex ante* ed *ex post* (Impellizieri, 2021), che invero si estende in generale a tutti gli strumenti che costituiscono il sistema di formazione professionale pubblico-privato. Proprio la garanzia della qualità dei percorsi formativi – e dei suoi *output* in termini di miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori – impedirà al FNC di diventare un mero strumento finanziario di sostegno economico delle imprese.

7.4.2 Il programma GOL: obiettivi e prime criticità attuative

Finanziato con la legge di stabilità per il 2021 a valere su REACT-EU¹⁴¹, il programma GOL prevede un sistema di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, anche se percettori di misure di sostegno al reddito. Degna di nota pare soprattutto l'attenzione rivolta ai disoccupati più vulnerabili nel mercato del lavoro, che acquisiscono una sorta di priorità nei percorsi di presa in carico. Più in particolare, il programma specifica che almeno il 75% dei beneficiari dovrà annoverare soggetti vulnerabili quali donne, persone con disabilità, NEET under 30, over 55 e disoccupati di lungo periodo. A seconda delle caratteristiche dell'utente, il "Patto di servizio" può essere sottoscritto per attivare uno dei percorsi di sostegno previsti dal programma (Varesi, 2022).

È evidente che l'efficacia del programma GOL passi per l'efficientamento dei servizi pubblici per l'impiego, avviato col "Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego"¹⁴² (Garofalo, 2022). In effetti, spetta a tali enti – nelle loro diramazioni territoriali – il processo di profilazione della persona beneficiaria di percorsi personalizzati di riqualificazione professionale e accompagnamento al lavoro. Il collegamento con il territorio è fondamentale, tant'è che il processo valutativo dei bisogni specifici «dipende da un'analisi della domanda di lavoro locale». Emerge, dunque, il ruolo ricoperto dagli enti territoriali. Tant'è che l'attuazione del programma GOL spetta alle Regioni e alle Province autonome, chiamate a presentare un Piano attuativo sottoposto alla

¹⁴¹ Art. 1, co. 324, l. n. 178/2020. Il GOL è stato statuito dal D.M. 5 novembre 2021 (GU 27 dicembre 2021, n. 306).

¹⁴² D.M. 28 giugno 2019 n. 74; D.M. 22 maggio 2020 n. 59.

approvazione dell'Anpal. Il rischio che la disomogeneità territoriale degli interventi ne esca acuita è dietro l'angolo. Certamente, tra i primi passi, sarà fondamentale istituire quel sistema informativo unitario, prospettato dal programma, per monitorare i livelli e l'uniformità dei servizi territoriali (Valente L., 2021). Nel frattempo, rilevano quantomeno le prime misure di coordinamento adottate dal Governo e dall'Anpal: da una parte, è stato stabilito che la ri-contrattualizzazione dei c.d. "navigator" avvenga, non solo per l'assistenza tecnica prestata al funzionamento del Reddito di Cittadinanza, ma anche per lo svolgimento delle attività rivolte a tutti beneficiari del programma GOL¹⁴³; dall'altra, sono state stabilite le modalità di presa in carico dei beneficiari di comune intesa tra Anpal e Regioni¹⁴⁴.

Anche in questo contesto, c'è da dire, il Governo ha puntato ad integrare le politiche attive del lavoro nel percorso di transizione ecologica e digitale, prevedendo la sottoscrizione di patti territoriali diretti a realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori più coinvolti nella transizione¹⁴⁵.

È vero che il programma GOL rappresenta «un'occasione storica per mettere alla prova un rilancio efficace delle politiche attive del nostro Paese» (Ciuciovino, 2021). In effetti, i primi rilievi empirici mostrano come il programma abbia superato l'obiettivo di raggiungere 300.000 persone prese a carico con tre mesi di anticipo rispetto alla *deadline* del 31 dicembre 2022 fissata dal PNRR¹⁴⁶.

Tuttavia, a ben vedere, il programma sembra riprendere il filo imbastito dal Jobs Act, che si limita a regolare la formazione professionale per la riqualificazione dei soggetti disoccupati (Casano, 2021). In questo senso, il disegno del Legislatore non pare spingersi oltre, magari verso la valorizzazione del diritto all'apprendimento permanente, in costanza di rapporto di lavoro. In secondo luogo, almeno sulla carta, uno spazio esiguo pare essere dedicato al coinvolgimento delle parti sociali, sostanzialmente identificato come "partecipazione attiva" nell'ambito dei Patti Territoriali adottati in via sperimentale dalle Regioni per ottimizzare il raccordo locale tra lavoro, formazione e imprenditoria in determinati settori produttivi. Non si può però sottacere che la contrattazione collettiva dal punto di vista regolatorio, e i fondi interprofessionali da quello finanziario, rappresentino ad oggi il canale più proficuo per l'attivazione dei percorsi di formazione professionale (Impellizzieri, 2022; Levi, 2021)¹⁴⁷. Anzi,

¹⁴³ Art. 34, d.l. 17 maggio 2022.

¹⁴⁴ Anpal, Delibera del Commissario Straordinario n. 5 del 9.05.2022.

¹⁴⁵ Art. 1, co. 249 e 250, l. di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021 n. 234).

¹⁴⁶ ANPAL, comunicato stampa, 11 ottobre 2022.

¹⁴⁷ Inapp, XIX Rapporto sulla formazione continua, 2020.

la mancata valorizzazione dell'autonomia negoziale pare del tutto in controtendenza rispetto al dinamismo della contrattazione collettiva in materia e che, nei rinnovi contrattuali più recenti, ha visto la creazione di appositi organismi bilaterali di analisi dei fabbisogni professionali e una diffusa riorganizzazione dei Fondi Interprofessionali dedicati alla formazione continua. Particolarmente emblematico in questo senso è il CCNL Metalmeccanici, tanto più alla luce del recente rinnovo del 5 febbraio 2021¹⁴⁸, che ha mirato da una parte a rafforzare nel tempo il diritto soggettivo alla formazione e, dall'altra, ha istituito (sin dal precedente rinnovo del 2016) un nuovo sistema di inquadramento professionale legato alle competenze e ai ruoli, e non alle mansioni. Tale inquadramento, soprattutto, è stato descritto come quel processo concettuale di classificazione dei lavoratori dipendenti nell'organizzazione aziendale (Tomasetti, 2019), progettato su criteri categoriali diversi dalle mansioni, ossia sul ruolo, sulle responsabilità e sulle competenze dei lavoratori. I profili professionali, in altre parole, diventano autonomi dalle mansioni ma anche dalle competenze prettamente tecniche, stemperate dalla valorizzazione della professionalità in senso ampio, intesa come il bagaglio di competenze trasversali e di polivalenza che risponde ai fabbisogni dei nuovi modelli produttivi. Il CCNL Metalmeccanici si rivela così, ancora una volta, lo strumento negoziale apripista sulla rimodulazione del sistema di inquadramento, riconoscendo la dinamicità dei profili professionali nei confronti dei quali le innovazioni produttive impongono un grande e continuo sforzo di qualificazione e riqualificazione del personale. Il ripensamento della nomenclatura classificatoria è ancora agli albori, ma la centralità assunta dal concetto di professionalità – ampia, trasversale e dinamica – pare una strada senza ritorno attraverso un *trait d'union* indissolubile con il sistema di formazione continua progettato dalla contrattazione e attuato dai Fondi Interprofessionali, in una circolarità funzionale tra istituti contrattuali che tengano il passo con le repentine sfide dell'innovazione che il sistema produttivo è chiamato ad affrontare (sul tema, cfr. l'ampia riflessione di Ciucciovino, 2022).

È proprio sulla base di questa ed altre esperienze, collezionate dall'autonomia collettiva, che sembra doverosa la costruzione di una sinergia tra pubblico e privato, appena accennata nel programma GOL.

¹⁴⁸ Si allude al rinnovo del 5 febbraio 2021 che segue il rinnovo 26 novembre 2016 integrato dall'*errata corrige* del 26 gennaio 2018, dal verbale di intesa del 26 marzo 2018, dai verbali di incontro 31 maggio 2018, 30 maggio 2018 e 8 giugno 2020 e dalle linee-guida del 18 giugno 2020.

7.5 La riforma degli ammortizzatori sociali sul tracciato dell'universalismo differenziato

Nel passare in rassegna le riforme che, più di altre, sono state sollecitate dallo scenario pandemico, assume un rilievo preponderante il riordino normativo degli ammortizzatori sociali attuato dalla legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021). L'esigenza di ampliare le maglie protettive degli ammortizzatori sociali, nota da tempo (Massara, 2017), è divenuta infatti impellente con l'emergenza che ha messo in luce i limiti sistemici dei meccanismi di protezione sociale, in costanza e in assenza di rapporto di lavoro (Barbieri, Guarasco, 2021; Guarasco, 2021; Regna, 2021; Massara, 2022).

Al riguardo, il Legislatore è intervenuto, *in primis*, con misure emergenziali volte a proteggere il reddito dei lavoratori nei momenti più critici della pandemia (Cinelli, Nicolini, 2021a e 2021b; Corti, Sartori, 2020 e 2021), accentuando il profilo assistenzialistico degli istituti di sostegno al reddito (Cannesesi, 2020; Del Punta, 2020; Massara, 2021). D'altro canto, lo "stress-test" cui è stato sottoposto il sistema di protezione sociale ha rivelato taluni limiti del regime protettivo dei lavoratori atipici, caratterizzati da più frequenti transizioni occupazionali e dalla conseguente instabilità dei flussi di reddito (Cinelli, 2021). Non a caso, la crisi pandemica ha colpito soprattutto quei settori ad alta incidenza di lavoro precario e a basso reddito (es. servizi). Le criticità proprie del mercato del lavoro si sono così riversate sugli strumenti di protezione sociale, a presidio quasi esclusivo del lavoro subordinato standard.

La legge di bilancio è pertanto intervenuta sul sistema degli ammortizzatori sociali, già riformato dal d.lgs. n. 148/2015, assumendo come principio ispiratore il c.d. "universalismo differenziato" che richiede una diversificazione delle tutele tenendo conto della complessità del sistema economico (Franzini, Reitano, 2020). Sono state così ricalibrate le regole di accesso agli istituti ricercando un migliore equilibrio tra fabbisogni di protezione, dinamiche produttive e caratteristiche aziendali, con la previsione di migliorare la copertura per 12,4 milioni di persone.

L'obiettivo più ampio è quello di superare la rigidità del sistema assicurativo, di per sé selettivo perché fondato su schemi contributivi stringenti, per organizzare un sistema protettivo maggiormente solidaristico, basato sulla mutualizzazione del rischio. Tuttavia, l'apparato strumentale degli ammortizzatori sociali non è stato stravolto, quanto piuttosto "riordinato". Si tratta dunque di un intervento meno incisivo rispetto alla naufragata riforma Catalfo, animata dall'intento di modificare in modo più profondo ed in chiave più universalistica il sistema di protezione sociale, a partire dalla istituzione di un ammortizzatore sociale unico in costanza di rapporto di lavoro, a prescindere dalla dimensione aziendale e dal settore di riferimento.

7.5.1 Le misure nel dettaglio

Il riordino ha riguardato, anzitutto, le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, ad eccezione della CIGO. In sintesi, a beneficiare dell'estensione dei trattamenti di integrazione salariale saranno tutti i lavoratori subordinati con una anzianità lavorativa esigua, inclusi gli apprendisti e i lavoratori a domicilio. La dilatazione del campo dei beneficiari ha anche riguardato la CIGS, estesa a tutti i settori e le imprese con più di 15 dipendenti per le causali di riassetto aziendale, crisi aziendale e contratto di solidarietà. Il riassetto aziendale, vale la pena sottolinearlo, si riferisce anche ai processi di transizione. Secondo le stime riportate dal Ministero del Lavoro¹⁴⁹, saranno 9,9 milioni i dipendenti coinvolti nell'estensione del beneficio, tra l'altro aumentato nel *quantum* attraverso la definizione di un massimale unico. Le imprese che assumono a tempo indeterminato una persona in CIGS sono destinatarie di una misura incentivante corrispondente ad un contributo mensile del 50% della Cassa residua non fruita, per un massimo di dodici mesi. La *ratio* estensiva ha riguardato anche la Cassa Integrazione Salariale Operai Agricoli (CISOA), che ora copre anche i lavoratori del settore della pesca.

Anche il contratto di solidarietà ha subito alcuni ritocchi. In particolare, il ricorso a tale strumento è stato incentivato attraverso la dilatazione della riduzione media oraria (dal 60% all'80%) e della riduzione massima complessiva dell'orario di lavoro (dal 70% al 90%). Il contratto di espansione è stato invece esteso, fino al 2023, alle imprese con almeno 50 dipendenti che necessitano di una combinazione di interventi di sostegno al reddito, pre-pensionamento, assunzione e formazione.

Di particolare rilievo è poi il rafforzamento del ruolo strategico ricoperto dai Fondi di solidarietà bilaterali, l'accesso ai quali è stato esteso a tutte le imprese, anche quelle di minore dimensione. Inoltre, diversamente dal passato, l'assegno deve essere pari alla cassa integrazione e garantire una copertura massima a seconda della dimensione aziendale. I Fondi sono infine tenuti a garantire l'erogazione della CIGS per le imprese con oltre 15 dipendenti.

A chiudere il cerchio, come di consueto, è il Fondo di integrazione salariale (Fis) che ha la funzione di coprire in via residuale le imprese che non accedono alla CIGO e ai Fondi di solidarietà, stavolta incluse le micro-imprese del terziario e tutti i datori di lavoro con almeno un dipendente. Nella sostanza, si tratta di un ampliamento della platea di beneficiari di 1,5 milioni di lavoratori impiegati nelle piccole imprese fino a 5 dipendenti. Quest'ultime imprese possono altresì beneficiare della riduzione dell'aliquota contributiva del 40% nel

¹⁴⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presentazione slide della riforma al link: <<https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Ammortizzatori-Sociali-slide-riforma-03012022.pdf>>.

caso in cui, per almeno due anni, non accedano al Fis.

Rispetto agli strumenti di sostegno al reddito in assenza di rapporto di lavoro, sono state introdotte alcune misure che hanno rafforzato la Naspi e la Dis-Coll, riducendone le differenze di trattamento ma rinnegando la proposta della Commissione Barbieri di assimilare i due istituti¹⁵⁰. Riguardo la Naspi, ne sono state incrementate le possibilità di accesso attraverso l'eliminazione del requisito delle 30 giornate lavorative negli ultimi dodici mesi. Il meccanismo di *décalage* continua ad esistere, ma è stato spostato a partire dal sesto mese (non più dal quarto) e, a tutela dei lavoratori più anziani, dall'ottavo mese per gli ultra-cinquantenni. A livello settoriale, infine, la Naspi è stata estesa agli operai agricoli a tempo indeterminato nel settore dei prodotti agricoli e zootecnici. Per rafforzare la protezione del reddito dei collaboratori coordinati e continuativi, la Dis-Coll è stata estesa ad un anno, con la garanzia di un numero di mesi di beneficio pari ai mesi di contribuzione versata. Finalmente è stato anche riconosciuto il versamento dei contributi figurativi ai fini pensionistici e un meccanismo di *décalage* meno penalizzante. Sul punto, infatti, vale la pena rammentare la connessione strategica tra protezione del reddito e tutela pensionistica: l'estensione del campo dei percettori e la continuità contributiva sono interventi funzionali alla conservazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico e alla maturazione di una pensione dignitosa per i soggetti più vulnerabili (Cinelli, 2021). Inoltre, gli interventi sui meccanismi di *décalage* smorzano gli «effetti punitivi e economicamente irrazionali a danno di chi ha maggiori difficoltà di reinserimento» (Guarascio, 2020).

Il richiamo ai collaboratori coordinati e continuativi, infine, consente di evidenziare la sostanziale assenza di interventi riformistici strutturali che coprano i lavoratori autonomi più vulnerabili, come quelli economicamente dipendenti e i giovani professionisti (Bellavista, 2021; Canavesi, 2021; Garbuio, 2021). La disomogeneità delle tutele tra lavoro dipendente e lavoro autonomo pare uscirne accentuata, dal momento che la riforma ha contribuito in maniera significativa a rafforzare le misure di protezione del reddito dei lavoratori dipendenti. A rimanere esclusi dall'estensione delle tutele, insomma, sono proprio quei lavoratori – autonomi e atipici – che durante la pandemia hanno maggiormente sofferto la perdita di reddito (Carchio, 2022). Poco seguito è stato dunque dato a quel percorso che sembrava avviato con l'introduzione sperimentale della indennità straordinaria ISCRO¹⁵¹ rivolta ad una platea ristretta di lavoratori autonomi, seppur con tutti i limiti di copertura che ne smorzano proprio la vocazione universalistica (Alaimo, 2021; Magnani 2021).

¹⁵⁰ Barbieri M., Guarascio D., Magnani M., Pinto V., Renga S., *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, Roma, 22 febbraio 2021.

¹⁵¹ Art. 1, co. 386-400, l. 30 dicembre 2020, n. 178.

7.5.2 I passi per un migliore raccordo tra politiche attive e passive

Il riordino degli ammortizzatori sociali ha poi rappresentato l'occasione per intervenire sul raccordo diretto tra politiche passive e politiche attive del lavoro.

In primis, le imprese con oltre i 15 dipendenti potranno beneficiare di una ulteriore misura di integrazione salariale di dodici mesi, a condizione che i lavoratori siano impegnati in percorsi formativi (c.d. accordi di transizione occupazionale).

In secondo luogo, i lavoratori in CIGS saranno coinvolti nel programma GOL, coerentemente con le finalità enucleate nel D.M. 5 novembre 2021¹⁵². Il programma GOL, tra l'altro, potrà essere utilizzato mediante la sottoscrizione di patti territoriali per la transizione ecologica e digitale, riproponendo l'obiettivo di contenere i rischi di disoccupazione generati dal rilancio industriale del Paese basato sui mutamenti strutturali e valoriali richiesti a gran voce dall'Unione europea. La riforma, inoltre, introduce elementi universalistici al programma GOL, prevedendo il coinvolgimento dei lavoratori autonomi con partita IVA che cessano definitivamente la propria attività professionale.

Alla luce di questa interessante compenetrazione tra politiche, il Legislatore sembra voler superare la priorità attribuita al sostegno delle imprese e dei lavoratori nei momenti di crisi attraverso i meri strumenti di politica passiva, spesso utilizzati anche senza reali prospettive di ripresa e di conservazione dell'occupazione (Del Conte, 2021). Piuttosto, il percorso tracciato pare muoversi verso una concezione più moderna di protezione sociale – sostenuta dall'OIL¹⁵³ – che impone agli Stati di congegnare una combinazione sinergica tra politiche passive e politiche attive, affiancando la protezione del reddito con iniziative che migliorino l'occupabilità e sostengano le transizioni occupazionali dei lavoratori coinvolti.

7.6 Alcune riflessioni, oltre la riforma dei singoli istituti, verso le tutele universali

In ambito prevenzionistico la pandemia da SARS-CoV-2 ha offerto l'occasione per intensificare i meccanismi di co-gestione del rischio, “educando” il dialogo sociale, specialmente a livello aziendale, alla produzione di fonti inte-

¹⁵² Al riguardo, è da ultimo intervenuto il D.M. 2 agosto 2022 del Ministero del Lavoro che ha previsto, per i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie, la loro partecipazione ad attività formative e di riqualificazione professionale, anche per mezzo dei fondi paritetici interprofessionali.

¹⁵³ OIL, *Work for a brighter future*, Global Commission on the Future of Work, 2019, p. 32.

grative che contengano regole più chiare e dettagliate, nel rispetto delle fonti sovraordinate, nonché meccanismi di controllo partecipati (Bologna, Faioli, 2020).

In questo solco, sulla scorta dell'esperienza "pilota" dei Protocolli anti-contagio (Giovannone, 2021b) e dell'ampia delega alle parti sociali ed alla contrattazione collettiva in materia presente nel Testo Unico, l'emergenza è stata una occasione per ampliare il ragionamento sugli strumenti che valorizzano il ruolo dell'attore privato delle fonti pattizie nella "regolazione" della materia (Brino, 2016). Proprio in questo alveo si inscrivono, tra l'altro, alcune disposizioni già presenti nel nostro ordinamento e ad oggi poco coltivate. Il riferimento va non solo alla disciplina del d.lgs. 231/2001 e dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 (Andreani, 2012 e 2019; Russo, 2009; Piergallini, 2013; Giunta, 2014; Gragnoli, 2014; Natullo, 2014a; Pascucci, 2021a, 2021b; Giovannone, 2019 e 2022b), ma allo stesso sistema di qualificazione delle imprese¹⁵⁴ (Tiraboschi, 2009; Paci, 2010; D'Erario, 2013; Fantini, 2012; Di Stefano, Russo, 2022), oltre che agli strumenti delle buone prassi e dei codici di condotta (Natullo, 2021 e 2022).

La riflessione appare tanto più interessante se dovesse trovare ulteriore seguito la posizione della giurisprudenza di merito che, nel corso dell'emergenza, ha intravisto nella violazione del Protocollo i profili della condotta antisindacale¹⁵⁵ (Benincasa, 2021; Diamanti, 2020; Schiraldi, 2021); una conclusione che, se confermata, potrebbe condurre ad un ampliamento delle *chance* di tutela dei diritti dei lavoratori e ad una più forte responsabilizzazione del datore di lavoro. La riflessione, così evidente in relazione al rischio da contagio, si pone in prospettiva per tutti i rischi nuovi ed emergenti, anche quelli nascenti dalla nuova organizzazione del lavoro.

Infatti, anche con riferimento al lavoro agile ed alle prospettive del suo intenso impiego nel contesto post-emergenziale, pare destinata a riproporsi anzitutto la specifica questione della sufficienza dell'informativa sui rischi di cui all'art. 22 della l. n. 81/2017, rispetto all'esatto adempimento degli obblighi prevenzionistici. Del resto, il ricorso sempre più spinto a questa modalità organizzativa sollecita anch'esso il dibattito sui confini delle responsabilità datoriale in materia prevenzionistica, a fronte delle sue modalità di svolgimento della prestazione sottratte ai tradizionali vincoli spazio-temporali e nel cui ambito le circostanze di accadimento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali potrebbero sfuggire ad ogni possibile sfera di controllo e di "disponibilità giuridica" del datore di lavoro (Giovannone, 2021b, 2021e).

Anche in questo caso, la regolazione negoziale potrebbe dare un contri-

¹⁵⁴ Ex artt. 6 e 27 del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁵⁵ Decreto del Tribunale di Treviso 02/07/2020 n. 2571 e decreto del Tribunale di Matera, Sez. lav., 14/09/2020 n. 1107.

buto definitorio, attraverso quella «autoregolamentazione regolata» dalla normativa (Perulli, 2020) che può aiutare l'operatore nell'individuare disposizioni più chiare e puntuali, tali da agevolare l'eventuale accertamento delle responsabilità del datore di lavoro, dei suoi ausiliari e degli stessi lavoratori, anche a fronte delle nuove e più complesse tipologie di rischio che soverchiano la concezione classica dell'ambiente di lavoro e sollecitano una (rafforzata) condivisione di obblighi prevenzionistici tra *management* e prestatore di lavoro.

Tuttavia, al di là delle regole introdotte in relazione alle specifiche contingenze emergenziali, restano da affrontare i più ampi obiettivi di semplificazione, attuazione e manutenzione della normativa prevenzionistica "ordinaria". In effetti, proprio in questa direzione pare muoversi la Commissione consultiva permanente che si è prefissata l'obiettivo di supportare l'azione di adeguamento del dettato normativo agli standard europei¹⁵⁶ e di elaborazione di una Strategia nazionale¹⁵⁷.

Valutando invece l'intervento del Legislatore pandemico sulle politiche del mercato del lavoro sopra analizzate, si osserva come la centralità assunta, nei piani del Governo, dal sistema di formazione professionale e il raccordo tra tale sistema e gli istituti di sostegno al reddito costituiscano le basi per una moderna impalcatura di "protezione sociale attiva" che ha sì la finalità di salvaguardare il sistema produttivo e i fabbisogni dei lavoratori legati a momenti di crisi, ma anche quella – più lungimirante – di avviare politiche di crescita oltre l'emergenza. Al crocevia tra ripresa economica e transizione sostenibile, allora,

¹⁵⁶ Nella riunione dell'8/02/2021 la Commissione ha espresso parere favorevole al decreto interministeriale (emanato giorno 11/02/2021) con il quale è stata disposta la sostituzione degli allegati XLII e XLIII al d.lgs. n. 81/2008 con i suoi allegati I e II, dando attuazione: alla direttiva n. (UE) 2019/130 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16/01/2019, che modifica la direttiva (CE) 2004/37 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro; alla direttiva (UE) 2019/983 del Parlamento europeo e del Consiglio del 05/06/2019, che modifica ulteriormente la direttiva (CE) 2004/37 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro. Nella riunione del 15/10/2021 la Commissione ha approvato: il decreto ministeriale con il quale è stata disposta la sostituzione degli allegati XLIV, XLVI e XLVII al d.lgs. n. 81/2008, in tema di agenti biologici, con gli allegati I, II e III dello stesso decreto; il decreto ministeriale con il quale è stata disposta la sostituzione dell'Allegato VIII al d.lgs. n. 81/2008 (Indicazioni di carattere generale relative a protezioni particolari) aggiornandone il contenuto in conformità con le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2019/1832.

¹⁵⁷ Alla riunione della Commissione consultiva del 09/09/2021 ha partecipato il Ministro del Lavoro, il quale ha anticipato che il Ministero del Lavoro e il Ministero della Salute stanno lavorando alla Strategia Nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, sulla base di una bozza di Strategia risalente al periodo pre Covid-19 e sulla scia tracciata dalla Strategia europea sulla salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027. I pilastri e gli obiettivi della strategia dovrebbero essere: rafforzare il sistema istituzionale e il dialogo sociale; prevenzione primaria e sviluppo della cultura della prevenzione; miglioramento della qualità di vita al lavoro; rafforzare la vigilanza; la preparazione alle crisi sanitarie; le priorità di ricerca.

il Legislatore fa leva sui processi di riconversione verde e tecnologica, ridefinendo la *ratio* sottesa al sistema di protezione sociale secondo la concezione dinamica sostenuta dall'OIL, che lo definisce «*as a key lubricant of structural change at work*» (OIL, 2017).

In questo contesto, le misure adottate dal Governo non sono esenti da criticità strutturali e operative. Ad esempio, ci si chiede se il già citato programma GOL sia in grado di ricercare un effettivo raccordo con gli strumenti della contrattazione collettiva e dei fondi interprofessionali, la cui operatività potrebbe invece estendersi anche alle persone disoccupate, lungo un proficuo percorso di valorizzazione dell'autonomia collettiva nella regolazione del mercato del lavoro (Impellizzieri, 2022). In secondo luogo, il riordino degli ammortizzatori sociali lascia ancora non sufficientemente protetti i lavoratori autonomi e atipici, a fronte delle nuove esigenze di universalizzazione delle tutele previdenziali oltre il lavoro standard, accolte e promosse anche dall'Unione europea (cfr. Raccomandazione 2019/C 387/01).

L'esigenza di escogitare tutele universali che prescindano dallo *status* contrattuale e che tengano conto dei fabbisogni sociali più meritevoli di tutela ha assunto, in realtà, una portata più ampia del dibattito riformistico sulla disciplina degli ammortizzatori sociali. Certo, in questo ambito, l'emergenza sanitaria ha messo a nudo talune inefficienze sistemiche, solo in parte bilanciate dagli sforzi rimediali – e inevitabilmente assistenzialistici – del Legislatore pandemico per proteggere l'ampia platea dei lavoratori atipici, discontinui e autonomi, parzialmente o totalmente estromessi dagli ordinari strumenti di sostegno al reddito (*ex multis*, Canavesi, 2020; Del Punta, 2020; Massara, 202; Cinelli, 2021). Infatti, a ben guardare, queste riflessioni, accelerate dalla pandemia, si estendono a tutto il sistema di protezione sociale, condizionato dalle caratteristiche soggettive, contrattuali e demografiche del mercato del lavoro contemporaneo. La crescente instabilità occupazionale e il conseguente depauperamento della qualità lavorativa e dei livelli retributivi colpiscono la popolazione lavorativa, specie le categorie più vulnerabili (Celi, et al., 2020). D'altro canto, il progressivo invecchiamento della popolazione ha condotto ad un allungamento della vita lavorativa e, dunque, alla dilatazione degli anni di godimento delle prestazioni pensionistiche e della spesa sanitaria.

Ne deriva che le disuguaglianze che contraddistinguono il mercato del lavoro sono state traslate anche sul piano della protezione sociale, nei meandri delle misure di sostegno al reddito e dei meccanismi di accesso alla pensione. In effetti, da anni, nel sistema di welfare nazionale si registra una spesa per le prestazioni pensionistiche, e una sua distribuzione, inadeguate ad intercettare i soggetti più deboli, mentre insiste una scarsa copertura dei fabbisogni sociali che emergono in costanza o in assenza di rapporto di lavoro (Massara, 2017). Ad incidere sul quadro complessivo sono state le note politiche di *spending review* del recente passato che hanno ridimensionato la portata del welfare pub-

blico accelerando la «degradazione dei diritti sociali a diritti finanziariamente condizionati» (Cinelli, 2019).

Per ottemperare agli obblighi di contenimento della spesa pubblica, sul versante pensionistico i trattamenti sono ormai basati su un approccio «riduzionista» (Carosi, Cinelli, 2021) in relazione tanto alle pensioni già erogate, quanto a quelle in corso di maturazione. Ne deriva che, ad oggi, la discontinuità lavorativa e contributiva e i bassi livelli di reddito riducono ulteriormente le *chance* di accesso ad adeguate prestazioni pensionistiche. In altre parole, i soggetti che non sono in grado di versare contributi sufficienti e continuativi difficilmente raggiungono il traguardo di una pensione dignitosa (a favore dell'introduzione di una pensione minima per i soggetti fragili del mercato del lavoro, Raitano, 2011; Tridico, 2021).

Di conseguenza, anche il sistema previdenziale è alla ricerca di un migliore equilibrio tra sostenibilità finanziaria, adeguatezza delle prestazioni ed equità tra generazioni e categorie di lavoratori (Tridico, 2021); tanto più con riferimento a quelli della seconda metà degli anni '90, interamente assoggettati agli effetti dell'attuale sistema contributivo. In poche parole, questi soggetti, se impiegati in attività instabili e attraverso tipologie contrattuali atipiche, godranno di pensioni di basso importo, ricadendo inevitabilmente nell'area protetta dell'assistenza sociale (Giubboni, 2021; Sandulli, 2020).

Sul versante delle misure di sostegno al reddito, lo schema assicurativo contempla la disoccupazione come mero "rischio", tendendo ad escludere dalle tutele i soggetti con elevata discontinuità lavorativa e contrattuale e con livelli reddituali bassi (Cinelli, 2021). Parallelamente, l'incremento del lavoro atipico porta a configurare la disoccupazione, le transizioni occupazionali e la discontinuità reddituale come elementi strutturali del mercato del lavoro. Di conseguenza, il Legislatore tende oggi ad ampliare progressivamente le maglie delle tutele previdenziali oltre il lavoro tipico: uno sforzo che ancora sconta taluni limiti, in relazione al *quantum* e alla durata delle prestazioni a beneficio dei lavoratori non standard. Si tratta infatti di una «copertura parziale di settori e categorie occupazionali» (Barbieri, Guarascio, 2021) che riguarda ancora tanto gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (CIGO e CIGS), quanto gli ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro (Naspi e Discoll) (Guarascio 2021; Regna, 2021).

Questa consapevolezza è oggi al centro di un dibattito politico-istituzionale sulla ricalibratura tra "sostenibilità economica" e "sostenibilità sociale" del welfare pubblico e, dunque, tra esigenze di bilancio e adeguatezza delle prestazioni (Pessi, 2021), specie in un contesto caratterizzato dalla crescita del lavoro povero e discontinuo.

Ma a ben vedere, non si tratta "soltanto" di garantire forme di protezione temporanea dalla perdita di lavoro e di reddito, ma altresì di sostenere in modo più efficace le transizioni occupazionali nel mercato del lavoro. D'altronde, il

ripensamento degli ammortizzatori sociali avviato dal Legislatore si rivela funzionale al mantenimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico e alla maturazione della contribuzione necessaria, anche sotto forma di contribuzione figurativa (Cinelli, 2021), mostrando la connessione strategica tra misure di sostegno al reddito e trattamento pensionistico all'interno del sistema di protezione sociale.

Ma la spinta all'universalizzazione delle tutele, impressa dalla pandemia alla disciplina previdenziale, si sposa con il più ampio ripensamento delle tecniche di tutela, oltre la tradizionale dicotomia subordinazione-autonomia, per il soddisfacimento dei nuovi bisogni di protezione sociale del lavoratore (*ex multis*, Perulli, 2017; Ciucciovino, 2018).

La crescita del lavoro atipico, i nuovi equilibri tra autonomia, responsabilità e potere nel rapporto e, ancora, la digitalizzazione del lavoro e della produzione (consolidatisi durante l'emergenza) spingono per il superamento del criterio classico di imputazione delle tutele basato sulla subordinazione che, come è stato osservato, intercetta il social-tipo meritevole di protezione del secolo scorso (Treu, 2017). L'effetto selettivo originato dal processo di qualificazione del tipo contrattuale – basti pensare alla complessità sottesa alla operazione qualificatoria nell'ambito del lavoro su piattaforma in tutta Europa (Defossez, 2022; Hießl, 2022; Giovannone, 2022a) – finisce dunque per escludere i lavoratori non standard dall'accesso alle tutele, insistendo sul modello idealtipico univoco del lavoro dipendente.

Il dibattito dottrinale in materia è in fermento e spazia dalla necessità di ridefinire, in senso estensivo e meno condivisibile, la nozione di subordinazione alla opportunità, meglio calibrata, di ridefinire i criteri di accesso ai regimi protettivi, costruendo un pavimento di tutele minime che prescindano dai tipi contrattuali, fondato piuttosto sulle condizioni di effettiva debolezza di chi presta "lavoro personale a favore di altri", in tutte le "forme e applicazioni", secondo il dettame dell'art. 35 Cost. (Perulli, Treu, 2022). Anche in questo caso, non è certo stata l'emergenza a dare impulso al dibattito, che affonda le radici almeno nella concettualizzazione del lavoro *sans phrase* del secolo passato (*ex multis*, Massimo D'Antona, 1989; Pedrazzoli, 1998). Tuttavia, proprio durante le fasi più critiche della pandemia, le difficoltà del sistema lavoristico e previdenziale, nell'offrire tutele adeguate, sono emerse senza precedenti.

Probabilmente, al di là delle singole misure di riforma sopra passate in rassegna, è proprio questo il lascito pandemico più impegnativo per il nostro mercato del lavoro: la revisione dello schema civilistico "fattispecie-effetti", allo scopo di centrare i meccanismi di accesso alle tutele *sulla persona*, a partire dai suoi fabbisogni sociali ed alle sue vulnerabilità soggettive ed oggettive, piuttosto che dal tipo contrattuale.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo, A. (2021). Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 209-242.
- Albi, P. (2020a). Il lavoro agile fra emergenza e transizione, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 430/2020.
- Albi, P. (2020b). Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia. *Lavoro nella giurisprudenza*, 12, 1117-1135.
- Albi, P. (2021). Sicurezza sul lavoro e pandemia. *Lavoro Diritti Europa*, 2, 1-31
- Allamprese, A. e Pascucci, P. (2017). La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore «agile». *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*. n. 2, I, 307-330.
- Andreani, A. (2012). I modelli di organizzazione e gestione. In M. Persiani e M. Lepore (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano: UTET Giuridica.
- Andreani, A. (2019). Brevi spunti di riflessione sui modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro. In P. Pascucci e F. Angeli (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Roma, Franco Angeli.
- Angelini, L. (2022). Le sfide della formazione per la sicurezza sul lavoro. In *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, 7-13.
- Bacchini, F. (2009). *Cosa cambia realmente in materia di sicurezza sul lavoro. Guida alle modifiche dell'originario "Testo Unico sulla Sicurezza"*. Venezia: Hyper.
- Bacchini, F. (2013). Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale). *I Working Papers di Olympus*, 28, 1-34
- Bacchini, F. (2020). La potenziale esposizione dei lavoratori "fragili" al contagio da COVID 19 e la tutela della sorveglianza sanitaria eccezionale. *Tutela e Sicurezza del Lavoro*, 1, 87-94.
- Barbieri, M., e Guarascio, D. (2021). La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali. *Politiche Sociali*, 3, 493-510.
- Bellavista, A. (2021). Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 433/2021, 37-50.
- Benincasa, G. (2021). L'attuazione del protocollo di sicurezza "anti-contagio" tra formalismo, concretezza e condotta antisindacale. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 776-805.
- Bini, S. (2020). Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni, in stato di emergenza. *Giustiziavile.com*, 3.
- Bologna, S., e Faioli, M. (2020). Covid-19 e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: la prospettiva intersindacale. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 376-393.
- Brino, V. (2016). *Hard and Soft Law Instruments for regulating Multinational Enterprises: an Uphill Struggle towards Global Responsibility*. In E. Ales, F. Basenghi, W. Bromwich, e I. Senatori (a cura di), *Employment Relations and Transforma-*

- tion of the Enterprise in the Global Economy*. Torino, Giappichelli.
- Brollo, M. (2020). Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia. *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 6, 553-570.
- Busico, L. (2020). Buoni pasto e lavoro agile. *Labor Il lavoro nel diritto*, 17 luglio.
- Caffio, S. (2020). Infortuni sul lavoro (anche da Covid-19) e concorso colposo del lavoratore: la chimera dell'applicabilità dell'art. 1227 c.c. *Lavoro nella giurisprudenza*, 12, 1176-1177.
- Calafiore, D. (2020). La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid-19 e ordinaria. *Giustiziacivile.com*, 20 aprile.
- Canavesi, G. (2020). La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela? *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 749-772.
- Canavesi, G. (2021). Le tutele per i lavoratori autonomi. *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 3, 587-606.
- Carchio, C. (2022). Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 51-73.
- Carosi, A., e Cinelli, M. (2021). Gli incerti scenari dell'odierna previdenza. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 643-646.
- Carosielli, G. (2022). Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 327-334.
- Caruso, B. (2020). Tra lasciti e rovine della pandemia: Più o meno smart working?. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 215-249.
- Casano, L. (2017). La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro". *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 640-688.
- Casano, L. (2021). Ripensare il "sistema delle politiche attive": l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 974-998.
- Cazzola, G. (2021). Un dibattito surreale. *LavoriDirittiEuropa*, 1, 1-4.
- Celi, G., Ginzburg, A., Guarascio, D. e Simonazzi, A. (2020). *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*. Bologna, Il Mulino.
- Cinelli, M. (2019). Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 1-36.
- Cinelli, M. (2021). Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 243-252.
- Cinelli, M., e Nicolini, C.A. (2021a). La previdenza nell'anno della pandemia. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 25-59.
- Cinelli, M., e Nicolini, C.A. (2021b). L'emergenza pandemica tra sostegni e prospettive di ripresa. La previdenza per i lavoratori dello spettacolo e per il lavoro sportivo che verrà. La delega per l'assegno unico universale per i figli. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 155-192.

- Ciucciovino, S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino, Giappichelli.
- Ciucciovino, S. (2018). Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 1043-1065.
- Ciucciovino, S. (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 172, 641-664.
- Ciucciovino, S. (2022). Professionalità, occupazione e tecnologia digitale. *Federalismi, focus Lavoro, Persona e Tecnologia*, 1, 129-148.
- Ciucciovino, S., e De Fusco, E. (2020). Fondo nuove competenze: lavoratori in formazione solo se esclusi dalla Cig. *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre.
- Corsalini, G. (2020). L'INAIL e il Covid-19. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 365-374.
- Corti, M., e Sartori, A. (2020). La legge di bilancio 2020 e l'esplosione della crisi del coronavirus. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 63-69.
- Corti, M., e Sartori, A. (2021). La legge di bilancio 2021: fronteggiare l'emergenza, gettando uno sguardo oltre. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 77-84.
- Dagnino, E., Tomassetti, P., Tourres, C., e Tiraboschi, M. (a cura di) (2016). Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi. Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati www.farecontrattazione.it. *Working Paper ADAPT*, n. 2.
- Damiano, C. (2021). Il riconoscimento dell'infortunio Covid-19: presupposti, prestazioni Inail e responsabilità. In M. Giovannone (a cura di) *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria, atti del convegno*, Roma, Aracne Editore.
- Defossez, D. (2022). The employment status of food delivery riders in Europe and the UK: Self-employed or worker?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 29(1), 25-46.
- Deidda, B. (2021). Perché il Decreto è un passo falso nel passato. *Il Manifesto*, 12 novembre.
- Delogu, A. (2017). Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile, in Gruppo Giovani Giuslavoristi Sapienza (GGGS) (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*. In *Working Paper "Massimo D'Antona" – Collective Volumes*, n. 6.
- Diamanti, R. (2020). La violazione dei protocolli anticovid-19 come condotta anti-sindacale. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 794-801.
- Dovere, S., e Pascucci, P. (2020). Covid-19 e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 166(2), 373-395.
- D'Addio, F. (2017). Considerazioni sulla complessa disciplina del telelavoro nel settore privato alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 81/2017 e della possibile sovrapposizione con il lavoro agile. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 1006-1023.
- D'Antona, M. (1989). La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro

- che cambia. In Pedrazzoli M. (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, Il Mulino.
- D'Aponte, M. (2020). Riconoscimento del danno differenziale e azione di regresso INAIL: al datore l'onore di provare l'adempimento degli obblighi di sicurezza (Cass. 19 giugno 2020, n. 12041). *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 698-704.
- D'Erario, N. (2013). Le altre semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro. In M. Tiraboschi (a cura di), *Il Lavoro Riformato*, Milano, Giuffrè.
- De Falco, G. (2020). La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica da covid-19. *Giustizia insieme*, 22 aprile.
- De Matteis, A. (2020). Le infezioni da coronavirus come infortunio sul lavoro: le specialità della tutela italiana. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 643-658.
- Del Conte, M. (2021). The Difficult Cultural Turning Point in Labor Protection and the Key Role of Vocational Training. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 41(3), 641-658.
- Del Punta, R. (2020). Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 251-265.
- Di Stefano, L., Russo, A. (2022). La certificazione ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 come strumento di qualificazione dell'impresa. L'esperienza della Commissione istituita presso la Fondazione Marco Biagi. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 114-135.
- Fantini, L. (2012). La qualificazione delle imprese: obiettivi normativi, stato dell'arte e prospettive di sviluppo. In M. Persiani e M. Lepore (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*. Torino, Utet.
- Fantini, L. (2020). La gestione della prevenzione in azienda. In F. D'Orsi, L. Fantini, M. Giovannone, L. Mondello, e M. Secondo (a cura di), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro ai tempi del COVID-19. Lineamenti giuridici, di medicina del lavoro e di organizzazione aziendale*, TeleConsul Editore, 73-114.
- Ferrara, M.D. (2020). Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 426, 1-24.
- Ferrua, S., Giovannone, M., e Tiraboschi, M. (2009). Gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari e tipologie di lavoro flessibile: la valutazione del rischio. In M. Tiraboschi, e L. Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il correttivo (d. lgs. n. 106/2009)*. Milano, Giuffrè.
- Filì, V. (2020). Decreto "Cura Italia" Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e nuova "questione sociale". *Il lavoro nella giurisprudenza*, 4, 332- 340.
- Franzini, M., e Raitano, M. (2020). Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali, *Il menabò di Etica e Economia*, 131, <<https://eticaeconomia.it/quando-svanisce-il-reddito-da-lavoro-ipotesi-di-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/>>.

- Gallo, M. (2017). Smart working e sicurezza del lavoro, quali gli obblighi del datore?. *Guida al Lavoro*, 45, 13-22.
- Gambacciani, M., e La Peccerella, L. (2019). La tutela dell'infezione da SARS-CoV-2-Covid- 19-2 come infortunio sul lavoro. *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2-3, 333-343.
- Garbuio, C. (2021). Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di crisi. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 122-141.
- Garzia, M.A. (2021). Danno differenziale e azione di regresso dell'I.N.A.I.L.: le regole comuni per l'accertamento delle responsabilità. *Lavoro nella giurisprudenza*, 5, 509.-525.
- Garofalo, D. (2020). I soggetti della sicurezza aziendale. Responsabilità e competenze anche alla luce dell'emergenza COVID-19. *Cammino Diritto*, 19 giugno.
- Garofalo, D. (2022). Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 114-160.
- Giovannone, M. (2019). La tutela dei labour standards nella catena globale del valore. In *Riflessioni giuridiche sul lavoro*, 3, Roma, Aracne editrice.
- Giovannone, M. (2021a). La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 79-111.
- Giovannone, M. (2021b). La responsabilità datoriale in materia prevenzionistica: emergenza Covid-19 e nuovi rischi. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 578-600.
- Giovannone, M. (2021c). Le nuove dinamiche della contrattazione collettiva per la Just Transition: prospettive regolative per la convergenza tra interessi economici, sociali e ambientali. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 673-418.
- Giovannone, M. (2021d). Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive. *Federalismi*, 10, pp. 100-124.
- Giovannone, M. (2021e). Protocolli anticontagio, adempimenti prevenzionistici e responsabilità: dal t.u. sicurezza alle norme emergenziali. In Giovannone M. (a cura di) *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria*, Atti del convegno, Roma, Aracne Editore.
- Giovannone, M. (2021f). La somministrazione vaccinale nei luoghi di lavoro. *Federalismi*, 14, 103-126.
- Giovannone, M. (2021g). Agile work in the pre-and-post- emergency context: prospects for the modernisation of work. *Working Paper Astril*, n. 5, p. 21 ss.
- Giovannone, M. (2022a). La proposta di direttiva UE sui platform workers: tecniche regolative ed effettività delle tutele per i lavoratori autonomi. *Federalismi.it*, 25, 129-160.
- Giovannone, M. (2022b). Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19 e a vent'anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 94-113.

- Giubboni, S. (2020a). Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 417, 3-12.
- Giubboni, S. (2020b). I presupposti della responsabilità civile del datore per infortunio sul lavoro nella nomofilachia della Suprema Corte (con una chiosa sul risarcimento del danno da Covid-19) (Corte di cassazione, sezione lavoro, 19 giugno 2020, n. 12041), *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 669-689.
- Giubboni, S. (2021). Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 441-458.
- Giuliani, A. (2020). Il lavoro agile: contemperamento tra tutela della salute ed esigenze lavorative, *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 80-87.
- Giunta, F. (2014). I modelli di organizzazione e gestione nel settore antinfortunistico. In D. Fondaroli e C. Zoli (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, Giappichelli.
- Gragnoles, E. (2014). La tutela della salute del lavoratore e la predisposizione dei modelli organizzativi. In D. Fondaroli e C. Zoli (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*. Torino, Giappichelli.
- Guarascio, D. (2020). Gli ammortizzatori sociali ai tempi della pandemia. *Parole-chiave*, 2, 149-155.
- Guarascio, D. (2021). La crisi pandemica e la necessità di riformare gli ammortizzatori sociali, *Menabò di Etica ed Economia*, 152, <<https://eticaeconomia.it/la-crisi-pandemica-e-la-necessita-di-riformare-gli-ammortizzatori-sociali/>>.
- Hießl, C. (2022). The Classification of Platform Workers in Case Law: A Cross-European Comparative Analysis. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 42(2), 465-518.
- Ichino, P. (2021). Un protocollo poco innovativo ma non inutile. *LavoroDirittiEuropa*, 4, 1-7.
- Impellizzieri, G. (2021). Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 895-902.
- Impellizzieri, G. (2022). Politiche attive del lavoro e contrattazione collettiva: una prima ricognizione. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 188-205.
- Impellizzieri, G., e Massagli, E. (2020). Fondo nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e privi rilievi critici. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 1191-1197.
- Lambertucci, P. (2021). L'obbligazione di sicurezza del datore di lavoro tra responsabilità civile e tutela precauzionale: un possibile ruolo della contrattazione collettiva. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 259-284.
- La Peccerella, L. (2020). Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 1-5.
- Lazzari, C. (2020a). La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di

- prevenzione. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 11-25.
- Lazzari, C. (2020b). Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 136-149.
- Lazzari, C. (2022). Gli obblighi di sicurezza del lavoratore, nel prisma del principio di autoreponsabilità. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 1-18.
- Levi, A. (2021). La trasformazione digitale ed organizzativa del lavoro e il rilancio dei processi di apprendimento permanente del lavoratore. *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 3, 647-664.
- Ludovico, G. (2020). Il contagio da Covid-19 come infortunio sul lavoro tra copertura INAIL e responsabilità civile. *Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 353-364.
- Magnani, M. (2021). La riforma degli ammortizzatori sociali. *LavoroDirittiEuropa*, 2, 1-9.
- Marazza, M. (2020). L'art. 2087 c.c. nella pandemia covid-19 (e oltre). *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 267-286.
- Maresca, A. (2020a). Contrazione del lavoro e flessibilità dei tempi di lavoro indotte dal COVID-19: esperienze e prospettive, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 287-98.
- Maresca, A. (2020b). Il rischio di contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull'art. 29-bis della l. n. 40/2020). *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 1-10.
- Maresca, A. (2020c). Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19. *Federalismi.it*, 8, IV-XI.
- Maresca, A. (2021). L'art. 29-bis del decreto liquidità: profili lavoristici. In M. Giovannone (a cura di) *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria*, Atti del convegno, Roma, Aracne Editore.
- Marinelli, M. (2020). Infortunio sul lavoro e Covid: molto strepito per nulla?. *Lavoro nella giurisprudenza*, 7, 677-686.
- Marino Aimone, P. (2017). Funzioni e strumenti del Disability Manager. In S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare. Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68.
- Massara, S.G. (2017). L'insostenibile tensione verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 481- 497.
- Massara, S.G. (2021). Ammortizzatori sociali e pandemia: quale equilibrio?. *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 181-207.
- Massara, S.G. (2022). Dal welfare "pandemico" e universale una suggestione sulle nuove crisi industriali del xxi secolo. *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 159-174.
- Natullo, G. (2014a). Sicurezza del lavoro e modelli organizzativi: brevi osservazioni su alcuni profili individuali e collettivi. In D. Fondaroli, C. Zoli (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della*

- sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, Giappichelli.
- Natullo, G. (2014b). Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza ragionevolmente (concretamente) applicata?. *I Working Papers di Olympus*, 39, 17-50.
- Natullo, G. (2020). Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?. *Working Papers Massimo d'Antona*, n. 413.
- Natullo, G. (2021). *Ambiente di lavoro e tutela della salute*. Torino, Giappichelli.
- Natullo, G. (2022). La gestione della pandemia nei luoghi di lavoro. *Lavoro e diritto*, 1, 77-96.
- Paci, N. (2010). I sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. In G. Natullo, P. Pascucci, e L. Zoppoli (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa.
- Pascucci, P. (2011). La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme. *I Working Papers di Olympus*, 1, 24-30.
- Pascucci, P. (2019). Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 98-121.
- Pascucci, P. (2020a). Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020, *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 117-135.
- Pascucci, P. (2020b). Covid-19 e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 166(2), 373-395.
- Pascucci, P. (2021a). Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali. *Rivista giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 4, 537-552.
- Pascucci, P. (2021b). Sicurezza sul lavoro e cooperazione del lavoratore. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 171, 421-458.
- Pasquarella, V. (2015). La sospensione dell'attività imprenditoriale. In G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*. Milano, Utet giuridica.
- Pedrizzoli, M. (1998). Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi di lavoro autonomo. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 49-104.
- Pelusi, L.M. (2017a). La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 1041-1058.
- Pelusi, L.M. (2017b). Il lavoro agile tra l'eshaustività dell'informativa di salute e sicurezza e l'applicabilità del D.lgs. n. 81/2008, Gruppo Giovani Giuslavoristi Sapienza (GGGS) (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi. Working Paper “Massimo D'Antona” – Collective Volumes*, n. 6.
- Pelusi, L.M. (2019). Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 122-137.
- Pennesi, P., e Rausei, P. (2009). La sospensione dell'attività imprenditoriale. In M.

- Tiraboschi e L. Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il correttivo (d. lgs. n. 106/2009)*. Milano, Giuffrè.
- Perulli, A. (2017). Lavoro e tecnica al tempo di Uber. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 195-215.
- Perulli, A., e Treu, T. (2022). “*In tutte le sue forme e applicazioni*”: per un nuovo Statuto del lavoro. Torino, Giappichelli.
- Peruzzi, M. (2017). Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 1-29.
- Pessi, R. (2021). Profili evolutivi dell’ordinamento della previdenza pubblica. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 495-506.
- Porcheddu, D. (2021). Chi paga per il lavoro da remoto? Spunti da una sentenza della Corte di Cassazione belga. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 276.
- Picco, G. (2020). Sicurezza sul lavoro, responsabilità disciplina datoriali e sanzioni nell’emergenza epidemiologica da SARS-COV-2. *Responsabilità civile e previdenza*, 4, 1329-1343.
- Piergallini, C. (2013). Il modello organizzativo alla verifica della prassi. In A.M. Stile, V. Mongillo, e G. Stile (a cura di) *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001*. Napoli: Jovene editore.
- Piva, D. (2011). *La responsabilità del «vertice» per organizzazione difettosa nel diritto penale del lavoro*. Napoli: Jovene editore.
- Piva, D. (2021). L’art. 29-bis del decreto liquidità: profili penalistici. In M. Giovannone (a cura di) *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto dell’emergenza sanitaria, Atti del convegno*. Roma: Aracne.
- Raitano, M. (2011). Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo. *Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 99-130.
- Rausei, P. (2021). Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell’impresa. *IPSOA Quotidiano*, 16 dicembre.
- Regna, S. (2021). Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 265-272.
- Romei, R. (2020). Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia. *Labor*, 4, 423-438.
- Russo, Y. (2009). Sicurezza e responsabilità “penale-amministrativa” degli enti collettivi: i modelli di organizzazione e gestione. In M. Tiraboschi, e L. Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il correttivo (d. lgs. n. 106/2009)*, Milano: Giuffrè.
- Sandulli, P. (2020). Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 439-454.
- Sandulli, P., Pandolfo, A., e Faioli, M. (2020). Coronavirus, regresso e danno differenziale. Contributo al dibattito. *Working Papers CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, n. 420.
- Santoriello, C. (2021). L’orientamento della giurisprudenza penale. In M. Giovannone (a cura di), *La responsabilità civile e penale del datore di lavoro nel contesto*

- dell'emergenza sanitaria. Atti del convegno.* Roma, Aracne.
- Schiraldi, G. (2021). La sicurezza e la salute del lavoratore ai tempi del Covid-19. I profili di natura sindacale. *Lavoro nella giurisprudenza*, 3, 282-293.
- Stefanelli, A., e Marinelli, A. (2020). Nota a Tribunale Grosseto sez. lavoro 23 aprile 2020 n. 502. *Lavoro Diritti Europa*, 2, 1-4.
- Talarico, M. (2021). Autonomia collettiva e formazione professionale: il Fondo nuove competenze quale nuovo strumento di politica attiva. In Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., e Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Per una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press.
- Tinti, A.R. (2020). Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale. *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 419.
- Tiraboschi, M. (2009). Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. In M. Tiraboschi, e L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè.
- Tiraboschi, M. (2017). Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro. *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 335.
- Tiraboschi, M. (2022). Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi. *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 136-154.
- Tomassetti, P. (2019). Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione del personale. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 1149-1181.
- Treu, T. (2017). Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della Gig economy. *Lavoro e Diritto*, 3-4, 368-405.
- Tridico, P. (2021). Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 459-482.
- Tullini, P. (2020). Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico: alcune questioni giuridiche. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 334-351.
- Turrin, M. (2021). La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e oltre. *LavoroDirittiEuropa*, 2, 1-26.
- Valente, L. (2021). Politiche attive del lavoro troppo lente per fare Gol. *Lavoce.info*, 8 gennaio.
- Varesi, P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 75-113.
- Zilli, A. (2020). Il lavoro agile per Covid-19 come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa. *Labor*, 4, 533-542.
- Zoppoli, L. (2020). Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane? *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 421.

VIII

La somministrazione di lavoro: analisi di impatto nel mercato del lavoro tra esigenze di flessibilità e tutela del lavoro

*Fabiola Lamberti e Nicola Caravaggio**

8.1 Nota introduttiva

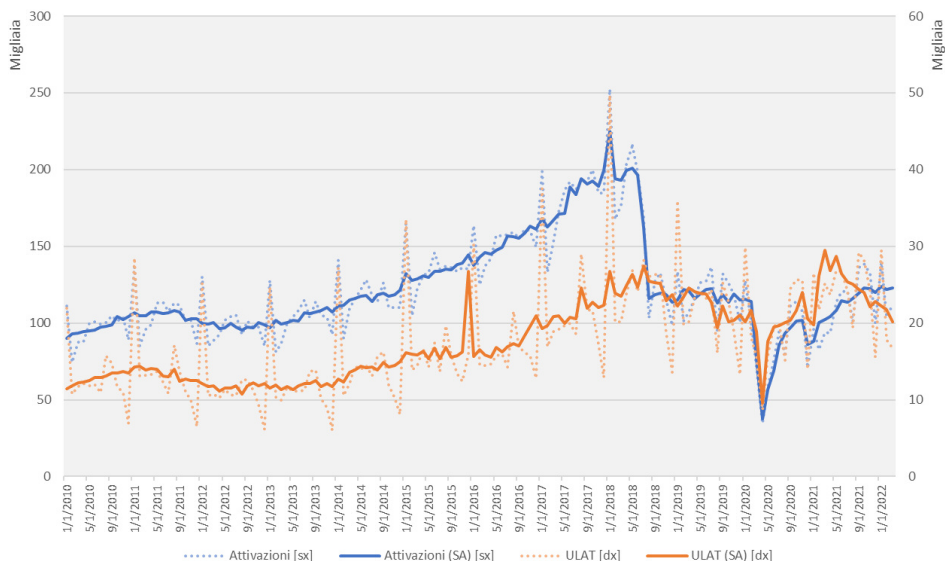
Negli ultimi vent'anni il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato da numerose riforme, spesso in linea di discontinuità tra di loro. Il cambiamento può dirsi iniziato con il “pacchetto Treu” del 1997 e proseguito con la successiva “legge Biagi” del 2003 (L. 30/2003), interventi che rispondevano ad indicazioni europee di trasformazione del mercato del lavoro, quali la Strategia Europea dell'Occupazione del 1997 e la successiva Strategia di Lisbona del 2000. Si tratta di riforme che, sostanzialmente confermate da uno dei decreti del “Jobs Act” (d.lgs. 81/2015), hanno avuto come obiettivo quello di ridimensionare la rigidità del mercato del lavoro italiano seguendo il modello europeo della cosiddetta *flexicurity*, dove – con il precipuo obiettivo di fornire un equilibrio tra flessibilità e sicurezza – strumenti di flessibilità nei rapporti di lavoro si controbilanciano a quelli di maggior sicurezza sociale per i lavoratori (Fadda *et al.*, 2012). Ad esse ha fatto poi seguito un diverso approccio, con il “decreto Dignità” (D.L. 87/2018 conv. in L. 96/2018), finalizzato a contenere una flessibilità ritenuta, per certi versi, eccessiva.

L'analisi proposta intende fornire una rappresentazione empirica dell'evoluzione dell'istituto della somministrazione sia da un punto di vista quantitativo che giuslavoristico, per consentire di apprezzare utilità e criticità dell'istituto. L'indagine è stata condotta facendo ricorso ad un campione esclusivo del sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) fornito dal Ministero del Lavoro (ML) al Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Roma Tre, in quanto ente ricerca riconosciuto dal COMSTAT¹⁵⁸. I dati si riferiscono a tutti i contratti – attivati, modificati e cessati – registrati dal 2008, anno di entrata in vigore del sistema delle CO, sino al primo trimestre 2022 (ultima

* Pure essendo frutto di una riflessione ed elaborazione comune, i paragrafi 8.2.1, 8.2.2, 8.4, 8.5, 8.5.1, 8.5.2 sono da attribuire a Fabiola Lamberti; i paragrafi 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2 sono da attribuire a Nicola Caravaggio; i paragrafi 8.1, 8.3, 8.4.1, 8.6 sono da attribuire ad entrambi gli autori.

¹⁵⁸ Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica.

Figura 8.1 – Attivazioni e ULAT in somministrazione, serie mensile gennaio 2010-marzo 2022



Nota: ULAT sta per unità di lavoro attivate; SA sta per *seasonally adjusted*. La destagionalizzazione è stata effettuata tramite procedura TRAMO-SEATS con JDemetra+ (vers. 2.2.2).

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

fornitura disponibile) e riguardano sia i rapporti di lavoro alle dipendenze dirette di un datore di lavoro, ottenuti dal modello Unificato LAV (Unilav)¹⁵⁹, sia i rapporti di lavoro somministrato – ottenuti, invece, dal modello Unificato SOMM (Unisomm)¹⁶⁰. Nel periodo osservato il quadro normativo riferito al contratto di somministrazione di lavoro ha fatto registrare modificazioni sostanziali, passando da previsioni relative a necessità di ragioni di carattere tecnico, produttivo e organizzativo legittimanti, con relativo limite di successione di contratti a termine (decreto Biagi), alla eliminazione delle ragioni giustificatrici (decreto Poletti), fino ad approdare a più stringenti limiti di utilizzo e meccanismi di contingentamento (decreto Dignità). L'utilizzo effettivo della somministrazione è strettamente correlato, in una relazione bidirezionale, con i detti interventi normativi.

Le informazioni del campione utilizzato consentono di catturare l'intera domanda di lavoro¹⁶¹ da parte delle aziende nel mercato del lavoro italiano e

¹⁵⁹ Comprensivo anche dei tirocini.

¹⁶⁰ Il modello Unisomm è composto da due flussi informativi: i) i rapporti di lavoro fra i lavoratori e l'agenzia di somministrazione; ii) le missioni dei lavoratori presso le ditte utilizzatrici.

¹⁶¹ Per domanda di lavoro si fa riferimento al numero delle contrattualizzazioni stipulate in specifici periodi di riferimento dai datori di lavoro e dalle agenzie di lavoro, considerando

di sviluppare un'indagine critica della domanda di somministrazione rispetto alla domanda di lavoro complessivamente intesa. Il campione è costituito da oltre 26 milioni di osservazioni, mentre il numero di lavoratori interessati è di circa 4,5 milioni¹⁶². Attraverso l'analisi della più recente giurisprudenza del lavoro tramite agenzia si vuole, inoltre, proporre una riflessione sull'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alla regolamentazione europea, indagando l'effettività delle disposizioni che, recependo la direttiva 2008/104, impongono agli Stati membri di adottare discipline nazionali che contengano misure adeguate a preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia.

8.2 L'evoluzione storica della domanda di lavoro in somministrazione alla luce delle modifiche del quadro regolatorio

8.2.1 Dal Decreto Biagi al Jobs Act: una spinta verso la flessibilità

Il decreto Biagi (d.lgs. 276/2003), nella sua prima formulazione, stabiliva che si potesse fare ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato solo a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore (art. 20, co 4). Precedentemente, per effetto della L. 1369/1960, si applicava invece la regola generale che vietava l'intermediazione di mano d'opera e, quindi, che il lavoratore potesse intrattenere rapporti di lavoro con un soggetto diverso da quello che, esercitando su di lui i classici poteri datoriali (potere direttivo, di controllo, disciplinare), ne utilizzava la prestazione. Una prima significativa deroga a tale divieto si era già registrata con la L. 196/1997 che aveva introdotto il lavoro interinale, consentito solo a termine ed in presenza di specifiche ipotesi previste dalla contrattazione collettiva. Con la L. 92/2012 (art. 9 lett. b), l'anzidetta regola della necessaria sussistenza della ragione giustificatrice era venuta meno nell'ipotesi di primo rapporto a tempo determinato, nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato di durata non superiore a dodici mesi per lo svolgimento di qualsiasi mansione. A seguito dell'entrata in vigore del D.L. 34/2014 (cd. decreto Poletti), convertito con modificazioni in L. 78/2014, l'obbligo di indicare le ragioni giustificatrici del ricorso alla somministrazione a tempo determinato era infine stato eliminato, così rendendo possibile l'utilizzo del lavoro sommini-

anche i tirocini ed escludendo i lavoratori autonomi.

¹⁶² Per maggiori informazioni sul processamento dei dati e sulle sue differenze rispetto al simile Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie (CICO) fornito dal ML si rimanda alla Nota Metodologia presente nel report trimestrale: *Il lavoro in somministrazione in Italia: Quarto trimestre 2021* (Osservatorio sul lavoro in somministrazione, 2022b).

strato per rapporti di durata complessiva non superiore a 36 mesi.

Il successivo intervento di razionalizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro flessibili, operato dal d.lgs. 81/2015, ha sostanzialmente recepito la normativa previgente, confermando la non necessità delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo e collegandone la legittimità dell'utilizzo, per la somministrazione a tempo determinato, al solo rispetto dei limiti quantitativi fissati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore (art. 31) e, per la somministrazione a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*), salvo diversa previsione dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore, nel limite del 20% della forza lavoro occupata con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze dell'utilizzatore.

Gli interventi normativi citati hanno di fatto determinato una notevole spinta verso l'utilizzo dell'istituto che ben si presta(va) a recepire le esigenze di flessibilità del mercato senza ingessare la struttura organizzativa aziendale, a fronte di tutele ben congegnate per i prestatori di lavoro, di cui si dirà innanzi.

E infatti, la domanda di lavoro in somministrazione in Italia ha mostrato un continuo e costante aumento dal 2010 sino al 2018 come mostrato nella Fig. 8.1. In meno di dieci anni il numero medio di contrattualizzazioni annuali è quasi raddoppiato, passando dalle 96mila del 2010 alle 180mila del 2017, mentre uno storico picco mensile è stato raggiunto nel mese di gennaio 2018 (con 253mila attivazioni, +26,7% rispetto al gennaio 2017). Pertanto, sia in seguito al decreto Poletti che agli interventi del Jobs Act, la domanda di lavoro in somministrazione ha risposto sempre in modo positivo alle riforme del mercato del lavoro. Nel primo caso a beneficiarne maggiormente sono stati i contratti a tempo determinato, mentre nel secondo quelli a tempo indeterminato. Già dal 2013 la domanda di lavoro in somministrazione, quasi esclusivamente a termine, aveva fatto registrare una forte crescita pari al 5% rispetto all'anno precedente. Con il 2014 la spinta è stata ancora più forte, specie nei primi due trimestri con crescita tendenziali rispettivamente del 15,4% e 17,2% per un totale di oltre 100 mila contratti a tempo determinato in più rispetto al primo semestre 2013. Nell'intero 2014 la crescita annuale della domanda in somministrazione è stata del 12,4% (153mila attivazioni in più), quasi interamente a termine. Il trend positivo è continuato anche nel 2015 con una crescita anche superiore, pari al 14,7% e con oltre 205mila contrattualizzazioni in più rispetto al 2014.

L'ottima *performance* della somministrazione di lavoro rispetto alle altre tipologie contrattuali nel periodo osservato è dovuta essenzialmente proprio alla liberalizzazione introdotta dal d.lgs. 81/2015, per effetto dell'eliminazione dell'obbligo di giustificare il ricorso a questo contratto, in aggiunta all'assenza di norme che estendevano le garanzie sancite nell'ambito del contratto a termine diretto. Inoltre, nel medesimo periodo, anche il tempo indeterminato ha giocato un ruolo importante favorito dagli sgravi fiscali per le assunzioni a tempo indeterminato, previste dalla legge di stabilità del 2015 (L. 190/2014).

Infatti, nel quarto trimestre del 2015 si è assistito a una vera e propria esplosione nel ricorso alla contrattualizzazione a tempo indeterminato, (anche) nella somministrazione, con 100mila attivazioni in più rispetto al medesimo trimestre del 2014, una crescita vicina al 900%. Nello stesso periodo anche le trasformazioni sono notevolmente aumentate, passate da meno di un centinaio a oltre 3mila unità. Infine, nel 2017 l'abolizione dei voucher (D.L. 25/2017) ha ulteriormente incentivato il ricorso alle agenzie del lavoro¹⁶³.

Sempre con il Jobs Act vengono poi eliminate le causali tipiche di utilizzo per la somministrazione a tempo indeterminato, sulla scia di quanto già disposto dal D.L. 34/2014 per quella a tempo determinato, imponendo però, proprio per la somministrazione a tempo indeterminato, l'utilizzo esclusivo dei lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione (Alessi, 2016; Ciucciovino, 2016), così recependo nella legge una previsione già dettata dalla contrattazione collettiva. Vengono altresì eliminati i previgenti limiti legali al ricorso a missioni successive e rimangono privi di sanzione sia il superamento della durata massima della singola missione, sia il numero massimo di assegnazioni presso il medesimo utilizzatore (art. 34). L'impianto normativo della somministrazione, come congegnato, non era quindi scevro dalla possibilità di "abuso", inteso come reiterazione di contratti e – in ultima analisi – di precarizzazione del lavoro, tanto che si è parlato di utilizzo in frode alla legge (Ferrara, 2018). Nonostante l'introduzione di specifiche conseguenze sanzionatorie¹⁶⁴, permaneva la prassi di un susseguirsi di missioni successive del medesimo lavoratore (Bolego, 2011) giudicato contrario al diritto europeo, in quanto potenzialmente elusivo della direttiva 2008/104 che, da un lato, considera il lavoro tramite agenzia un istituto tipico del mercato del lavoro, idoneo a facilitare le transizioni e l'inserimento lavorativo; dall'altro, ritiene siano necessarie regole precise nei singoli Stati membri nell'ottica delle politiche di *flexicurity* anche per i rapporti di lavoro "non standard" (Corti, 2018). L'art. 4 della direttiva 2008/104, infatti, impone agli Stati membri di rimuovere «eventuali restrizioni o divieti imposti al ricorso al lavoro tramite agenzia interinale», giustificati soltanto in base a «ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi», mentre il successivo art. 5, in attuazione dell'invocata sicurezza *pro labour*, stabilisce il principio di parità di trattamento nelle condizioni di impiego e di occupazione fra lavoratori somministrati e lavoratori impiegati nelle medesime mansioni presso l'utilizzatore (Zappalà, 2019).

L'impianto del Jobs Act, con l'eliminazione delle ragioni giustificatrici e

¹⁶³ La limitazione della possibilità dell'utilizzo dei voucher sino al 31 dicembre 2017 spiegherebbe in parte il picco di contrattualizzazioni in somministrazione avutosi nel gennaio 2018.

¹⁶⁴ Si veda il Paragrafo 8.5.1.

la non previsione di limiti espliciti all'utilizzo del lavoratore in missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice, pur in presenza di una percentuale di contingentamento affidata alle previsioni del contratto collettivo applicato dall'utilizzatore (Zilio Grandi e Picunio, 2018), aveva determinato, secondo alcuni (Giubboni, 2021), una sostanziale destrutturazione funzionale dell'istituto, determinando «una situazione di anarchia legislativa nei rapporti di lavoro a termine in somministrazione» (Ferrara, 2018). In tale quadro regolatorio si inserisce, quindi, la modifica normativa del 2018.

8.2.2 Il decreto Dignità: i limiti di contingentamento e la correlazione con il lavoro a termine

Il cd. decreto Dignità, D.L. 87/2018 conv. in L. 96/2018, ponendosi in forte antitesi rispetto al Jobs Act, ha riscritto – tra l'altro e per quanto qui ci occupa – la disciplina in tema di contratti di lavoro a tempo determinato e di lavoro somministrato reintroducendo la tecnica della giustificazione a fondamento del contratto di lavoro a termine e prevedendo puntuali tetti di contingentamento per l'utilizzo del lavoro a termine e del lavoro somministrato. Il decreto è intervenuto sul testo previgente e l'art. 34, co. 2, d.lgs. 81/2015, così come novellato, ha esteso la disciplina del contratto a tempo determinato al contratto di lavoro a termine tra l'agenzia di somministrazione e il lavoratore, con la sola eccezione delle norme contenute negli articoli 21, co. 2 (il cd. *stop and go*, ovvero le pause tra un contratto e il successivo), 23 (i limiti quantitativi al numero di contratti a termine che possono essere stipulati dai datori di lavoro) e 24 (il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato). Le causali giustificative necessarie per i contratti di durata superiore ai dodici mesi e per i rinnovi sono restrittivamente tipizzate con riferimento alle esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività dell'utilizzatore, ed a quelle connesse ad incrementi temporanei, significativi e non programmabili, di tale attività produttiva, oltre che alle esigenze sostitutive. Ampio è stato il dibattito sulla concreta percorribilità delle causali giustificatrici, ma non è questa la sede per disquisirne (Passalacqua, 2021; Zilio Grandi, 2021).

La previsione del limite temporale diventa dirimente perché, in caso di violazione del limite massimo di durata del contratto di lavoro, riportato a quello legale imposto dall'art. 19, co. 1, d.lgs. 81/2015 di complessivi 24 mesi, ferme restando le causali di cui si è detto, la sanzione consiste nella “trasformazione” (*rectius* conversione) in contratto di lavoro a tempo indeterminato dalla data del superamento del limite, in capo al datore di lavoro utilizzatore (Passalacqua, 2021). Nel calcolo della durata massima di 24 mesi, devono considerarsi anche i contratti intercorsi tra le stesse parti, comprensivi di proroghe e rinnovi, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, indi-

pendentemente dai periodi di interruzione. Pertanto, il contratto si considera a tempo indeterminato anche nel caso in cui il termine di 24 mesi venga superato a causa di una successione di contratti. Un ulteriore contratto a tempo determinato fra gli stessi soggetti, della durata massima di dodici mesi, può essere stipulato presso l'Ispettorato territoriale del lavoro competente per territorio, tuttavia, in caso di mancato rispetto di questa procedura, nonché di superamento del termine stabilito nel medesimo contratto, lo stesso si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data della stipulazione.

Inoltre, la nuova regolamentazione prevede che al contratto tra agenzia e lavoratore si applichi la disciplina del contratto a tempo determinato anche in materia di rinnovi e proroghe, queste ultime legittime per un massimo di quattro volte entro il limite di 24 mesi, ferme restando le causali di cui si è detto. Se prorogato più di quattro volte, il contratto si considera a tempo indeterminato a partire dalla quinta; analoga sanzione si applica nel caso in cui, decorsi dodici mesi, il contratto venga prorogato senza causale giustificativa. Anche in questo caso, nessuna limitazione viene però introdotta per l'invio in missione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione che, ai sensi dell'art. 31, co. 1, d.lgs. 81/2015, può inviarli in missione senza obbligo di causale o vincoli di durata nel rispetto dei limiti percentuale fissati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore o, in mancanza, nel limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipula del contratto. Parimenti, non sussiste l'obbligo di giustificazione nel caso di contratti di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a dodici mesi, salvo il caso di rinnovo, e in relazione alle attività stagionali individuate dal D.P.R. n. 1525 del 1965 e dai contratti collettivi.

Il legislatore ha altresì previsto una clausola di contingentamento per l'utilizzo dei lavoratori assunti con contratto di somministrazione a termine. Detto limite massimo comprende sia i lavoratori assunti con contratto di somministrazione a termine sia i lavoratori assunti direttamente dall'utilizzatore con contratto a tempo determinato. Infatti, salvo diverse regolamentazioni dei contratti collettivi, il numero dei lavoratori somministrati a termine e dei lavoratori a tempo determinato non può superare complessivamente il 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato operanti presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei contratti¹⁶⁵. Nel caso di inizio dell'attività nel corso dell'anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al momento della stipulazione del contratto di somministrazione di lavoro. In ogni caso, questa limitazione non si applica alla somministrazione a tempo determinato di lavoratori disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortiz-

¹⁶⁵ Con arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,5.

zatori sociali, e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati.

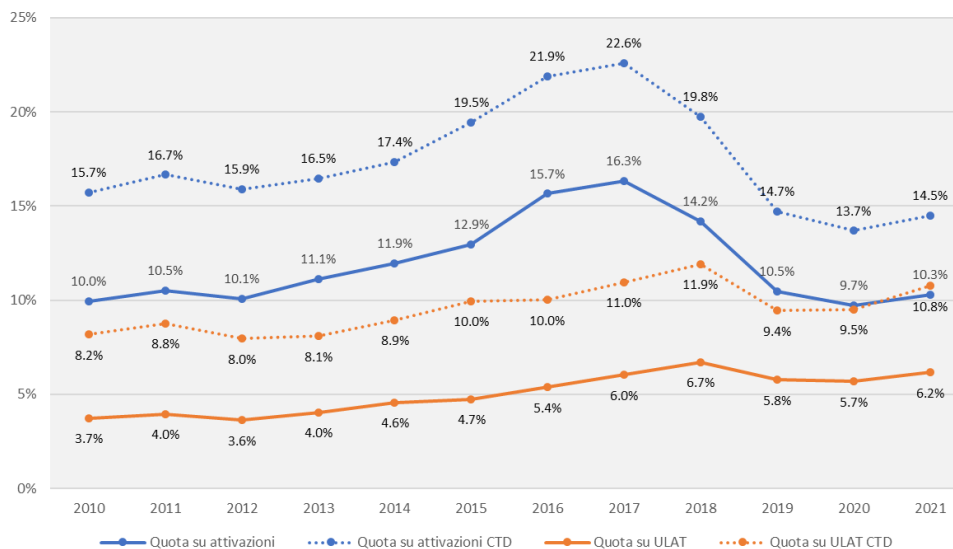
Dunque, l'utente è ora soggetto a due limiti: da un lato, è tenuto a rispettare il limite massimo previsto dalla legge per l'assunzione di lavoratori a termine (ossia il 20% dei lavoratori a tempo indeterminato), dall'altro, deve rispettare l'ulteriore limite complessivo del 30% calcolato considerando sia i lavoratori a termine che i somministrati. Sicché, così come la progressiva liberalizzazione della somministrazione, di cui si è detto nel paragrafo precedente, aveva determinato ottime *performance* di utilizzo dell'istituto, la stretta normativa attuata con il citato decreto Dignità ha inciso in maniera significativa sul concreto utilizzo della somministrazione, come dimostrato dai dati. Infatti, in seguito a tale riforma, la domanda in somministrazione ha subito una forte contrazione nel mese di agosto 2018 quando le attivazioni, pari a poco più di 100mila, sono state inferiori del 46,4% rispetto a quelle registrate nello stesso mese dell'anno precedente.

La contrazione nella domanda ha però riguardato principalmente i contratti stagionali di breve e brevissima durata, gli stessi che avevano fortemente "gonfiato" la domanda nei mesi antecedenti. Nel terzo trimestre 2018 le attivazioni di contratti giornalieri si sono ridotte del -53,8% rispetto al medesimo trimestre del 2017, quelle di 2-3 giorni del -45,9%, da 4 a 30 giorni del -36,6%. Diversamente, la contrazione è stata minimale per i contratti di maggior durata e addirittura si è assistito ad un aumento tendenziale per alcuni gruppi, così com'è avvenuto per i contratti di agenzia a tempo indeterminato. Sempre prendendo a riferimento il terzo trimestre 2018, la variazione tendenziale nelle attivazioni di contratti con durata da 31 a 90 giorni è stata del -15,1% mentre i contratti con durata superiore ai 90 giorni sono cresciuti dell'8%. Infatti, il forte calo mostrato nella domanda in somministrazione avutosi nel 2018 è stato decisamente più contenuto se letto in termini di giornate lavorative effettivamente acquistate dalle aziende facendo ricorso all'indicatore delle unità di lavoro attivate (ULAT)¹⁶⁶.

Il picco negativo correlato all'introduzione del decreto Dignità mostrato nella Fig. 8.1 appare molto più contenuto se letto in questi termini, come si può apprezzare dalla Fig. 8.2, dove viene mostrato il contributo annuale della

¹⁶⁶ L'indicatore sintetico delle ULAT ha il fine di rispondere alla domanda "quanti lavoratori *full-time* in un anno sarebbero serviti ad assolvere la domanda di lavoro?" e permette di stimare le unità di lavoro *full-time equivalent* sottostanti ciascun contratto. Il calcolo viene effettuato a partire dalle giornate contrattualizzate di ciascun contratto dividendo il totale per 365. Pertanto, se un lavoratore attraverso un contratto realizza nell'arco di un anno 365 giornate di lavoro, il suo corrispettivo ULAT sarà pari ad 1. Inoltre, nel calcolo delle ULAT si tiene conto anche della tipologia di orario associata a ciascun contratto. Infatti, quando il contratto è di tipo part-time (orizzontale, verticale o misto), il valore delle ULAT calcolato viene moltiplicato per 0,7.

Figura 8.2 – Quota percentuale Attivazioni e ULAT in somministrazione sul totale della domanda del mercato del lavoro, serie annuale dal 2010 al 2021



Nota: CTD sta per *contratto a tempo determinato* (A.02.00).

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

somministrazione all'intera domanda del mercato del lavoro¹⁶⁷ sia in termini di singole attivazioni che di ULAT. Nel 2017, ad esempio, il 16,3% del totale della domanda di lavoro delle aziende italiane è stata effettuata tramite somministrazione. Ciò nonostante, in termini di giornate effettivamente domandate, la quota è stata del 6% ed è interessante notare come la caduta osservata nel 2018 e nel 2019 sia stata minimale – nonché ritardata – se vista in termini di ULAT, passando dal 6,7% del 2018 al 5,8% del 2019. Indubbiamente maggiore è il contributo della somministrazione se osservato unicamente in termini di contratti a tempo determinato i quali rappresentano la fattispecie predominante.

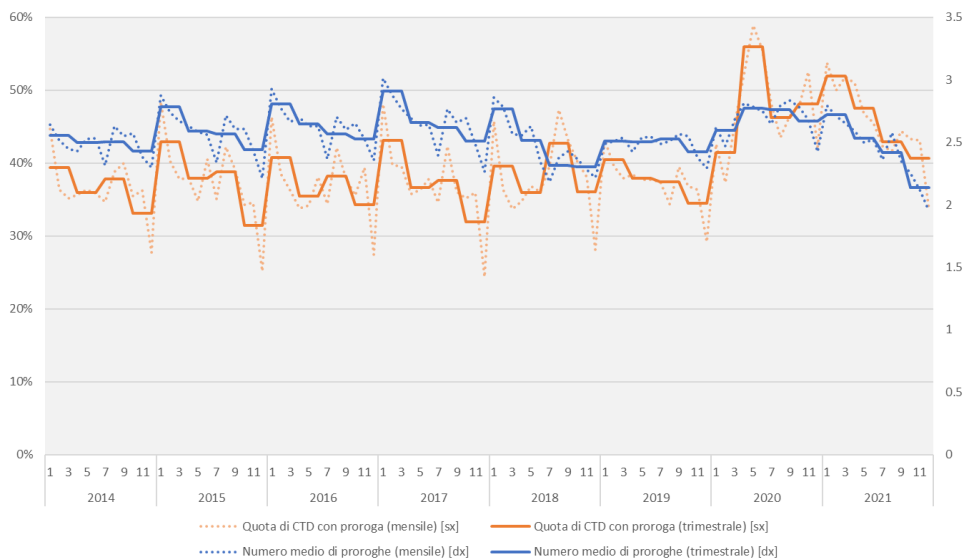
Il decreto Dignità ha profondamente inciso sulla somministrazione andando a ridurre il continuo e forte ricorso a contratti di brevissima durata che aveva caratterizzato l'istituto negli anni precedenti in maniera sempre più pervasiva. Con una ridotta possibilità del ricorso a proroghe e rinnovi per i contratti a termine, la domanda si è riversata verso contratti a tempo determinato di maggior durata, nonché verso un aumento del tempo indeterminato. Infatti,

¹⁶⁷ L'intera domanda viene identificata come il totale delle attivazioni in Unilav e Unisomm. Nel caso della somministrazione per le attivazioni si fa riferimento ai contratti di agenzia mentre per il calcolo delle ULAT, quindi, per il calcolo dei giorni lavorati da ciascun lavoratore, si prende a riferimento il contratto di missione stipulato con l'impresa utilizzatrice.

mentre il ricorso al tempo determinato ha fatto registrare una contrazione tendenziale oscillante tra il -30,7% del terzo trimestre 2018 al -45,5% del primo trimestre 2019 con oltre 270mila contrattualizzazioni in meno, il tempo indeterminato ha subito un forte aumento. Proprio in questo trimestre, poi, si è raggiunto il picco nella crescita delle attivazioni di somministrazioni a tempo indeterminato, circa 160mila in più rispetto al primo trimestre 2018. Inoltre, molti contratti a tempo determinato o di apprendistato sono stati trasformati a tempo indeterminato similmente a quanto accadde al termine del 2015 e del 2016. Da qualche centinaio di trasformazioni trimestrali, a partire dal terzo trimestre 2018 il numero ha di gran lunga superato le migliaia arrivando nel quarto trimestre dello stesso anno a farne registrare oltre 5mila in più rispetto al quarto trimestre 2017. Questo forte aumento nel ricorso al tempo indeterminato, sia attraverso assunzioni che trasformazioni, ha comportato un aumento considerevole della quota di lavoratori in somministrazione stabili come verrà mostrato in dettaglio nella sezione successiva.

Altro dato interessante da osservare è quello riferito alle proroghe, riportato nella Fig. 8.3. Una quota elevata delle missioni a tempo determinato associate ai contratti in somministrazione viene prorogata almeno una volta.

Figura 8.3 – Quota di missioni a termine con almeno una proroga e numero medio di proroghe, serie mensile da gennaio 2014 a dicembre 2021



Nota: i dati mensili e trimestrali si riferiscono alla data di attivazione dei contratti; CTD sta per contratto a tempo determinato (A.02.00).

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

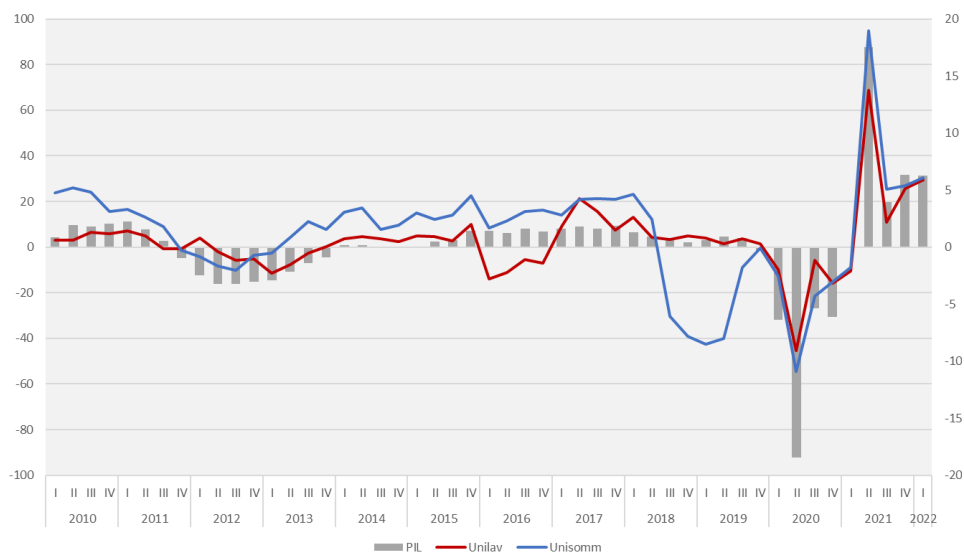
Nel picco raggiunto nel 2017, ad esempio, la media annuale¹⁶⁸ è stata pari al 37,2% mentre nel caso dei contratti direttamente subordinati questa si assestava al 23,2%. Considerando i contratti avviati nel primo trimestre 2018, la quota di quelli che sono stati prorogati (39,6%) è inferiore di 3,5 punti percentuali rispetto al 2017 (43,1%). Similmente, rispetto al primo trimestre del 2019 la differenza è di 2,7 punti percentuali (40,4%). Emerge oltremodo un aumento nella quota dei contratti prorogati, avviati nel terzo trimestre 2018 rispetto al medesimo trimestre del 2017, dato probabilmente attribuibile ad un effetto anticipazione consistente, quindi, in proroghe contrattualizzate prima dell'entrata in vigore del decreto. Anche il numero medio di proroghe si è fortemente contratto passando, ad esempio, dalle 2,6 del terzo trimestre 2017 alle 2,3 del 2018 o dalle 2,9 del primo trimestre 2017 alle 2,5 del 2019.

8.2.3 L'impatto della pandemia sulla somministrazione e le sue caratteristiche di prociclicità

Gli effetti della pandemia, che ha profondamente intaccato il mercato del lavoro italiano, specialmente quello a termine, non hanno risparmiato l'universo della somministrazione. Nel mese di aprile 2020, durante la fase più acuta del *lockdown*, la domanda di lavoro in somministrazione è caduta verticalmente facendo registrare poco più di 37mila attivazioni (-67,5% in chiave tendenziale). Il terzo trimestre del 2020 è stato infatti il più duro: si sono avute in totale oltre 200mila contrattualizzazioni in meno rispetto al 2019, una riduzione del -53,7%, con una caduta addirittura superiore a quella registrata per la sola domanda di lavoro direttamente subordinato (-45,5%). Nella successiva fase di ripresa, nel secondo trimestre 2021, la variazione tendenziale è stata pari al 93,5% mentre nel caso di Unilav pari al 68,7%. Quella della crisi pandemica, associata a forti squilibri sul fronte della crescita economica del paese ha mostrato come la domanda del lavoro in somministrazione risponda in maniera più che proporzionale sia alle fasi di contrazione (una riduzione nella domanda maggiore rispetto a quella dell'intero mercato del lavoro) che a quelle di espansione (una crescita maggiore). Questa caratteristica di prociclicità della somministrazione rispetto al ciclo economico emerge anche guardando allo storico della sua domanda – eccezion fatta per il periodo successivo al decreto Dignità – come mostrato nella Fig. 8.4.

¹⁶⁸ Calcolata come media dei dati mensili.

Figura 8.4 – Variazione tendenziale delle attivazioni in Unilav e Unisomm e del Prodotto Interno Lordo, serie trimestrale dal I trim. 2010 al I trim. 2022



Nota: i dati mensili e trimestrali si riferiscono alla data di attivazione dei contratti; PIL (Prodotto Interno Lordo) a prezzi di mercato, dati destagionalizzati; CTD sta per *contratto a tempo determinato* (A.02.00).

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

8.3 L'offerta di lavoro in somministrazione e le sue caratteristiche

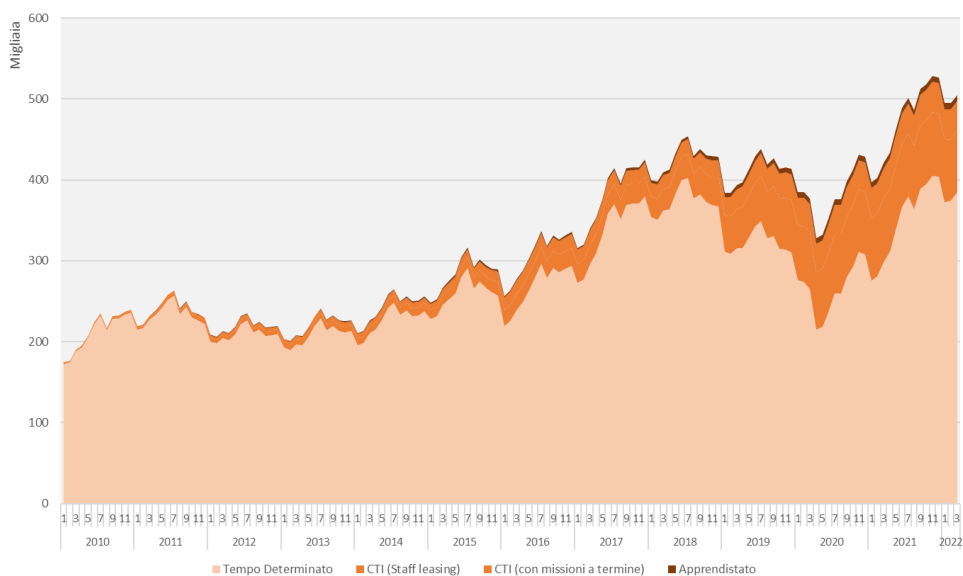
Al continuo aumento della domanda di lavoro in somministrazione, osservato nella sezione precedente, è corrisposto anche un forte aumento nell'offerta dei lavoratori impiegati nella somministrazione. Come mostrato nella Fig. 8.5¹⁶⁹, il numero di lavoratori mensilmente occupato nella somministrazione è continuato a crescere costantemente sino alla metà del 2018 per poi mostrare una contrazione seguita al decreto Dignità, prima, e alla pandemia, dopo. Ciò nonostante, già dal secondo trimestre del 2020 si è osservata una nuova crescita che ha raggiunto il suo picco sul finire del 2021 quando, in media, nel trimestre si contavano oltre 520mila lavoratori.

Considerando le caratteristiche di flessibilità e utilizzo della somministrazione, non stupisce osservare come la quota maggiore dei lavoratori sia

¹⁶⁹ Seppur le CO forniscano dati di flusso e non di stock, considerando il basso ricorso alla somministrazione – peraltro quasi esclusivamente con contratti a tempo determinato – negli anni immediatamente successivi all'introduzione del sistema delle CO (2008), ricostruendo le storie lavorative di ciascun lavoratore nel campione è possibile ricostruire lo stock della somministrazione.

impiegata tramite contratti a tempo determinato. Tuttavia, appare chiaro come, nel tempo, il lavoro in somministrazione sia fortemente cambiato, passando dall'essere quasi esclusivamente di tipo temporaneo all'essere anche strumento di stabilità occupazionale attraverso contratti a tempo indeterminato. Infatti, sempre prendendo a riferimento l'ultimo trimestre del 2021, il 22,1% dei lavoratori in somministrazione (116mila) aveva all'attivo almeno un contratto a tempo indeterminato. Una quota composta per l'82% da lavoratori in *staff leasing*, al cui contratto di lavoro somministrato è associato un solo contratto di missione a tempo indeterminato, e per il 18% da lavoratori con contratti a tempo indeterminato ma impiegati con missioni a termine anche presso differenti utilizzatori¹⁷⁰. Rimane invece residuale, seppur anch'essa in crescita, la quota di lavoratori assunti dalle agenzie del lavoro con contratti di apprendistato la cui quota di poco supera l'1%.

Figura 8.5 – Numero di lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, serie mensile da gennaio 2010 a marzo 2022



Nota: lo stock è calcolato come numero di teste mensili con all'attivo almeno 1 giorno lavorativo con un contratto di somministrazione; CTI sta per *contratto a tempo indeterminato* (A.01.00).

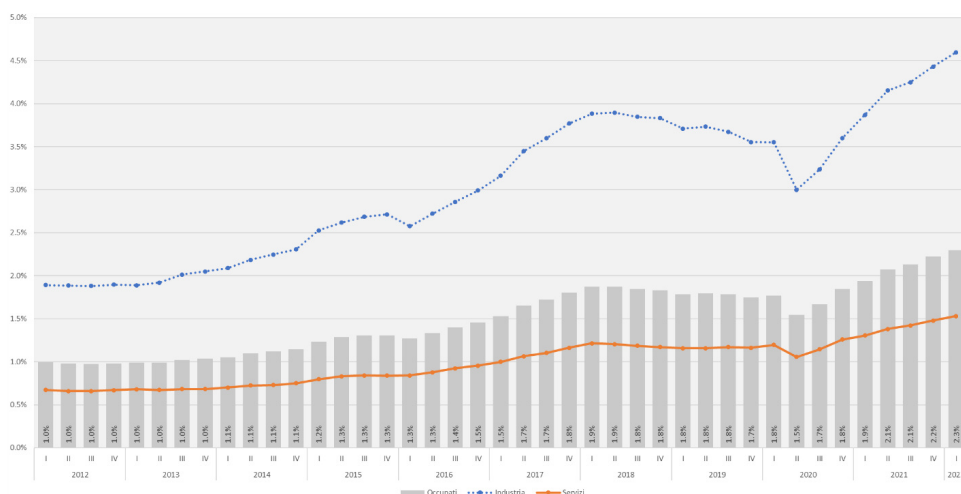
Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

¹⁷⁰ Questa fattispecie, decisamente cresciuta negli anni più recenti, è di particolare interesse poiché sembrerebbe “sposare” quelle che dovrebbero essere le caratteristiche di *flexicurity*: da un lato il lavoro a termine, domandato all'occorrenza, anche presso differenti utilizzatori; dall'altro la sicurezza del contratto di lavoro a tempo indeterminato con l'agenzia di somministrazione che copre il lavoratore anche quando questo effettivamente non ha missioni all'attivo.

8.3.1 L'evoluzione dello stock di lavoratori in somministrazione raffrontato all'intero mercato del lavoro

Volendo calcolare la quota degli occupati con almeno un contratto di somministrazione, è possibile confrontare i dati mostrati nella Fig. 8.5 con quelli forniti dall'indagine campionaria sulle forze lavoro dell'Istat (2022). Come mostrato nella Fig. 8.6, la quota degli occupati nella somministrazione, seppur rappresenti una quota relativamente bassa del totale degli occupati, nel giro di 10 anni è raddoppiata passando dall'essere inferiore all'1% sino al 2,6% del primo trimestre 2022. Inoltre, considerando i due settori economici nei quali si fa principalmente ricorso alla somministrazione, ovvero industria e servizi, nel primo caso la quota è arrivata a raggiungere e poi a superare il 4,6% mentre nel secondo si è arrestata attorno all'1,5%.

Figura 8.6 – Quota dei lavoratori occupati nella somministrazione, serie trimestrale dal I trim. 2012 al I trim. 2022



Nota: il dato trimestrale nella somministrazione è ottenuto come media degli stock mensili, dati destagionalizzati. La destagionalizzazione è stata effettuata tramite procedura TRAMO-SEATS con JDemetra+ (versione 2.2.2).

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

8.3.2 Caratteristiche anagrafiche e professionali dei lavoratori in somministrazione

Dall'analisi sullo stock di lavoratori in somministrazione è possibile desumere molte informazioni sulle caratteristiche anagrafiche e professionali di tali lavoratori, riassunte nella Fig. 8.7. La somministrazione interessa principalmente i lavoratori di sesso maschile, i quali nel 2021 hanno rappresentato il 61% del totale contro il 39% delle donne. I primi, occupati prevalentemente nell'industria e con contratti di media-lunga durata mentre le seconde, principalmente legate al settore dei servizi, hanno contratti più saltuari e di minor durata. I lavoratori in somministrazione sono prevalentemente giovani (oltre il 50% è under 35), caratterizzati da livelli medi d'istruzione (56,7%) e vengono impegnati dalle imprese utilizzatrici prevalentemente nel Nord del paese (68,5%). L'industria rappresenta il settore economico indubbiamente predominante, posto che occupa la metà dei lavoratori (50,1%) seguito dal settore dei servizi (31,8%) e quello del commercio (9,9%).

Guardando ai grandi gruppi professionali (GGP)¹⁷¹ emerge una predominanza di professioni *low-skill* (61,5%) quali *artigiani, operai specializzati e agricoltori* (14%), *conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili* (22%) e *professioni non qualificate* (25,5%). Il 26,6% dei lavoratori in somministrazione è impiegato in professioni *medium-skill* quali *professioni esecutive nel lavoro di ufficio* (14,5%) e *professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi* (12,1%). Infine, gli occupati di tipo *high-skill*, pari all'11,8%, si concentrano prevalentemente nelle *professioni tecniche* (9,2%).

Benché la somministrazione venga utilizzata in larga misura in professioni di tipo *low-skill*, negli anni più recenti è fortemente aumentato il ricorso al lavoro tramite agenzia anche per assecondare una domanda di professioni altamente qualificate¹⁷². Fortemente richieste sono le figure ingegneristiche, come *ingegneri meccanici* (2.2.1.1.1), la cui domanda è cresciuta, ad esempio, di oltre il 50% nel 2021 rispetto al 2020 tornando pienamente ai livelli pre-pandemici. Anche figure professionali del settore informatico sono

¹⁷¹ Quello dei GGP rappresenta il primo livello di disaggregazione della classificazione professionale adottata dall'Istat, la CP2011. Questo livello si compone di 9 gruppi. Nell'analisi qui proposta vengono considerati 8 gruppi escludendo l'ultimo, relativo alle forze armate, poiché non utilizzato nell'ambito della somministrazione. Gli 8 gruppi si ripartiscono nel modo seguente: GGP 1 - *Legislatori, imprenditori e alta dirigenza*; GGP 2 - *Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione*; GGP 3 - *Professioni tecniche*; GGP 4 - *Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio*; GGP 5 - *Professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi*; GGP 6 - *Artigiani, operai specializzati e agricoltori*; GGP 7 - *Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili, conducenti di veicoli*; GGP 8 - *Professioni non qualificate*.

¹⁷² Di seguito di prenderanno a riferimento classi professionali al quinto digit della classificazione professionale Istat (CP 2011).

Figura 8.7 – Caratteristiche dei lavoratori in somministrazione



Nota: i dati fanno riferimento al 2021 e sono ottenuti come media degli stock mensili.

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

particolarmente richieste come *analisti e progettisti di software* (2.1.1.4.1), la cui domanda è particolarmente cresciuta nel 2021 con oltre 12mila attivazioni in più rispetto al 2020 (+51,9%) superando di gran lunga i livelli del 2019.

La pandemia ha inoltre fatto notevolmente crescere la domanda per figure specializzate in ambito medico. Le *professioni sanitarie infermieristiche* (3.2.1.1.1) tra il 2020 e il 2019 hanno fatto registrare una crescita del 41%

con oltre 21 mila contrattualizzazioni in più. Nello stesso periodo la domanda di *medici di medicina generale* (2.4.1.1.0) è cresciuta del 150% ed è continuata a crescere anche tra il 2021 e il 2020 (+97,2%). Una crescita continuativa che ha riguardato anche figure apicali del comparto medico come *dirigenti ed equiparati nella sanità* (1.1.2.6.3) la cui domanda tra il 2020 e il 2019 è cresciuta del 57,1% e similmente anche tra il 2021 e il 2020. Inoltre, sempre nell'ambito delle professioni *high-skill*, è da sottolineare come sia tornata a crescere nel 2021 la domanda nell'ambito delle professioni artistiche. Dai dati osservati emerge, quindi, come attraverso la somministrazione, possano trovare collocazione lavorativa anche soggetti in possesso di elevata qualificazione professionale.

8.4 Il principio di parità di trattamento e le altre tutele a presidio della qualità dell'occupazione somministrata

Da quanto sin qui osservato risulta evidente la doppia anima, *pro-market* e *pro-labour*, che caratterizza l'istituto della somministrazione nel quadro normativo europeo che, da un lato promuove il lavoro tramite agenzia come forma di flessibilità organizzativa potenzialmente capace di innescare fenomeni virtuosi di creazione di occasioni di occupazione (Tiraboschi 2016); dall'altro, intende garantire la qualità di quella stessa occupazione attraverso, principalmente, la previsione della regola della parità di trattamento tra lavoratori tramite agenzia e lavoratori assunti direttamente dall'utilizzatore (Garofalo 2017; Passalacqua 2018; Riccio 2021).

Come noto, ai sensi dell'art. 35 d.lgs. 81/2015, i lavoratori somministrati hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore rispetto ai dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. La norma riproduce quanto già previsto dal d.lgs. 276/2003, che a sua volta attuava le prescrizioni della già citata direttiva 2008/104 che all'art. 5 co. 1 recita: «per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice, le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgervi il medesimo lavoro». La previsione ha l'evidente scopo di evitare un ricorso alla somministrazione determinato esclusivamente da ragioni di contenimento del costo del lavoro e di garantire ai lavoratori somministrati un livello minimo di trattamento equamente calibrato su quello goduto dai dipendenti dell'utilizzatore.

La funzione del principio di parità di trattamento, oltre ad essere quella di escludere il carattere di mera speculazione sul lavoro altrui da parte delle agenzie per il lavoro, è quella di facilitare l'integrazione sociale o, se si vuole, la non discriminazione del lavoratore somministrato nel contesto lavorativo dell'utilizzatore. Parificare le condizioni di trattamento economico e normativo

del lavoratore somministrato con quelle dei lavoratori assunti dall'impresa utilizzatrice significa, infatti, riconoscere che quel lavoratore appartiene, per la durata dell'assegnazione, alla collettività dell'utilizzatore, contribuendo attivamente alla produzione di valore aggiunto e alla crescita economica di quell'impresa. Il principio di parità di trattamento, peraltro, esula la mera dimensione economica, così come stabilito dal secondo periodo dell'art. 35, co. 3, d.lgs. 81/2015, alla stregua del quale «i lavoratori somministrati hanno altresì diritto a fruire dei servizi sociali e assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore addetti alla stessa unità produttiva, esclusi quelli il cui godimento sia condizionato alla iscrizione ad associazioni o società cooperative o al conseguimento di una determinata anzianità di servizio». Tale disposizione recepisce il contenuto dell'articolo 6, co. 4, della direttiva che intende assicurare ai lavoratori somministrati l'accesso alle «strutture e attrezzature collettive» e in particolare ai «servizi di ristorazione, alle infrastrutture di accoglienza dell'infanzia e ai servizi di trasporto».

Restano ferme, in quanto ammesse dalla stessa direttiva, le eccezioni al principio di parità correlate alla possibilità per gli Stati membri di adottare modalità alternative riguardanti le condizioni di lavoro e d'occupazione dei lavoratori concordate con le parti sociali¹⁷³ e la possibilità di deroga nel caso in cui i lavoratori siano assunti dall'agenzia con un contratto a tempo indeterminato e siano garantiti meccanismi di continuità retributiva nei periodi che intercorrono tra una missione e l'altra. In tale prospettiva, nel caso di assunzione a tempo indeterminato, il d.lgs. 81/2015 stabilisce che il contratto deve determinare l'indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta dal somministratore al lavoratore per i periodi nei quali egli rimane in attesa di essere inviato in missione, nella misura prevista dal contratto collettivo applicabile al somministratore e comunque non inferiore all'importo fissato con decreto del Ministero del Lavoro. In ogni caso, questa indennità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo (art. 34, d.lgs. 81/2015). È altresì affidato alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le modalità e i criteri per la determinazione e corresponsione delle erogazioni economiche correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa.

Il principio di parità innanzi detto, in combinato disposto alla previsione di obbligazione solidale tra utilizzatore e somministratore per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali, rappresentano ineludibili garanzie per i lavoratori somministrati che possono peraltro agire nei confronti dell'utilizzatore per eventuali differenze retributive derivanti dall'espletamento di mansioni superiori, differenze sulle quali sussiste analogamente una responsabilità solidale

¹⁷³ Oppure, nel caso di ordinamenti che riconoscono efficacia generalizzata alla contrattazione collettiva, affidino la scelta di adottare le modalità alternative alle stesse parti sociali.

del somministratore in caso di puntuale comunicazione dell'utilizzatore (Aimo, 2015; Carinci, 2015; Ciucciiovino, 2016). Il quinto comma dell'art. 35 stabilisce, infatti, che, nel caso in cui adibisca il lavoratore a mansioni di livello superiore o inferiore a quelle indicate nel contratto, l'utilizzatore è tenuto a darne immediata comunicazione scritta al somministratore, consegnando copia della comunicazione al lavoratore medesimo. Ove non adempia all'obbligo di informazione, l'utilizzatore risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale risarcimento del danno derivante dall'assegnazione a mansioni inferiori.

Interessanti, per una completa osservazione dell'istituto della somministrazione, sono anche le disposizioni che hanno l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità del lavoro tramite agenzia, come quelle in materia di accesso alla formazione e ai servizi dell'impresa utilizzatrice (art. 6, par. 4, Dir. 2008/104) e in tema di calcolo della soglia utile ai fini della costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda (art. 7). Solo un accenno poi, in questa sede, alla tutela prevenzionistica che, per come strutturata nel vigente impianto normativo (art. 35, co. 4), prevede l'informativa puntuale e la relativa formazione, a carico del somministratore, sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive e all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale vengono assunti, in conformità al T.U. 81/2008. Il contratto di somministrazione può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore che, in ogni caso, deve osservare nei confronti dei lavoratori somministrati gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto, per legge e contratto collettivo, nei confronti dei propri dipendenti. In una prospettiva generale, quindi, appare evidente che le tutele complessivamente apprestate per i lavoratori somministrati siano in grado di garantirne un'occupazione di qualità, alla stregua dei lavoratori direttamente subordinati.

Ma, a questo punto, si impongono ulteriori campi di indagine relativi, ad esempio, alla tipologia di CCNL utilizzati nell'ambito della somministrazione ed allo studio circa l'effettiva temporaneità del lavoro somministrato, qualificato dal legislatore europeo come strumento di "transizione occupazionale".

8.4.1 I CCNL utilizzati

L'effettività del principio di parità di trattamento tra lavoratori direttamente occupati dalle imprese e lavoratori occupati dalle agenzie del lavoro può essere osservata anche avvalendoci dei dati delle CO. Poiché i dati del campione utilizzato non forniscono informazioni riguardanti le retribuzioni, l'analisi può essere effettuata concentrandosi sulle tipologie di CCNL applicati ai lavoratori, nel doppio confronto tra l'universo Unilav (lavoro direttamente subordinato)

e quello Unisomm (agenzie del lavoro). Infatti, poiché il principio di parità di trattamento rappresenta il baluardo normativo per un'effettiva qualità del lavoro somministrato, se si riscontrassero evidenze empiriche attestanti l'utilizzo di contratti collettivi di lavoro non sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, se ne potrebbe desumere un uso patologico e distorto del presidio normativo. Orbene, alla stregua di tale considerazione, osservando le attivazioni avvenute nei due universi Unilav e Unisomm nello stesso arco temporale e per lo stesso settore economico, in ragione del detto principio di parità non si dovrebbero evidenziare sostanziali differenze nelle quote con cui i CCNL vengono a ripartirsi tra le varie attivazioni. Di contro, qualora dubitassimo circa un probabile utilizzo distorto della contrattazione collettiva, dovremmo intercettare quote elevate di attivazioni prive di informazioni concernenti i CCNL o un ricorso elevato a contratti non sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Ebbene, considerando i soli settori dell'industria e dei servizi e le relative attivazioni registrate in tali settori nel 2021, le quote dei dieci CCNL maggiormente applicati, riportate rispettivamente nella Tab. 8.1 e nella Tab. 8.2¹⁷⁴, attestano che, in entrambi i casi (Unilav - Unisomm) i principali contratti applicati (*i.e.*, primi dieci contratti in termini di quota sul totale delle attivazioni) sono stati sottoscritti dalle principali sigle sindacali e ciò rappresenta un primo elemento di similitudine tra i due universi.

Nel caso dell'industria (Tab. 8.1) troviamo una maggiore sovrapponibilità tra i contratti collettivi maggiormente applicati nei due universi. Infatti, al primo posto troviamo per entrambi il CCNL *Metalmeccanica - Industria*¹⁷⁵, applicato nel 16% delle contrattualizzazioni direttamente subordinate e nel 28,5% dei casi nella somministrazione. Le differenze nelle quote dipendono indubbiamente dalle differenti domande caratterizzanti i due universi. Quella in somministrazione, fortemente indirizzata verso il comparto dell'industria in senso stretto, è caratterizzata da CCNL specificamente riguardanti tale ambito e i primi dieci contratti applicati interessano il 74,4% dell'intera domanda. In Unilav, invece, dove la domanda è meno specifica, troviamo CCNL differenti, come quello *Edilizia - Artigianato*¹⁷⁶ (al terzo posto con l'8,6%) e i primi dieci contratti mostrati coprono il 67% della domanda. Tuttavia, è interessante osservare anche le quote relative ai *Contratti diversi*, ossia quelli differenti dagli oltre 500 CCNL attualmente in essere, nonché i casi in cui non sia applicato

¹⁷⁴ Sono stati considerati unicamente i codici Ateco che hanno interessato la somministrazione. Inoltre, nel caso di Unisomm il CCNL applicato fa riferimento al contratto di missione con l'utilizzatore.

¹⁷⁵ CCNL siglato da Federmeccanica, Assital, FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM.

¹⁷⁶ CCNL siglato da CAN Costruzioni, ANAEP-Confartigianato Edilizia, FIAE-Casartigiani, Clai Edilizia, Feneal-UIL, Filca-CISL, Fillea-CGIL.

nessun contratto collettivo o l'informazione sia assente (*N.D.*). Mettendo assieme queste due informazioni, emerge come il 6,6% dei contratti sottoscritti nell'industria in Unilav aveva nel 2021 un CCNL atipico o ne era sprovvisto. Quota che nel caso della Somministrazione scende al 3,1%.

Guardando alle attivazioni avvenute nel comparto dei servizi (Tab. 8.2), tra i CCNL maggiormente applicati emergono maggiori differenze, a conferma di una domanda ancor più differenziata. In Unilav al primo posto, applicato al 12,3% dei contratti, vi è il CCNL *Turismo – Confcommercio*¹⁷⁷ che nel caso della somministrazione interessa il 4,2% delle attivazioni. Di contro, in Unisomm il CCNL maggiormente applicato è quello *Pulizia*¹⁷⁸ con il 10,6% che invece ha una quota del 2,9% nelle attivazioni direttamente subordinate. La maggior differenziazione del settore servizi si caratterizza da una platea maggiore di CCNL applicati. Infatti, i primi dieci contratti mostrati coprono il 50,2% delle attivazioni in Unilav e il 56% in Unisomm. Nel caso della somministrazione è certamente da tenere in considerazione il fatto che l'11,9% dei contratti attivati nei servizi abbia avuto un CCNL certamente atipico (*Contratti diversi*). Tuttavia, se consideriamo assieme sia gli avviamenti sprovvisti di CCNL (*N.D.*) che quelli avvenuti con CCNL diversi o comunque atipici (*Contratti diversi*), in Unilav si raggiunge una quota considerevole pari al 23,1%. Questo significa che un quinto delle contrattualizzazioni direttamente subordinate del 2021 avvenute nel comparto servizi era privo di CCNL o ne aveva uno atipico. Tale quota nella somministrazione è più bassa e pari al 12,5%. Pertanto, dall'analisi dei CCNL applicati non sembra che vi sia una sostanziale differenza di trattamento tra lavoratori direttamente subordinati e lavoratori assunti dalle agenzie del lavoro.

8.5 La “non temporaneità” della somministrazione e il rischio di abuso dello strumento

Nonostante le tutele di cui si è detto, residuano alcuni aspetti del concreto atteggiarsi del lavoro somministrato, che potrebbero risultare sintomatici di un abuso nel ricorso all'istituto. Potrebbe rilevarsi, essenzialmente, una non effettiva “temporaneità” dell'attività svolta dal lavoratore tramite agenzia, a causa dell'avvio di più missioni successive presso una medesima azienda utilizzatrice, che potrebbe avere interesse ad utilizzare un medesimo lavoratore, già formato ed edotto circa l'attività da espletare, ricorrendo a una successione di più contratti temporanei, pur in assenza di motivazioni organizzative a supporto.

¹⁷⁷ CCNL siglato da Federalberghi, FAITA, CONFCOMMERCIO, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs.

¹⁷⁸ CCNL siglato da UNSIC, UNSICoop, FEDERADAT, CONF IAL e CONSIL.

Tabella 8.1 – Primi dieci CCNL applicati nel settore industria in Unilav e Unisomm nel 2021

Unilav			Unisomm		
CCNL	Att.	Quota	CCNL	Att.	Quota
METALMECCANICA - Industria	271,811	16.0%	METALMECCANICA - Industria	153,010	28.5%
EDILIZIA - Industria	269,718	15.9%	ALIMENTARI - Industria	61,854	11.5%
EDILIZIA - Artigianato	146,458	8.6%	GOMMA - Industria	38,662	7.2%
METALMECCANICA - Art. (App. Prof. 06/11)	137,722	8.1%	METALMECCANICA - Art. (App. Prof. 06/11)	35,471	6.6%
METALMECCANICA - Piccola industria	111,014	6.5%	METALMECCANICA - Piccola industria	33,345	6.2%
ALIMENTARI - Industria	72,859	4.3%	CHIMICA - Industria	24,369	4.5%
EDILIZIA - Piccola Industria (CONFAPI)	41,724	2.5%	AGENZIE PER IL LAVORO	20,007	3.7%
ALIMENTARI - Artigianato	31,824	1.9%	LEGNO E ARREDAMENTO - Industria	14,619	2.7%
AGRICOLTURA - Operai florovivaisti	29,692	1.7%	CARTA - Industria	10,407	1.9%
LEGNO E ARREDAMENTO - Industria	24,934	1.5%	GOMMA - Piccola Industria	7,729	1.4%
Altri CCNL	456,051	28.6%	Altri CCNL	120,818	22.5%
Contratti diversi	20,118	1.3%	Contratti diversi	14,554	2.7%
N.D.	84,494	5.3%	N.D.	2,158	0.4%

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

Tabella 8.2 – Primi dieci CCNL applicati nel settore servizi in Unilav e Unisomm nel 2021

Unilav			Unisomm		
CCNL	Att.	Quota	CCNL	Att.	Quota
TURISMO - Confcommercio	1,000,006	12.3%	PULIZIA	85,345	10.6%
SCUOLA PUBBLICA - Personale Docente	761,924	9.4%	COMMERCIO - Confcommercio	84,819	10.6%
COMMERCIO - Confcommercio	705,029	8.7%	COMMERCIO (D.M.O.) - Federdistribuzione	81,894	10.2%
CINEMATOGRAFIA - Addetti alle troupes	260,644	3.2%	TRASPORTO MERCI - Ind. (App.Ass. 1/2011)	49,608	6.2%
SCUOLA PUBBLICA - Personale ATA	238,589	2.9%	TURISMO - Confesercenti	34,008	4.2%
PULIZIA	234,319	2.9%	TURISMO - Confcommercio	33,846	4.2%
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	229,938	2.8%	TRASPORTO MERCI - Art. (App.Ass. 1/2011)	27,593	3.4%
TURISMO MINORI - Confcom.	225,414	2.8%	TURISMO - Catene Alberghiere	25,812	3.2%
COOPERATIVE SOCIALI	217,542	2.7%	TELECOMUNICAZIONI	13,975	1.7%
ALBERGHI (Ass. dal 14/11/16) - Confcom.	211,016	2.6%	COOPERATIVE SOCIALI	13,494	1.7%
Altri CCNL	2,524,341	38.2%	Altri CCNL	253,209	31.5%
Contratti diversi	468,832	7.1%	Contratti diversi	95,323	11.9%
N.D.	1,055,347	16.0%	N.D.	4,804	0.6%

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

Su tale aspetto, già la Corte Europea (C. Giust. 14 ottobre 2020, causa C-681/18) ha chiarito che l'art. 5, par. 5, prima frase, della direttiva 2008/104, di per sé, non osta ad una normativa nazionale, come quella già dettata dal d.lgs. 276/2003, come modificato dal D. L. 34/2014, che non limita il numero

di missioni successive che un medesimo lavoratore tramite agenzia può svolgere presso uno stesso utilizzatore e che non subordina la legittimità del ricorso alla somministrazione di lavoro a termine all'indicazione di ragioni di carattere tecnico, produttivo e organizzativo o sostitutivo (De Luca Tamajo e Paternò, 2014). Ma, sempre la medesima Corte, ha precisato che l'art. 5, par. 5, della direttiva 2008/104 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro non adotti alcuna misura al fine di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia, come anche a una normativa nazionale che non contenga alcuna misura al fine di evitare l'assegnazione di un medesimo lavoratore a missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice con lo scopo di eludere le disposizioni della direttiva stessa nel suo insieme. Infatti, se le missioni successive del medesimo lavoratore tramite agenzia interinale presso la stessa impresa utilizzatrice conducessero a una durata dell'attività presso tale impresa più lunga di quanto possa essere ragionevolmente qualificato come "temporaneo", ciò potrebbe denotare un ricorso abusivo dello strumento della somministrazione attraverso la reiterazione delle missioni, eludendo l'essenza stessa delle disposizioni della direttiva e compromettendo l'auspicato equilibrio tra la flessibilità per i datori di lavoro e la sicurezza per i lavoratori, a discapito di quest'ultima. La direttiva *de qua* è finalizzata ad assicurare che il lavoro tramite agenzia preservi la sua natura temporanea, a tutela dell'interesse del lavoratore a un impiego stabile a tempo indeterminato e non tollera che gli Stati membri omettano qualunque misura diretta a prevenire quantomeno quegli abusi che svuotino il contenuto protettivo delle sue disposizioni nel loro insieme (Ciucciavino, 2016; Franza, 2018). In effetti, l'ordinamento nazionale si è progressivamente evoluto in conformità alle disposizioni euro unitarie.

8.5.1 L'interpretazione conforme del concetto euro unitario di "temporaneità" e le conseguenze sanzionatorie

Occorre allora verificare se, e come, il sistema giuridico nazionale nel suo complesso consenta di evitare il rischio di abusi e, dunque, predisponga misure idonee a sanzionare l'inosservanza della direttiva citata, senza intaccare la struttura dell'istituto, essenzialmente concepito come politica attiva del lavoro, ossia come strumento di ricerca di una occupazione stabile. Le regole finalizzate ad evitare che l'impresa possa utilizzare *sine die* – attraverso il filtro dell'agenzia – il medesimo lavoratore possono essere individuate nei quesiti recentemente sollevati innanzi alla Corte di Giustizia dal giudice nazionale nella richiesta di pronuncia pregiudiziale (C. Giust., 14 ottobre 2020, n. 681, sez. II), concernenti la conformità alla direttiva di normative nazionali che, alternativamente, non prevedano limiti al numero di missioni successive del medesimo lavoratore presso la stessa impresa utilizzatrice, non subordinino la legittimità del ricorso alla som-

ministrazione di lavoro a tempo determinato all'indicazione delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo o, infine, non prevedano il requisito della temporaneità dell'esigenza produttiva propria dell'impresa utilizzatrice quale condizione di legittimità (Romei, 2012; Zilio Grandi, 2012).

Missioni successive assegnate al medesimo lavoratore tramite agenzia presso la stessa impresa utilizzatrice potrebbero infatti eludere l'essenza stessa delle disposizioni della direttiva 2008/104 e potrebbero costituire abuso di tale forma di rapporto di lavoro, specialmente quando non venisse fornita alcuna spiegazione al fatto che un'impresa utilizzatrice ricorra a tale successione di contratti (Duilio, 2022).

La giurisprudenza più recente si concentra sull'interpretazione che la Corte di Giustizia ha nel tempo offerto alla direttiva n. 2008/104, rilevando come quest'ultima ponga in risalto, ai fini della stessa legittimità della somministrazione di manodopera, il concetto di «temporaneità» del lavoro prestato presso l'utilizzatore. Tale temporaneità «non (ha) lo scopo di limitare l'applicazione del lavoro interinale a posti non previsti come permanenti o che dovrebbero essere occupati per sostituzione, poiché tale termine caratterizza non il posto di lavoro che deve essere occupato all'interno dell'impresa utilizzatrice, bensì le modalità della messa a disposizione di un lavoratore presso tale impresa» (C. Cass. 22861/2022; Duilio 2022). In tale contesto «il fatto che il d.lgs. 81/2015 [...] non contenga alcuna previsione esplicita sulla durata temporanea del lavoro tramite agenzia interinale non impedisce di considerare tale requisito come implicito ed immanente del lavoro tramite agenzia interinale, (ragion per cui) è compito del giudice stabilire caso per caso, alla luce di tutte le circostanze pertinenti, se la reiterazione delle missioni del lavoratore presso l'impresa utilizzatrice abbia oltrepassato il limite di una durata che possa ragionevolmente considerarsi temporanea, sì da realizzare una elusione delle norme imperative ai sensi dell'art. 1344 c.c. e, specificamente, degli obblighi e delle finalità imposti dalla Direttiva» (C. Cass. 23494/2022). Occorre quindi approcciare il tema apprezzando altresì «l'ulteriore questione dell'eventuale elusione del combinato disposto della normativa interna e sovranazionale da cui si evince [...] il carattere 'strutturalmente' temporaneo del ricorso alla somministrazione pur nell'assenza dei limiti legislativamente previsti» (C. Cass. 23494/2022).

In tale ottica di tutela della «temporaneità», si comprendono le sanzioni normativamente previste. La violazione del limite di durata massima complessiva stabilito dalla legge (o dalla contrattazione collettiva) è sanzionata sul piano contrattuale con la massima sanzione prevista dal sistema, applicandosi il rimedio tipico contro la somministrazione irregolare (art. 38, d.lgs. 81/2015), vale a dire con la surrogazione soggettiva *ope legis* dell'utilizzatore nel contratto di lavoro stipulato dal lavoratore con il somministratore ottenuta per effetto di sentenza costitutiva. La stessa sanzione si applica in caso di violazione del tetto di contingentamento stabilito dal primo comma dell'art. 31 del d.lgs. 81/2015,

il lavoratore potendo ugualmente chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione (art. 38, co. 2).

Peraltro, mentre il d.lgs. 81/2015 aveva modificato la previgente disciplina, abrogando la fattispecie di somministrazione fraudolenta, il D.L. 87/2018, conv. in L. 96/2018, ha introdotto l'art. 38 bis al fine di sanzionare nuovamente tale ipotesi. La nuova disposizione, infatti, prevede che quando il contratto di somministrazione viene stipulato con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. La dottrina ritiene che, grazie alla introduzione dei citati «limiti da parte del decreto dignità, l'ordinamento italiano possa dirsi ora pienamente conforme alle prescrizioni della direttiva 2008/104/CE, come interpretate dalla Corte di Giustizia» (Ferrara, 2019; Giubboni, 2021).

Occorre però segnalare che, attraverso interventi normativi successivi e talvolta estemporanei, si è intervenuti sul limite di durata della somministrazione a termine, allungandolo. L'art. 8, co. 1-*bis*, D.L. 104/2020, conv. in L. 126/2020, ha infatti aggiunto all'art. 31, co. 1, d.lgs. 81/2015 un quarto alinea su cui poi è intervenuto anche l'art. 12 quinquies del D.L. 21/2022, conv. in L. 51/2022. In definitiva, l'art. 31 co. 1 d.lgs. 81/2015, come novellato, prevede ora che, nel caso in cui il contratto di somministrazione tra l'agenzia di somministrazione e l'utilizzatore sia a tempo determinato, l'utilizzatore possa impiegare in missione, per periodi superiori a ventiquattro mesi anche non continuativi, il medesimo lavoratore somministrato, per il quale l'agenzia di somministrazione abbia comunicato all'utilizzatore l'assunzione a tempo indeterminato, senza che ciò determini in capo all'utilizzatore stesso la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore somministrato¹⁷⁹.

Per avere, infine, un quadro completo sulla complessiva durata della somministrazione va esaminata anche la norma contrattual-collettiva che si fa carico di disciplinare l'ipotesi di somministrazione di lavoro su diversi utilizzatori, prevedendo che la successione di contratti di lavoro a tempo determinato tra agenzia e lavoratore non possa superare la durata massima complessiva di 48 mesi¹⁸⁰.

Pur nell'estensione delle mensilità fruibili, il sistema sembra complessivamente ben congegnato per sfuggire ad un uso patologico dello strumento, ma – a ben guardare – c'è un elemento che ancora sfugge alla normazione nazionale ed alle previsioni della contrattazione collettiva.

¹⁷⁹ Tale disposizione ha efficacia fino al 30 giugno 2024.

¹⁸⁰ Cfr. Art. 21 CCNL *Agenzie per il lavoro* siglato da ASSOLAVORO, CGIL, CISL, UIL, FELSA-CISL, NIDIL-CGIL, UILTEMP.

Infatti, la norma posta a presidio della tutela della stabilità occupazionale, che non rileva nel caso della somministrazione a tempo indeterminato (stante l'effettiva esistenza di un contratto a tempo indeterminato tra l'agenzia e il lavoratore) ben potrebbe essere aggirata dall'utilizzatore anche avvalendosi, nel tempo, di diverse agenzie che gli somministrano – strada facendo – sempre lo stesso lavoratore. Tale operazione sarebbe *prima facie* legittima, in ragione del fatto che la disciplina legale della somministrazione non contiene alcuna regolamentazione autonoma delle missioni e che la contrattazione collettiva si è limitata a regolamentare un regime delle successioni dei contratti a termine tra agenzia e lavoratore differenziato a seconda se inerisca al medesimo utilizzatore o a più utilizzatori (CCNL *Agenzie per il lavoro*). Ma, nell'operazione complessiva, la funzione di protezione del lavoratore somministrato assolta dalla direttiva, seppur nell'ambito di una politica di «flessicurezza» (Giubboni, 2021) potrebbe essere compromessa da una “precarizzazione” derivante da contratti commerciali sottoscritti dall'utilizzatore con diverse agenzie, concretizzanti – di fatto – nella somministrazione reiterata del medesimo lavoratore.

I suddetti rischi di abuso dello strumento della somministrazione possono essere verificati andando a studiare le storie lavorative dei lavoratori passati per la somministrazione e, nello specifico, il loro “legame” con ciascun utilizzatore che ne ha richiesto la prestazione. Nella Tab. 8.3 vengono considerate tutte le associazioni tra lavoratore e utilizzatore (a queste in seguito si farà riferimento come “rapporto”) e le relative missioni (associate a contratti di somministrazione a termine) che hanno caratterizzato il rapporto. I rapporti vengono seguiti per tre anni e se ne calcola il numero medio di attivazioni (missioni attivate), il numero medio di giorni lavorati, la quota di rapporti ancora attivi, la quota di rapporti con più di 3, 6 e 9 attivazioni nonché la quota di rapporti per i quali l'utilizzatore ha fatto ricorso a più di un'agenzia di somministrazione per richiedere la prestazione del lavoratore. Si nota come il numero medio di attivazioni, quasi sempre superiore ad 1,5 nel primo anno, vada al più ad arrivare ad 2,2 a tre anni dalla prima contrattualizzazione. Un dato che indica come la reiterazione sia principalmente concentrata sul primo anno di rapporto. È interessante notare la quota di rapporti con un elevato numero di missioni. Nel primo anno la quota di rapporti con più di tre missioni arriva ad essere nel 2016 e 2017 pari al 5,8%. Nel secondo anno arriva ad un massimo dell'8,4% nel 2013 e 2014 mentre i rapporti con oltre sei missioni sono pari al massimo al 3,2% nel 2016. Nel terzo anno, invece, la quota di rapporti con oltre 3 missioni è pari al 10% per il 2013, quella con oltre 6 missioni raggiunge il 3,8% nel 2013 e 2014 mentre quella con oltre nove missioni al massimo raggiunge il 2,2% nel 2014 e 2015. Molto interessante è poi osservare la quota dei rapporti che rimane attiva, con picchi del 32,3% dopo un anno, del 22,8% dopo due anni e del 17,3% dopo tre anni, in tutti i casi riferiti all'anno 2015. Bisogna ricordare che i rapporti qui considerati sono

Tabella 8.3 – Attivazioni di missioni a termine tra lavoratori e utilizzatori, serie annuale dal 2010 al 2020

	Att. (media)	Giorni (media)	Attivi	% di missioni			% più agenzie
				> 3	> 6	> 9	
1 anno							
2010	1.6	164.6	28.9%	4.4%	1.6%	1.0%	6.6%
2011	1.6	164.0	28.8%	4.2%	1.5%	1.0%	6.4%
2012	1.6	162.5	28.0%	4.4%	1.6%	1.0%	5.8%
2013	1.7	164.3	29.2%	5.5%	2.0%	1.2%	5.9%
2014	1.8	166.5	30.0%	5.7%	2.2%	1.3%	6.2%
2015	1.7	172.8	32.3%	5.4%	2.2%	1.3%	6.9%
2016	1.8	166.3	30.2%	5.8%	2.3%	1.4%	7.0%
2017	1.8	160.7	28.2%	5.8%	2.4%	1.5%	6.6%
2018	1.5	161.3	25.8%	3.6%	1.4%	0.8%	6.4%
2019	1.4	161.8	25.6%	2.7%	1.1%	0.6%	5.0%
2020	1.4	170.8	29.0%	2.6%	0.9%	0.5%	5.4%
2 anni							
2010	1.9	247.5	19.2%	7.1%	2.4%	1.4%	8.3%
2011	1.9	245.7	18.8%	6.8%	2.3%	1.4%	8.1%
2012	1.9	243.7	19.0%	7.0%	2.5%	1.5%	7.3%
2013	2.0	249.0	19.8%	8.4%	3.0%	1.8%	7.8%
2014	2.1	254.5	20.8%	8.4%	3.1%	1.8%	8.3%
2015	2.0	268.2	22.8%	7.8%	3.1%	1.9%	8.5%
2016	2.1	253.6	20.2%	8.3%	3.2%	1.9%	8.9%
2017	2.0	240.5	17.7%	7.8%	3.0%	1.8%	8.6%
2018	1.7	237.2	17.3%	5.0%	1.8%	1.0%	7.8%
2019	1.5	238.4	17.9%	4.0%	1.5%	0.8%	6.5%
3 anni							
2010	2.1	306.8	14.5%	8.5%	3.0%	1.7%	9.2%
2011	2.0	304.6	14.5%	8.4%	2.9%	1.7%	8.9%
2012	2.1	303.5	14.6%	8.7%	3.2%	1.8%	8.2%
2013	2.2	310.5	15.1%	10.0%	3.8%	2.1%	8.8%
2014	2.2	320.4	16.3%	9.8%	3.8%	2.2%	9.1%
2015	2.2	339.2	17.3%	9.1%	3.7%	2.2%	9.4%
2016	2.2	315.2	14.7%	9.4%	3.6%	2.1%	9.8%
2017	2.1	296.3	13.6%	8.6%	3.3%	2.0%	9.2%
2018	1.7	293.9	14.2%	5.8%	2.1%	1.2%	8.3%

Nota: vengono considerate solamente le missioni associate a contratti di somministrazione a termine e non trasformati a tempo indeterminato. Poiché la disponibilità dei dati arriva al primo trimestre 2022, sono stati esclusi dall'analisi i dati a tre anni per il 2019 e quelli a due e tre anni per il 2020.

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro

solamente a tempo determinato e non vengono considerati quelli eventualmente trasformati. Pertanto, ciò significa che rapporti tra lavoratori e datori di lavoro a termine tramite somministrazione perdurano in media per quasi il

15% dei casi anche dopo tre anni¹⁸¹. Infine, la quota di rapporti nei quali l'utilizzatore ricorre a più agenzie, seppur residuale, risulta essere in media pari al 6,2% ad un anno, all'8% a due, fino ad arrivare al 9% a tre anni. Anche da questi dati si evince l'impatto del c.d. decreto Dignità sulla somministrazione a termine con riduzioni sia nel numero di attivazioni medie che nelle quote di rapporti con molteplici missioni. Complessivamente, i dati mostrati confermano un effettivo uso "non temporaneo" – di poco ridottosi negli anni – da parte degli utilizzatori sia in termini di molteplici missioni, che di ricorso a più agenzie, fermo restando il dato relativo alla permanenza di rapporti a termine con il medesimo lavoratore anche dopo tre anni dall'instaurazione del primo rapporto.

8.5.2 L'“irrelevanza” dell'eccezione di decadenza, ai fini risarcitori, nelle recenti pronunce giurisprudenziali

L'art. 39 d.lgs. 81/2015, nel fissare i limiti per l'esercizio dell'azione con la quale il lavoratore, sul presupposto di una somministrazione non conforme alle previsioni normative, può richiedere la costituzione del rapporto di lavoro con l'utilizzatore, richiama le disposizioni dell'art. 6 della L. 604/1966 e, segnatamente, il termine di 60 giorni per impugnare la somministrazione irregolare, che decorre dalla data in cui il lavoratore ha cessato di svolgere la propria attività presso l'utilizzatore; dopodiché, impugnata tempestivamente la somministrazione, il lavoratore ha 180 giorni per depositare il ricorso in tribunale oppure comunicare al datore di lavoro la richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato.

Sugli effetti della decadenza in tema di somministrazione si sono registrate recentemente delle interessanti pronunce giurisprudenziali che, in un'ottica di valutazione unitaria della lotta alla precarietà lavorativa, hanno consentito di recuperare una tutela sempre più effettiva del lavoratore somministrato, ritenendo irrilevante, a certi fini, l'intervenuta decadenza.

La decadenza è istituto giuridico preordinato a realizzare una preclusione all'esercizio di un'azione, in mancanza del compimento di un atto previsto dalla legge o dal contratto entro un certo termine, allo scopo di sollecitare il soggetto onerato ad eliminare lo stato di incertezza derivante dall'inerzia e, in caso di intervenuta decadenza, preclude al giudice ogni ulteriore indagine in ordine al merito dei rapporti controversi. A fronte di una somministrazione

¹⁸¹ Si consideri, in ogni caso, che la limitazione della possibile reiterazione delle missioni a termine è stata governata anche attraverso la contrattazione collettiva, come nel caso del CCNL *Agenzie per il lavoro*, dove all'art. 21 si è ritenuto di dover limitare la successione di contratti di lavoro a tempo determinato tra agenzia e lavoratore alla durata massima complessiva di 48 mesi.

irregolare, il lavoratore può quindi chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore, a far tempo dall'inizio del primo contratto, purché abbia tempestivamente impugnato nei termini di cui all'art. 32, L. 183/2010, i.e. 60 giorni dalla cessazione della prestazione lavorativa, ogni singolo rapporto intercorso.

Nell'applicazione dell'istituto della decadenza alla fattispecie di che trattasi, la Suprema Corte ha recentemente statuito che «il giudice deve sempre verificare se vi è stata elusione dei limiti imposti dalla direttiva 2008/104 anche in presenza di intervenuta decadenza dall'azione ai sensi dell'art. 32, L. 183/2010» (C. Cass. 22861/2022) e ciò sulla scorta di quanto enunciato dalla Corte di Giustizia europea che aveva già affermato come missioni successive assegnate al medesimo lavoratore tramite agenzia interinale presso la stessa impresa utilizzatrice potessero eludere l'essenza stessa delle disposizioni della direttiva 2008/104 e costituire un abuso di tale forma di rapporto di lavoro, compromettendo l'equilibrio realizzato da tale direttiva tra la flessibilità per i datori di lavoro e la sicurezza per i lavoratori, a discapito di quest'ultima (C. Giust. 232/2022).

In tale quadro interpretativo, l'istituto della decadenza, volto a far sì che un determinato atto venga compiuto entro un certo termine allo scopo di eliminare uno stato di incertezza giuridica derivante dall'inerzia nell'azione, non preclude, secondo la Suprema Corte, un'azione giudiziale finalizzata a far accertare diversi profili di danno estranei a quelli per cui è prevista la decadenza. In particolare, secondo la più recente giurisprudenza (C. Cass. 23494/2022), l'intervenuta decadenza dall'impugnazione di precedenti contratti di somministrazione a termine non impedisce che la complessiva vicenda contrattuale, pur insuscettibile di poter costituire fonte di azione diretta nei confronti dell'utilizzatore proprio per la intervenuta decadenza, possa invece rilevare fattualmente ad altri fini (Scofferi, 2022) e, in particolare, come antecedente storico.

In sostanza, il fatto che ci sia stato un susseguirsi di rapporti reiterati nel tempo, mai tempestivamente impugnati e come tali non valutabili né sanzionabili dal giudice, può essere valutato, in via incidentale, al fine di verificare se la reiterazione delle missioni del lavoratore presso la stessa impresa utilizzatrice abbia oltrepassato il limite di una durata che possa ragionevolmente considerarsi temporanea, realizzando così una elusione della direttiva n. 2008/104. In tale ottica, pur essendo spirato il termine decadenziale e non potendo richiedere la costituzione del rapporto in capo all'utilizzatore a far data dal primo rapporto della lunga sequenza contrattuale, il lavoratore potrà agire per l'ottenimento del risarcimento del danno derivante dalla precarizzazione della sua attività lavorativa, contraria alla norma euro unitaria.

8.6 Conclusioni

L'analisi proposta ha ripercorso, sotto il duplice profilo giuridico ed empirico, l'evoluzione dell'istituto della somministrazione negli ultimi dieci anni, alla luce delle principali riforme del mercato del lavoro. Nata come uno strumento particolarmente in linea con le esigenze di flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro, la domanda di lavoro in somministrazione ha mostrato una continua e forte crescita sino alla metà del 2018 quando il decreto Dignità ne ha fortemente limitato l'utilizzo, irrigidendone le condizioni di impiego.

Tuttavia, le evidenze empiriche hanno dimostrato come la contrazione che ne è seguita abbia riguardato le singole contrattualizzazioni ma non le ore complessivamente acquistate dalle aziende utilizzatrici. Infatti, la forte crescita registrata negli anni precedenti era in prevalenza composta da contratti a termine di breve o brevissima durata. Il decreto Dignità ha dunque profondamente modificato la domanda di lavoro in somministrazione verso contratti di maggior durata determinando un maggior ricorso anche al tempo indeterminato. Risulta perciò provata la relazione bidirezionale tra le riforme del mercato del lavoro e l'evoluzione dell'istituto oggetto di analisi.

La stessa composizione dei lavoratori in somministrazione è profondamente cambiata nel tempo. Oltre ad essere fortemente cresciuta in termini numerici, arrivando a superare i 500mila lavoratori nel 2021, l'offerta di lavoro in somministrazione è passata dall'essere quasi esclusivamente composta da lavoratori a termine, all'essere costituita da una percentuale sempre maggiore di lavoratori stabili, con un contratto a tempo indeterminato con un'agenzia di lavoro e con professionalità sempre più elevate. La quota di lavoratori a tempo indeterminato era, infatti, di poco superiore all'1% nel 2010 ed è arrivata ad essere pari al 28% nel 2020, impiegando lavoratori in possesso di competenze tecniche sempre più specialistiche.

Sembrirebbe dunque che la somministrazione, nel percorso transizionale dei lavoratori, possa garantire nel tempo anche il raggiungimento di una stabilità lavorativa. Infatti, studiando i percorsi lavorativi dei giovani lavoratori fin dal loro ingresso nel mercato del lavoro, i lavoratori che hanno avuto rapporti di lavoro somministrato risultano avere maggiori probabilità di raggiungere una stabilizzazione rispetto ai lavoratori che rimangono unicamente all'interno del lavoro direttamente subordinato¹⁸² seppur in tempi più lunghi. Osservando i lavoratori entrati nel mercato del lavoro dal 2012 al 2018 con un contratto a termine, dopo un anno in media il 7,4% di coloro che passano per la somministrazione raggiunge un contratto a tempo determinato contro il 9,5% di coloro che rimangono unicamente nel lavoro direttamente subordinato. Tuttavia,

¹⁸² Si veda il report trimestrale: *Il lavoro in somministrazione in Italia: Terzo trimestre 2021* (Osservatorio sul lavoro in somministrazione, 2022a).

considerando l'intero percorso lavorativo di tali coorti di lavoratori, la percentuale nel primo gruppo – passati per la somministrazione – arriva al 55% mentre per il secondo al 47%.

Nel confrontare i trattamenti economici dei lavoratori in somministrazione con quelli dei lavoratori alle dipendenze dirette delle aziende, l'analisi si è concentrata sullo studio dei CCNL applicati nelle contrattualizzazioni avvenute nel settore dell'industria e dei servizi. Dai dati osservati, nel confronto della contrattazione collettiva applicata ai lavoratori somministrati e ai lavoratori cd. diretti non sembrano emergere elementi di discriminazione retributiva. Tuttavia, analisi future su questo fronte richiederebbero un confronto anche in termini di retribuzioni e livelli contributivi tra i due universi e, quindi, necessitano di dati allo stato non in possesso dell'unità di ricerca dell'Università degli Studi Roma Tre.

Benché la somministrazione negli anni più recenti, adattandosi alle riforme del lavoro, sembri aver adeguatamente coniugato l'esigenza di flessibilità nel mercato del lavoro e quella, per certi versi in antitesi, della sicurezza e della stabilità lavorativa, la giurisprudenza – sia nazionale che non – ha recentemente sottolineato la permanenza di un rischio, seppur limitato, di abuso dell'istituto consistente nella reiterazione di contratti a termine (missioni) tra lavoratori e utilizzatori e di contratti di somministrazione con diverse agenzie riguardanti però un medesimo lavoratore. Tale rischio, rilevato in limitate pronunce giurisprudenziali e puntualmente sanzionato, diviene concreto osservando i dati. Infatti, nell'ambito dei contratti a termine la reiterazione contrattuale tra le parti interessate è effettivamente presente con rapporti tra le due parti che continuano ad essere di tipo temporaneo anche dopo tre anni dalla prima contrattualizzazione anche attraverso il ricorso a differenti agenzie del lavoro (una quota di poco inferiore al 10%) al fine di aggirare i vincoli temporali imposti dalla norma.

A tale possibile utilizzo distorto dell'istituto della somministrazione, per la verità limitato rispetto alla platea complessiva, ha recentemente posto rimedio la contrattazione collettiva, ma anche un'interpretazione particolarmente restrittiva della Suprema Corte di Cassazione che, alla stregua di quanto affermato dalla Corte di Giustizia europea, ha ritenuto che la reiterazione dei rapporti di somministrazione, anche se non sanzionabile per l'intervenuta decadenza, possa essere valutata a fini risarcitori, laddove sia stato complessivamente oltrepassato il limite di una durata ragionevolmente "temporanea", secondo l'interpretazione conforme alla direttiva europea n. 2008/104.

In tale prospettiva, il combinato disposto delle previsioni normative attualmente vigenti e delle interpretazioni giurisprudenziali più recenti, alla luce dell'osservazione condotta, consente di ritenere che la somministrazione di lavoro rappresenti, per le tutele previste e per i limitati casi di utilizzo reiterato, una forma di flessibilità virtuosa che consente di coniugare le esigenze e le mutevolezze del mercato con le esigenze di sicurezza e stabilità del lavoratore.

Riferimenti bibliografici

- Aimo, M.P. (2015). La nuova disciplina sul lavoro a termine e somministrazione a confronto con le direttive europee: assolto il dovere di conformità?. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 148(4), 635-650.
- Alessi, C. (2016). Il sistema «acausale» di apposizione del termine e di ricorso alla somministrazione: come cambia il controllo sulla flessibilità. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 148(4), 597-610.
- Bolego, G. (2011). *Autonomia negoziale e frode alla legge nel diritto del lavoro*. Padova, Cedam.
- Carinci, F. (a cura di) (2015). *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*. ADAPT University Press.
- Ciucciovino, S. (2016). Il sistema sanzionatorio del contratto a termine e della somministrazione di lavoro dopo il Job Act. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 148(4), 611-623.
- Duilio, E. (2022). *Il giudice deve sempre verificare se vi è stata elusione dei limiti imposti dalla Direttiva 2008/104 CE anche in presenza di intervenuta decadenza dall'azione ai sensi dell'art. 32, l. n. 183/2010*, D&G, 131, 7, Nota a Cassazione civile, 21 luglio 2022, n. 22861.
- Corti, M. (2018). *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*. Torino, Giappichelli.
- De Luca Tamajo, R., e Paternò F. (2012). La somministrazione di lavoro. *Lavoro Welfare*, 4, 15-18.
- Fadda, S., Mennella, A., e Tridico, P. (2012). Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione. *Working Paper ASTRIL*, n. 4.
- Ferrara, M.D. (2018). Somministrazione di lavoro e tecniche antiabusive tra diritto europeo e diritto interno. In W. Chiaromonte e M.D. Ferrara (a cura di) *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica*, Milano: FrancoAngeli.
- Ferrara, M.D. (2019). La Somministrazione di lavoro dopo il Decreto «Dignità». *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 2, 227-251.
- Ferrara, M.D. (2021). Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della corte di giustizia dell'unione europea. *Adl. Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 432-445.
- Franza, G. (2018). La «nuova» somministrazione a termine, in G. Franza, e P. Pozzaglia (a cura di), *Il decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Torino, Giappichelli.
- Garofalo, D. (2017). Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative, Relazione alle Giornate di studi AIDLASS, Cassino 18-19 maggio 2017. In *www.aidlass.it*, § 14.
- Giubboni, S. (2021). Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea. *Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali*, 75, 165-193.

- ISTAT (2022a). *Conto economico delle risorse e degli impieghi e contributi alla crescita del Pil* (Maggio 2022). Roma: Istat [accesso effettuato il 1° settembre 2022].
- ISTAT (2022b). *Il mercato del lavoro - I trimestre 2022*. Roma, Istat.
- Osservatorio sul lavoro in somministrazione (2022a). *Il lavoro in somministrazione in Italia: Terzo trimestre 2021*. Roma: Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre.
- Osservatorio sul lavoro in somministrazione (2022b). *Il lavoro in somministrazione in Italia: Quarto trimestre 2021*. Roma: Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre.
- Passalacqua, P. (2017). Riflessioni su assetto, dinamiche e prospettive della somministrazione di lavoro. *Diritto del mercato del lavoro*, 3, 457-488.
- Passalacqua, P. (2018). Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità. *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 380.
- Riccio, A. (2021). La temporaneità del lavoro tramite agenzia (nota a C. giust. 14 ottobre 2020, causa C-681/18, JH c. JK). *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 31(3), 941-955.
- Romei, R. (2012). La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme. *DRI*, 4, 969 ss.
- Scofferi, C. (2022). Somministrazione di manodopera: secondo la Cassazione rientra dalla finestra ciò che il codice civile ha fatto uscire dalla porta (nota a Cassazione civile, 27 luglio 2022, n.23494, sez. lav.). *Diritto e Giustizia*, 136, 17.
- Tiraboschi, M., e Rosolen, G. (2016). La somministrazione di lavoro. In M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Milano, Giuffrè.
- Zappalà, L. (2019). Il lavoro somministrato e gli incerti confini della parità di trattamento, in L. Calcaterra (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- Zilio Grandi, G. (2012). Il contratto di somministrazione di lavoro, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Padova, Cedam.
- Zilio Grandi, G. e Picunio, M.L. (2018). Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 - Articoli 30-31. In R. De Luca Tamajo e O. Mazzotta (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer CEDAM.

Distribuzione del reddito, prezzi e occupazione in Italia

Enrico Sergio Levrero

In questo capitolo si metterà in relazione la dinamica dei salari reali e della quota dei salari nel reddito nazionale con alcuni elementi emersi nell'analisi fin qui svolta circa i cambiamenti nella forza contrattuale dei lavoratori. Ci si soffermerà poi su alcuni dilemmi di politica economica nell'attuale contesto europeo e sulle misure necessarie a stabilizzare i prezzi e difendere il potere d'acquisto dei salari. La strada finora perseguita a questo scopo è stata quella di un rialzo dei tassi dell'interesse nominali, particolarmente gravosa per quei paesi come l'Italia che presentano un elevato rapporto debito pubblico-PIL. A quel rialzo, poi, si sono associati richiami ad evitare una spirale prezzi-salari (Visco, 2022; ECB, 2022) e ad adottare politiche fiscali coerenti con il segno restrittivo della politica monetaria. È infatti tramite il rallentamento della domanda interna che si ritiene si possa riportare sotto controllo il tasso di inflazione, che si prevede possa passare a livello globale – anche grazie alle politiche restrittive adottate – dall'8,8 % nel 2022, al 6,5 % nel 2023, al 4,1% nel 2024 (IMF, 2022). In questo scenario si prospetta per i prossimi anni una caduta dei salari reali e del tasso di crescita del reddito nazionale, in particolare nei paesi periferici dell'Unione Europea. In altri termini, si prospetta per questi paesi un aumento della disoccupazione e sottoccupazione di lavoro (o comunque livelli di disoccupazione che permangono elevati dopo la crisi pandemica da COVID-19) ed un impoverimento della popolazione lavoratrice.

9.1 Salari e forza contrattuale dei lavoratori

Nel suo recente rapporto sui salari, l'ILO (l'Organizzazione Internazionale del Lavoro) ha sottolineato come, a seguito della crisi pandemica da COVID-19 e per l'aumento dell'indice del costo della vita con la guerra russo-ucraina, si stia verificando per la prima volta in questo secolo una caduta a livello mondiale del *livello* dei salari reali, pur con un aumento della produttività del lavoro (ILO, 2022). Oltre che nei paesi africani, la caduta dei salari reali riguarda in particolare i paesi del G20, con un impatto sul tenore di vita soprattutto delle famiglie con redditi medio-bassi che consumano una proporzione

maggiore di beni e servizi essenziali i cui prezzi sono aumentati più dell'indice medio del costo della vita. Peraltro, se in media nei paesi dell'Unione Europea la crescita dei salari reali rimane positiva nel 2020-2021 (si abbassa allo 0,4% nel 2020, ed è dell'1,3% nel 2021) per poi diventare negativa con un -2,4% solo nel 2022, in Italia, invece, i salari reali cadono già nel 2020, mostrano una ripresa nel 2021, ma nel 2022 diminuiscono di molto, determinando nel periodo 2019-2022 una riduzione dei salari reali più forte che negli altri paesi ed un livello del salario reale che nel 2022 è ancora inferiore a quello del 2008.

Questa caduta dei salari nel periodo 2019-2022 si inquadra in un ristagno o una crescita lenta dei salari reali che caratterizza da decenni i paesi più avanzati, e non può spiegarsi con un analogo rallentamento nella crescita della produttività del lavoro. Ad esempio, in 52 paesi a più alto reddito, la produttività del lavoro passa da 100 nel 1999 a 127 nel 2022, mentre l'indice dei salari reali passa da 100 a 114 (ILO, 2022). Peraltro, se il divario tra crescita della produttività e crescita dei salari reali si riduce nel 2020 per la caduta in quell'anno della produttività del lavoro, esso aumenta successivamente per la caduta dei salari reali e la ripresa della produttività del lavoro, raggiungendo una differenza di crescita nel 2022 del 12,6%, che è la più elevata dall'inizio del secolo.

La Tab. 9.1 ci dà una idea delle dinamiche di prezzi, salari reali e produttività del lavoro in alcuni dei paesi più avanzati dagli anni sessanta del secolo scorso. Essa ci mostra che tassi di inflazione più elevati non si associano necessariamente ad una bassa crescita o caduta dei salari reali come avvenuto negli ultimi anni. Ad esempio, in Italia, i salari reali continuano a crescere a tassi elevati dalla fine degli anni sessanta alla fine degli anni settanta del secolo scorso, e ciò pur in presenza di un peggioramento delle ragioni di scambio internazionali (le due crisi petrolifere degli anni settanta) ed un incremento della produttività del lavoro minore che nei decenni precedenti. Ciò ci indica che quello che conta riguardo all'impatto dell'inflazione sui salari reali è l'origine dell'inflazione e, nel caso derivi da aumenti nel prezzo delle materie prime importate, la reattività dei salari monetari ad aumenti dell'inflazione importata.

Nella Tab. 9.1 si nota poi la cesura nel trend dei salari reali che si ha dalla fine degli anni settanta del secolo scorso. In generale, infatti, eccetto che negli Stati Uniti dove il tasso di crescita rimane più simile a quello secolare, nel periodo 1950-1977 i salari reali crescono nei paesi più avanzati ad un tasso percentuale annuo più elevato che in qualsiasi altra fase storica¹⁸³. Inoltre, dalla metà degli anni sessanta alla fine degli anni settanta del secolo scorso, il loro tasso di crescita è maggiore di quello della produttività del lavoro. Le cose cambiano dagli anni Ottanta del secolo scorso, qualsiasi sia l'indice dei prezzi che

¹⁸³ Per una idea sulle dinamiche secolari dei salari reali si vedano Clark (2005), Phelps Brown e Hopkins (1956), Phelps Brown (1960) e Scholliers (1989). Per l'Italia si veda Daniele e Malanima (1992) e Favero (2010).

Tabella 9.1 – Salari reali, prodotto per lavoratore e tasso di inflazione
nei principali paesi industrializzati: 1960-2019
(tassi percentuali annui)

Salari reali per occupato (deflatore del PIL): totale economia						
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2019
USA	2.0	1.1	1.0	1.8	1.1	0.7
UK	2.7	1.8	1.9	1.9	1.4	0.6
FRA	5.2	3.6	0.8	1.1	0.8	0.6
GER	4.6	3.0	0.5	1.4	0.1	1.0
ITA	5.9	3.1	1.2	0.2	0.6	-0.1
JAP	7.3	4.9	2.4	1.0	0.2	0.4
PIL per occupato a prezzi costanti: totale economia						
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2019
USA	2.3	1.2	1.4	1.8	1.8	0.7
UK	2.5	1.7	2.0	2.4	1.1	0.7
FRA	5.2	3.1	2.0	1.5	0.6	0.7
GER	4.2	2.6	1,3	1.4	0.6	0.6
ITA	6.2	2.8	1.8	1.6	0.1	-0.2
JAP	8.6	3.7	3.7	1.0	1.1	0.4
Salari reali per occupato (deflatore dei consumi privati): totale economia						
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2019
USA	2.7	1.0	0.8	1.7	1.3	0.9
UK	2.8	2.4	2.1	1.7	1.6	0.7
FRA	5.4	3.6	0.7	1.1	1.0	0.6
GER	5.7	2.9	0.1	1.3	-0.3	1.5
ITA	6.7	3.1	1.6	-0.2	0.6	-0.5
JAP	7.5	3.9	2.0	0.6	-0.1	0.4
Tasso di inflazione (deflatore del PIL)						
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2019
USA	2.7	6.9	4.2	2.1	2.1	1.7
UK	4.7	14.1	6.8	2.4	2.4	1.7
FRA	4.3	9.7	6.2	1.3	1.8	0.9
GER	2.6	5.1	2.8	1.7	1.1	1.7
ITA	4.5	15.2	10.8	3.8	2.3	1.1
JAP	5.7	7.8	1.5	0.2	-1.1	0.7

Fonti: Ameco, Fondo Monetario Internazionale e US Bureau of Labor Statistics
Germania: 1960-1991 Repubblica Federale Tedesca

si utilizza per deflazionare i salari monetari¹⁸⁴. La crescita dei salari reali, infatti, non solo in genere rallenta, ma in alcuni paesi e periodi cade a zero o diventa persino negativa, e risulta poi ora minore di quella della produttività del lavoro, con un disallineamento (o “decoupling”) tra i due tassi di crescita maggiore che in altri periodi storici¹⁸⁵. La rilevanza del cambiamento che si ha dagli anni ottanta del secolo scorso rispetto al periodo del cosiddetto “compromesso Keynesiano” dei decenni successivi alla seconda guerra mondiale (cfr. Marglin e Schor, 1992) la si può cogliere considerando i seguenti elementi:

- a) guardando al loro trend dal 1850 in avanti, salari reali in media costanti o decrescenti come in alcuni periodi e paesi avanzati dopo la fine degli anni settanta del secolo scorso sono un fenomeno inusuale che si verifica in precedenza (escludendo i periodi bellici o alcuni casi di fasi di rapida industrializzazione) solo in Francia e Regno Unito dal 1895 al 1913, ed in Italia e Germania tra le due guerre mondiali;
- b) per quanto si osservi al tempo stesso un rallentamento nella crescita della produttività del lavoro, quello dei salari reali è maggiore, determinando una caduta della quota dei salari nel reddito nazionale¹⁸⁶ a differenza di quanto osservabile nel periodo 1950-1970 del “compromesso Keynesiano”;
- c) mentre dagli anni ottanta del secolo scorso si riduce rispetto agli anni 1950-1980 la correlazione (positiva) tra il tasso di crescita dei salari reali ed il tasso di crescita della produttività del lavoro, già in precedenza di per sé non elevata, quella (negativa) tra tasso di variazione dei salari reali e tasso di disoccupazione aumenta, in particolare in quei paesi europei dove la disoccupazione cresce nel periodo 1980-1995 in modo significativo relativamente ai valori os-

¹⁸⁴ La caduta nel livello o nel tasso di crescita dei salari reali potrà risultare minore se li si esprime in termini del deflatore del Pil e questo cade relativamente all'indice del costo della vita. Cfr. Bosworth, Perry e Shapiro (1994) per l'esempio degli Stati Uniti dal 1977 alla metà degli anni novanta del secolo scorso.

¹⁸⁵ Sul ristagno dei salari reali in Italia si veda Levrero e Stirati (2004) e il capitolo 6 in questo volume. Sul “decoupling” tra salari reali e produttività si veda Compagnucci et al. (2021) e Pariboni e Paternesi in questo volume.

¹⁸⁶ Come sottolineato nel capitolo 6, l'Italia è tra i paesi avanzati in cui più forte è la caduta, a partire dal 1980, della quota dei salari nel reddito nazionale, con una ripresa dal 2000 in avanti determinata fino al 2007 dal ristagno della produttività del lavoro piuttosto che da una crescita significativa dei salari reali, e poi, con la crisi del 2008-2009, dalla tendenza della produttività a cadere durante le fasi di recessione. La riduzione della quota dei salari a partire dal 1980 è tanto più significativa se si tiene conto che nei redditi da lavoro sono computati anche i “salari di direzione” (ovvero le retribuzioni dei manager), che dovrebbero più propriamente includersi, come fatto nella teoria economica fin dalle sue origini, nei profitti d'impresa, e che tendono ad aumentare dagli anni novanta in poi relativamente ai salari degli altri lavoratori. La caduta della quota dei salari non può poi spiegarsi solo in termini di un cambiamento nella composizione della produzione e riduzione del peso del settore pubblico nel complesso dell'economia. Si veda al riguardo Levrero e Stirati (2005) e Levrero (2012).

servati negli anni 1960-1980 portando con sé modificazioni sostanziali negli assetti istituzionali del mercato del lavoro;

d) emerge una maggiore sensibilità del tasso di variazione dei salari monetari a variazioni cicliche dell'output, almeno fino alla fine degli anni novanta del secolo scorso¹⁸⁷, e dei salari reali a variazioni del tasso di inflazione, per una minore reattività che in passato dei salari monetari ad aumenti dei prezzi.

Nell'interpretazione tradizionale o neoclassica, la caduta della quota dei salari nel reddito nazionale che si osserva negli ultimi decenni potrebbe spiegarsi con una elasticità di sostituzione tra i fattori della produzione (nello specifico, tra capitale e lavoro) maggiore di uno, e/o in termini del prevalere di progresso tecnico risparmiatore di lavoro¹⁸⁸. La prima ipotesi non solo non sembra corroborata dalle stime (cfr. ad esempio Blanchard, 1997; Rowthorn, 1999), ma richiederebbe un incremento molto elevato del rapporto capitale-lavoro, ed un valore molto alto dell'elasticità di sostituzione, per poter spiegare la caduta della quota dei salari nel reddito nazionale che si osserva nei paesi più avanzati, data la bassa elasticità di tale quota a variazioni nel rapporto capitale-lavoro (cfr. Bronfenbrenner, 1960; e Solow, 1958). La necessità per una interpretazione neoclassica di riferirsi al progresso tecnico risparmiatore di lavoro per spiegare l'andamento della quota dei salari sorge poi dal fatto che l'aumento del rapporto capitale-lavoro si associa negli ultimi decenni non solo a una diminuzione della quota dei salari¹⁸⁹, ma ad una stasi o persino un aumento del saggio del profitto. Per spiegare tale diminuzione si finisce allora per assumere, nell'ipotesi di una elasticità di sostituzione tra i fattori minore di uno, un incremento del progresso tecnico "labour augmenting" per un dato incremento del rapporto capitale-lavoro e tasso di progresso tecnico "capital augmenting". Alternativamente, nell'ipotesi che l'elasticità di sostituzione diventi maggiore di uno, si assume una caduta del progresso tecnico "labour augmenting" e/o un aumento del rapporto capitale-lavoro e del progresso tecnico "capital augmenting".

¹⁸⁷ Si osserva infatti negli ultimi anni un "appiattimento" della curva di Phillips. Si veda oltre, sezione 9.3.

¹⁸⁸ In termini semplificati, se si considera il rapporto tra profitti e salari, esso sarà dato dal prodotto tra il rapporto capitale-lavoro e il rapporto tra saggio di profitto e salario in termini reali. Un aumento del primo rapporto determinerà un *aumento* della quota dei salari nel reddito nazionale se porta ad una caduta più che proporzionale del secondo rapporto, cioè se si ha una elasticità di sostituzione tra i due fattori minore di uno. Altrimenti, a parità di rapporto capitale-lavoro, un aumento della quota dei salari si avrà se il progresso tecnico riduce il rapporto tra prodotto marginale del capitale e prodotto marginale del lavoro, cioè se tende a risparmiare capitale, nell'ipotesi che lavoro e capitale siano remunerati in base alle loro rispettive produttività marginali.

¹⁸⁹ È usuale assumere in queste analisi una funzione di produzione CES con elasticità di sostituzione diversa da uno, e nello specifico, minore di uno, sia per le stime empiriche effettuate che per ragioni teoriche legate alla stabilità dei modelli utilizzati.

Se una qualche combinazione di questi fattori potrebbe spiegare la caduta della quota dei salari, rimane la difficoltà di identificare il valore dell'elasticità di sostituzione e l'intensità dei diversi tipi di progresso tecnico, così come di ipotizzare una *accelerazione* del cambiamento tecnico negli ultimi trent'anni, tantochè, anche in ambito neoclassico, molti lavori hanno finito per spiegare quella caduta in base a fattori socio-istituzionali e all'effetto del progresso tecnico sulla forza contrattuale dei lavoratori. Si ritiene così che l'automazione e l'utilizzo di processi di produzione *just in time* – con i fenomeni correlati di riduzione della dimensione delle imprese, esternalizzazione della produzione ed aumento del tasso di obsolescenza dei beni capitale – abbiano indebolito i lavoratori nella contrattazione salariale (Hornstein, Krussel e Violante, 2002; Bental e Demougin, 2010; Hogrefe e Kappler, 2013). Si è anche ipotizzato che, come reazione alla spinta salariale degli anni sessanta e settanta del secolo scorso, e alla legislazione a favore del lavoro in questi anni, il capitale abbia selezionato e introdotto tecniche a minore intensità di lavoro (Caballero e Hamour, 1997). In molti modelli, poi, la caduta della quota dei salari è spiegata con la riduzione del potere dei sindacati e di conseguenza delle “rendite da monopolio” di cui i lavoratori sarebbero stati in grado di appropriarsi (Landmann e Jerger, 1993; Bentolila e St. Paul, 2003; Blanchard, 1997; Giammarioli *et al.*, 2003), con la difficoltà tuttavia di conciliare tale riduzione nelle “rendite da monopolio” con la concomitante crescita del tasso medio di disoccupazione, aspettandosi in tali modelli, in base ai meccanismi di sostituzione neoclassica, una relazione funzionale positiva tra potere contrattuale dei lavoratori e tasso di disoccupazione di equilibrio¹⁹⁰.

L'analisi condotta nei capitoli precedenti sembra in effetti suggerire che a base della riduzione della quota dei salari nel reddito nazionale tra il 1980 e il 2000 e le sue successive oscillazioni intorno ai valori più bassi così raggiunti vi sia proprio la caduta della forza contrattuale dei lavoratori alimentata dai processi di liberalizzazione e deregolamentazione del commercio internazionale, della finanza e del mercato del lavoro che si verificano dagli inizi degli anni ottanta del secolo scorso (si vedano Rodrik, 1997; Acemoglu, 2003; Lazonick, 2014; Stockhammer, 2017; Pariboni e Tridico, 2019), per il loro effetto di riduzione dei tassi di crescita del reddito nazionale nei paesi più avanzati rispetto ai decenni precedenti e, almeno da un certo momento in poi, per i mutamenti che quei processi determinano in questi paesi negli assetti contrattuali e nella stabilità dei rapporti di lavoro. Nel caso specifico dell'Italia, anche senza calcolare un indice composito della forza contrattuale dei lavoratori¹⁹¹, tra i fattori

¹⁹⁰ Nessuna difficoltà sorge invece al riguardo in un approccio classico-Keynesiano, in cui, a parità di altre circostanze, un aumento della disoccupazione si associa ad una riduzione del potere contrattuale dei lavoratori.

¹⁹¹ Per un'analisi in tal senso riferita agli Stati Uniti si veda Fontanari, Levrero e Romaniello (2022).

che hanno concorso ad una sua caduta si possono annoverare: a) lo spreco di lavoro via via maggiore che si ha dalla fine degli anni settanta del secolo scorso, che può essere colto dal tasso di disoccupazione U6 comprensivo di lavoratori scoraggiati e part-time involontario, che finisce per aggirarsi nell'ultimo decennio in media intorno al 25%¹⁹²; b) la progressiva maggiore facilità di licenziamento e l'estendersi di contratti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale, che nel 2021 raggiungono il 16,4% del totale; c) la caduta del grado di sindacalizzazione dei lavoratori che torna ai livelli della fine degli anni cinquanta del secolo scorso¹⁹³ e le divisioni tra le organizzazioni dei lavoratori; d) il ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva nazionale e le difficoltà di quella territoriale e aziendale in presenza di un numero elevato di imprese di piccole-medie dimensioni; e) infine, la proliferazione dei cosiddetti "contratti pirata" caratterizzati da più bassi livelli retributivi. In particolare, rilevanti nel riportare "sotto controllo" dalla fine degli anni settanta l'andamento dei salari monetari e reali rispetto ai decenni precedenti risultano il rialzo dei tassi *reali* di interesse alla fine degli anni settanta e la liberalizzazione dei movimenti di capitale (che in Italia avviene prima e più rapidamente che in altri paesi), con il forte incremento della disoccupazione fino alla metà degli anni novanta del secolo scorso che ne consegue, così come gli accordi del 1992-1993 che demandano al secondo livello di contrattazione il legame tra salari e produttività e legano i salari monetari alla sola inflazione programmata (si vedano Levrero e Stirati, 2004; Zenezini, 2004). Come mostrato da Pariboni e Pateresi in questo volume, da quegli accordi ad oggi il salario reale medio rimane in Italia sostanzialmente stazionario¹⁹⁴.

¹⁹² Il tasso di disoccupazione aumenta in particolare fino alla metà degli anni novanta e si mantiene poi successivamente su valori comunque superiori a quelli ossevabili negli anni sessanta e settanta del secolo scorso. Contemporaneamente aumenta la sottoccupazione di lavoro. Per una analisi specifica, si veda il capitolo 2.

¹⁹³ Il grado di sindacalizzazione in Italia cade negli anni cinquanta del secolo scorso (nel 1960 è al 32,5% contro il 56,4% del 1950), e poi inizia ad aumentare fino alla fine degli anni settanta (nel 1980 è pari al 49,3%). Successivamente inizia a diminuire e nel 1990, dopo un decennio in cui il tasso di disoccupazione è cresciuto oltre il 10% e si verificano divisioni tra le organizzazioni sindacali, è pari al 38,8%. Analogamente ha il grado di conflittualità dei lavoratori (in termini di numero di scioperi e partecipanti agli scioperi). Si veda Cella (1979) e il capitolo 4 di questo rapporto.

¹⁹⁴ Come sottolineato da Torrini (2016), tuttavia, parte dell'aumento dei redditi non da lavoro va comunque ascritto ad un aumento delle rendite.

9.2 Curva di Phillips e margini di profitto

Questo processo di indebolimento della forza contrattuale dei lavoratori si osserva anche in altri paesi. Nel complesso dei paesi OCSE il tasso di sindacalizzazione si riduce dal 33% nel 1975 al 16% nel 2018, e la quota di lavoratori coperti dalla contrattazione cade dal 46% nel 1985 al 32% nel 2017 (OCSE 2019). Negli Stati Uniti il tasso di sindacalizzazione passa dal 21,2% nel 1979 al 10,3% nel 2019, e i contratti collettivi coprono nello stesso anno solo l'11,6% dei lavoratori contro il 27% nel 1979. Tra gli effetti di questo processo vi è la caduta della sensibilità dei salari monetari alle condizioni del mercato del lavoro, con la curva di Phillips che tende ad appiattirsi anche in corrispondenza a bassi tassi di disoccupazione (Yellen, 2019)¹⁹⁵.

In questo contesto non sorprende che con l'incremento del tasso di inflazione per le strozzature nelle catene globali del valore ed il rialzo dei prezzi energetici¹⁹⁶ non si osservi negli ultimi anni una accelerazione dei salari monetari ed una spirale prezzi-salari. Le Figg. 9.1 e 9.2 riportano rispettivamente le curve di Phillips per gli anni 1965-1982 e 2000-2022, da cui emerge chiaramente la diversa dinamica dei salari monetari in Italia negli anni 2019-2022 rispetto all'esperienza delle due crisi petrolifere degli anni settanta.¹⁹⁷ Per questa diversa dinamica, con la progressiva traslazione sui prezzi dell'aumento del costo dei beni intermedi importati e dei prodotti energetici, il costo del peggioramento delle ragioni di scambio internazionali è ricaduto negli anni 2020-2022 principalmente sui salari reali a differenza che negli anni settanta del secolo

¹⁹⁵ Per una interpretazione simile si veda Ratner e Sims (2022). In Phillips (1958) e in successivi studi un relativo "appiattimento" della curva di Phillips si trovava solo in corrispondenza di elevati tassi di disoccupazione come riflesso di una relativa rigidità dei salari monetari verso il basso, e non anche per bassi tassi di disoccupazione come osservabile negli ultimi decenni. Ovviamente, quando la curva si esprima in termini del tasso di inflazione, si avranno comunque suoi spostamenti con cambiamenti nei tassi di variazione del prodotto per lavoratore e nell'inflazione importata.

¹⁹⁶ Si argomenta che l'aumento dei prezzi, in particolare negli Stati Uniti, sia stato determinato non solo dalle strozzature nell'offerta relativamente alla domanda durante la pandemia, e dall'aumento del prezzo dei beni importati (inizialmente per le strozzature nelle catene globali del valore e poi per l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli e dei beni energetici con la crisi Ucraina), ma anche dalle politiche fiscali e monetarie espansive implementate per fronteggiare la crisi pandemica. Per una critica di questa tesi si veda Ferguson e Storm (2023) che piuttosto individuano in effetti ricchezza a favore dei segmenti più ricchi della popolazione la spinta principale di domanda sui prezzi.

¹⁹⁷ Va specificato che il tasso di variazione negativo dei salari nel 2020 e la forte crescita nel 2021 sono un effetto specifico della pandemia da Covid-19. Nella comparazione delle due curve, si tenga inoltre conto del diverso range dei tassi di variazione dei salari monetari (tra zero e il 32% nel periodo 1965-1982; ed escludendo il valore del 2020, tra -1% e il 6% tra il 2000 e il 2022).

Figura 9.1 – Curva di Phillips 1965-1982

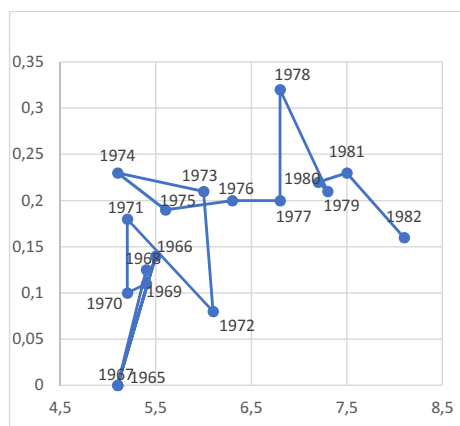
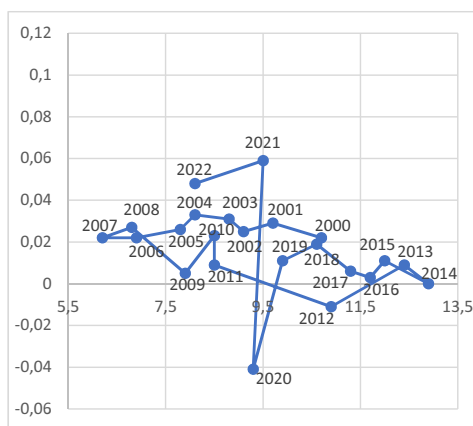


Figura 9.2 – Curva di Phillips 2000-2022



Fonte: Ameco

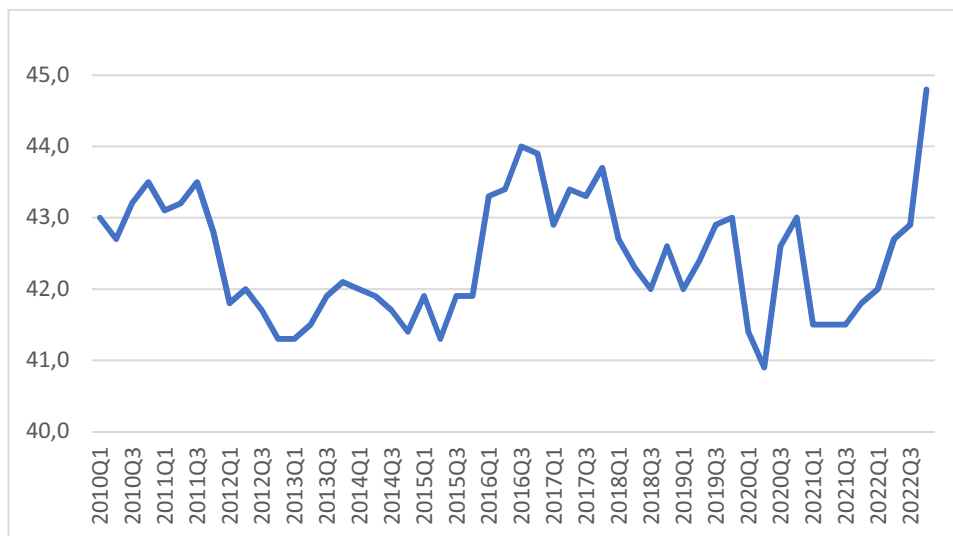
scorso. Dopo una iniziale caduta, e come riflesso della ripresa della produzione e della traslazione dei maggiori costi delle materie prime e dei beni intermedi, in molti settori e in particolare per le imprese di grandi dimensioni si osserva infatti un incremento dei margini di profitto misurati come rapporto tra il deflatore della produzione ed i costi variabili per unità di prodotto (Banca d'Italia, 2023). Sembra aver agito anche un "autonomo" aumento dei margini di profitto¹⁹⁸: la quota dei profitti nel valore aggiunto a prezzi base delle società non finanziarie ha raggiunto nel quarto trimestre del 2022 il 44,8%, il valore più alto dal 2010 e superiore al 41,5% del primo trimestre del 2021 (Fig. 9.3, Istat 2023a). Peraltro, come negli Stati Uniti¹⁹⁹, si osserva un aumento dei "salari di direzione" rispetto a quelli dei lavoratori tipici proprio mentre molti lavoratori considerati "essenziali" nel corso della pandemia e sottoposti a un rischio

¹⁹⁸ Si veda anche Lane (2022). Viene alla mente al riguardo il passo di Smith: "Our merchants and master-manufactures complain much of the bad effects of high wages in raising the price... They say nothing concerning the bad effects of high profits. They are silent with regard to the pernicious effects of their own gains. They complain only of those of other people" (Smith, [1776] 1976, I, 9, pp. 109-110). L'andamento dei margini di profitto risulta comunque differenziato nei vari settori, con molte imprese che hanno visto ridursi il loro margine operativo lordo, soprattutto nel terziario (Istat, 2023b). Inoltre, di per sé, l'aumento osservato nella quota dei profitti non implica che vi sia stato un aumento del mark-up quando si considerino, oltre ai costi del lavoro per unità di prodotto, anche i costi delle materie prime per unità di prodotto.

¹⁹⁹ Negli Stati Uniti il rapporto tra le remunerazioni dei manager ed i salari dei lavoratori tipici è ora di 399 a 1, più elevato che nel 2020 in cui era pari a 366 a 1. Sui margini di profitto negli USA si veda Ferguson e Storm (2023). Si vedano anche Vernengo e Perez Caldentey (2023), che invece negano che ci sia una "inflazione da profitti".

maggiore nella loro attività lavorativa si sono visti ridurre i loro salari reali in termini assoluti e relativi²⁰⁰.

Figura 9.3 – Quota dei profitti nel valore aggiunto delle società non finanziarie



Fonte: Istat (dati destagionalizzati)

9.3 Quali misure di politica economica?

All'aumento del tasso di inflazione determinato inizialmente soprattutto da shock di offerta e attività speculative nel mercato energetico le autorità monetarie hanno risposto dal secondo trimestre del 2022 con un aumento dei tassi dell'interesse al fine di riportare le aspettative di inflazione verso il loro target di inflazione e, almeno con riferimento alla Banca Centrale Europea, per evitare un deprezzamento della propria valuta rispetto al dollaro, e con ciò un aumento dell'inflazione importata. Senza entrare nel merito di tali misure e sul loro possibile effetto *diretto* sui prezzi per l'aumento del costo del credito²⁰¹, si tratta di un rialzo che sta accentuando il rallentamento di consumi e investimenti in Italia come in altri paesi industrializzati, già in essere per l'effetto ne-

²⁰⁰ L'aumento recente del tasso di turn-over e le difficoltà di copertura di posti vacanti in specifici settori trova anche in ciò una delle sue possibili spiegazioni.

²⁰¹ Ci si riferisce al canale di costo della politica monetaria, ovvero al fatto che gli interessi concorrono a determinare i costi monetari di produzione. Su questo canale di costo si veda ad esempio Gaiotti e Secchi (2006) e Cucciniello, Deleidi e Levrero (2022).

gativo sul consumo e sul volume del commercio mondiale del conflitto bellico russo-ucraino. Ad agire in questa direzione sono il maggior costo dei prestiti, i maggiori oneri sui mutui a tasso variabile, l'aumento degli affitti, l'aumento del costo del servizio del debito pubblico, la conseguente pressione ad adottare politiche fiscali restrittive per evitare ulteriori incrementi nel rapporto debito pubblico-PIL dopo quelli prodotti dalle misure adottate per fronteggiare la pandemia da Covid-19. È del resto proprio attraverso il rallentamento della domanda interna che si ritiene si possano stabilizzare le aspettative di inflazione e con ciò le richieste salariali, essendo tali aspettative prese in considerazione nella contrattazione salariale (ECB, 2022).

Il limite di questo approccio di politica monetaria non sta solo nella distruzione o minore crescita di capacità produttiva che potrà determinare, o nelle ripercussioni sulla stabilità dei mercati finanziari che sta già determinando, ma riguarda la sua stessa efficacia nel ridurre il tasso di inflazione. L'appiattimento della curva di Phillips che si osserva negli ultimi decenni (Fig. 9.2) implica infatti che, a parità di altre circostanze, un rallentamento dell'inflazione si potrà ottenere solo con un forte incremento della disoccupazione, anche perché di per sé la politica monetaria ha una influenza limitata sui fattori che hanno determinato la recente accelerazione dei prezzi, la cui dinamica sarà influenzata da cosa accadrà nei mercati dei prodotti energetici e di alcuni prodotti agricoli, tra cui il grano. Inoltre, se con il rialzo dei tassi di interesse *nominali* le banche centrali hanno voluto segnalare che reagirebbero ad una spirale prezzi-salari e che si prefiggono di evitare una caduta dei tassi di interesse *reali*, ed anzi, nel medio periodo, di riportarli su valori più elevati, ciò implica che il costo del peggioramento delle ragioni di scambio internazionali continuerebbe a scaricarsi solo sui salari in termini reali, e ciò mentre il divario crescente tra salari reali e produttività del lavoro degli ultimi due anni sembra indicarci che vi siano spazi per incrementi retributivi senza il pericolo di una spirale prezzi-salari, sempreché le imprese siano disposte a far chiudere tale divario. D'altra parte, la stessa recente diminuzione nei prezzi dei beni energetici non solo non è detto che proseguirà in futuro ma di per sé non garantisce che i salari reali tornino ai loro valori iniziali. Per questo risultato, ed una perdita dunque solo temporanea del potere d'acquisto dei salari, il prezzo di ogni merce, e con ciò anche il rapporto prezzi-salari, dovrebbe tornare ai suoi valori iniziali.

Queste considerazioni richiamano la necessità di una accelerazione nei rinnovi contrattuali che prevedano incrementi dei salari monetari in linea con gli incrementi di produttività e con una ampia anche se prudente aspettativa di inflazione. Dato il potere contrattuale raggiunto in particolare dalle imprese di grandi dimensioni, questa ripresa della contrattazione dovrebbe essere favorita dall'intervento dello Stato con forme di concertazione tripartita, una riforma delle relazioni industriali che assicuri un legame tra salari e

produttività²⁰², e una legislazione sulla rappresentanza sindacale e sui minimi salariali, prevedendo al riguardo loro aggiustamenti all'inflazione come previsto dalla convenzione internazionale del 1970 sulla fissazione dei minimi salariali. Infine, a differenza di quanto sembra prospettarsi, si dovrebbero introdurre provvedimenti legislativi che incentivino l'utilizzo di contratti a tempo indeterminato e riducano la precarietà nei rapporti di lavoro.

Sul fronte specifico dei prezzi, per ridurre l'impatto dell'inflazione sulle famiglie con redditi medio-bassi, si potrà intervenire, oltre che con il controllo delle tariffe pubbliche, l'utilizzo di bonus fiscali specifici e la riduzione dell'imposizione indiretta, con una riduzione del cuneo fiscale ed un controllo dei prezzi di beni e servizi di particolare rilevanza nel paniere di consumo dei lavoratori²⁰³. Per il finanziamento di queste misure, si dovrebbe procedere come in altri paesi ad una tassazione temporanea degli extra profitti ottenuti dalle imprese energetiche²⁰⁴ e dal settore bancario, predisponendo opportuni controlli per evitarne la traslazione sui prezzi. Si dovrebbe poi procedere a un aumento della tassazione sulle grandi società ed i redditi più elevati, anche alla luce del processo di concentrazione del reddito e della ricchezza che, come sottolineato nel capitolo 4, continua ad osservarsi nel nostro paese. Per la stessa ragione, come fatto ad esempio in Spagna, si dovrebbe introdurre una tassazione sui patrimoni superiori ai 3 milioni di euro, possibilmente con accordi a livello europeo riguardo alla ricchezza mobiliare. Queste misure appaiono necessarie sia per consentire una riduzione della pressione fiscale sui redditi medio-bassi, sia per evitare che gli interventi a favore di questi redditi, tra cui la stessa riduzione del cuneo fiscale, possano poi portare ad un ridimensionamento della spesa sociale, già inferiore in termini reali a quella di altri paesi europei, e su cui pressioni per una riduzione deriveranno dall'aumento della spesa per interessi sul debito pubblico e dal reintegro a breve delle regole di bilancio europee.

²⁰² Laddove come in Italia si riscontra una stagnazione della produttività del lavoro una proposta che potrebbe stimolarne la crescita è quella di legare gli incrementi dei salari alla produttività programmata (per una sintesi di questa proposta si vedano Tridico, 2019; e Tronti, 2013), sia nel primo che nel secondo livello di contrattazione (Antonioni e Pini, 2013). Poiché in alcuni meccanismi proposti si potrebbero determinare riduzioni della quota dei salari nel reddito nazionale nel caso di incrementi di produttività pari o superiori a quelli programmati ed una inflazione effettiva diversa da quella programmata, si dovrebbero comunque prevedere meccanismi correttivi che assicurino in media almeno la costanza della quota dei salari, anche alla luce della sua caduta negli ultimi decenni.

²⁰³ Queste misure sono state ampiamente utilizzate in vari paesi negli ultimi anni (cfr. ILO, 2022). In Italia nel 2022 aiuti a famiglie e imprese per fronteggiare gli effetti della guerra russo-ucraina sono stati varati con il decreto Aiuti (D.L. 50, 17 maggio 2022) e le sue successive integrazioni (Decreti Aiuti bis, ter e quater da agosto a novembre 2022).

²⁰⁴ Un prelievo del 25% sui profitti delle maggiori compagnie di prodotti petroliferi e gas operanti sul proprio territorio è stato ad esempio introdotto nel Regno Unito a maggio del 2022.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu, D. (2003). Labor-and-Capital Augmenting Technical Change, *Journal of the European Economic Association*, 1(1), 1-37.
- Antonoli, D., Pini P. (2013). Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare gli obiettivi ed i metodi, *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, 14 (2), 39-93.
- Banca d'Italia (2023). *Bollettino Economico*, 2, aprile.
- Bental, B., e Demougin, D. (2010). Declining Labor Shares and Bargaining Power: an Institutional Explanation, *Journal of Macroeconomics*, 32 (1), 443-456.
- Bentolila, S. e St. Paul, G. (2003). Explaining Movements in the Labour Shares, *The BE Journals in Macroeconomics*, 3(1), 1-33.
- Blanchard, O.J. (1997). The Medium Run, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 89-141.
- Bosworth, B., Perry G.L. e Shapiro, M.D. (1994). Productivity and Real Wages: Is there a Puzzle?, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 317-344.
- Bronfenbrenner, M. (1960). A Note on Relative Shares and the Elasticity of Substitution", *Journal of Political Economy*, 68, 284-287.
- Caballero, R.J., e Hammour, M.L. (1997). Jobless Growth: Appropriability, Factor Substitution and Unemployment", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 48, 51-94.
- Cella, G.P. (a cura di) (1979). *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino.
- Clark, M. (2005). The Condition of the Working Class in England, 1209-2004, *Journal of Political Economy*, 113 (6), 1307-1340.
- Compagnucci, F., Gallegati, A., Gentili, A. e Valentini, E. (2021). Have Jobs and Wages Stopped Rising? Productivity and Structural Change in Advanced Countries, *Structural Change and Economic Dynamics*, 56(C), 412-430.
- Cucciniello, M.C., Levrero, E.S., e Deleidi, M. (2022). The Cost Channel of Monetary Policy: The Case of the United States in the Period 1959-2018, *Structural Change and Economic Dynamics*, 61, 409-33.
- Daniele, V., e Malanima, P. (1992). Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004), *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile, 267-315
- ECB (2022). *Monetary Policy in a Cost-of-Living Crisis*, Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, 30 September.
- Favero, G. (2010). Le statistiche dei salari industriali in periodo fascista, in *Quaderni Storici*, 45(2), 319-357.
- Ferguson, T., e Storm S. (2023). Myth and Reality in the Great Inflation Debate: Supply Shocks and Wealth Effects in a Multipolar World Economy, *International Journal of Political Economy*, 52(1), 1-44.
- Fontanari, C., Levrero E.S., e Romaniello D. (2022). A Composite Index for Workers' Bargaining Power in order to Understand the Missing-Inflation Matter, *FMM*

2022 Berlin Conference Paper.

- Gaiotti, E., e Secchi, A. (2006). Is There a Cost Channel of Monetary Policy Transmission? An Investigation into the Pricing Behaviour of 2,000 Firms, *Journal of Money, Credit and Banking*, 38(8), 2013-2037.
- Giammarioli, N., Messina, J., Steinberger, T. & Strozzi, C. (2002). European Labor Share Dynamics: An Institutional Perspective, *EUI Working Paper ECO*, No. 13, European University Institute.
- Hogrefe, J., e Kappler, M. (2013). The Labour Share of Income: Heterogeneous Causes for Parallel Movements? *The Journal of Economic Inequality* 11 (3), 303-319.
- Hornstein, A., Krusell P. e Violante, G. (2007). Technology-Policy Interactions in Frictional Labour Markets”, *Review of Economic Studies*, 74 (4), 1089-1124.
- ILO (2022), *Global Wage Report 2022-23. The Impact of Inflation and COVID-19 on Wages and Purchasing Power*, Geneve, ILO Publishing.
- IMF (2022). *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*, October.
- Istat (2023a), *Conto trimestrale delle Pubbliche Amministrazioni, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, IV trimestre 2022*, Roma, Aprile.
- Istat (2023b), *Rapporto sulla competitività delle imprese produttive. Edizione 2022*, Roma.
- Landmann, O. e Jerger, J. (1993). Unemployment and the Real Wage Gap: a Reappraisal of the German Experience“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd 129 (Heft 4).
- Lane, P.R. (2022), Inflation Diagnostic, *ECB blog*, 25 November.
- Lazonick, W. (2014). Profits Without Prosperity. *Harvard Business Review*, 92(9), 46-55.
- Levrero, E.S. (2012), *Four Lectures on Wages and the Labour Market*, Roma, Aracne.
- Levrero, E.S. e Stirati, A. (2004). Real Wages in Italy 1970-2000: Elements for an Interpretation, *Economia&Lavoro*, 38 (1), 65-89.
- Levrero, E.S. e Stirati, A. (2005). Distribuzione del reddito e prezzi relativi in Italia 1970-2002, *Politica Economica*, 21 (3), 401-433.
- Marglin S.A. e Schor, J.B. (1994) *The Golden Age. Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford: Clarendon Press.
- OCSE (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Parigi: OECD Publishing.
- Pariboni, R. e Tridico, P. (2019). Labour Share Decline, Financialisation and Structural Change. *Cambridge Journal of Economics* 43 (4), 1073-1102.
- Phelps Brown, E.H. (1968). *A Century of Pay*, London: Macmillan.
- Phelps Brown, E.H. e Hopkins, S.V. (1956). Seven Centuries of the Prices of Consumables, Compared with Builders' Wage Rates. *Economica*, New Series, 23, 92, 296-314.
- Phillips, A.W. (1958). The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957, *Economica*,

- 25(100), 283-299.
- Ratner, D., e Sim, J. (2022). Who Killed the Phillips Curve? A Murder Mystery, *Finance and Economics Discussion Series 2022-028*, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Rodrik, D. (1997). Has Globalization Gone Too Far?, *Institute of International Economics*, Washington, DC.
- Rowthorn, R. (1999). Unemployment, Capital-Labour Substitution and Economic Growth”, *IMF Working Papers*, n. 99-43, March.
- Scholliers, P. (a cura di) (1989). *Real Wages in XIX Century Europe*, Oxford: Berg.
- Smith, A. ([1776], 1976a). *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York, edited by E. Cannan, Chicago: The University of Chicago Press.
- Solow, R. (1958). A Skeptical Note on the Constancy of Relative Shares, *The American Economic Review*, 48 (4), 618-631.
- Stockhammer, E. (2017). Determinants of the Wage Share: A Panel Analysis of Advanced and Developing Economies, *British Journal of Industrial Relations*, 55 (1), 3-33.
- Torrini, R. (2016). Labour, Profit and Housing Rent Shares in Italian GDP: Long-Run Trends and Recent Patterns, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* 318, Bank of Italy.
- Tridico, P. (2019). Patto per la produttività programmata, *Economia e Politica*, 15(1), 1-6.
- Tronti, L. (2013). Produttività, crescita e riforma della contrattazione, *Il diario della contrattazione*, quotidiano online, 28 febbraio. <<https://www.ildiariodellavoro.it/produttivita-crescita-e-riforma-della-contrattazione/>>.
- Vernengo, M., e Perez Caldentay, E. (2023). Price and Prejudice: Reflections on the Return of Inflation and Ideology, *Review of Keynesian Economics*, 11 (2), 129-146.
- Visco, I. (2022). Inflazione e politica monetaria, *Lezione Inaugurale Ugo La Malfa*, Camera dei Deputati, 16 novembre.
- Yellen, J. (2019). Why the Answer to the Inflation Puzzle Matter, *Remark delivered at the Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy at Brookings*, October 3.
- Zenezini, M. (2014). Il problema salariale in Italia, *Economia & Lavoro*, 38(1), 151-186.

Questo rapporto inquadra le recenti tendenze del mercato del lavoro in Italia in una prospettiva di più lungo periodo, evidenziando l'effetto che il quadro macroeconomico degli ultimi decenni e fattori di natura istituzionale hanno avuto sulla contrattazione salariale e sul tenore di vita della popolazione. I contributi nel volume ricostruiscono l'evoluzione in Italia della disoccupazione e sottoccupazione di lavoro, i cambiamenti nella forza contrattuale dei lavoratori, la dinamica dei salari reali e della quota dei salari nel reddito nazionale. Vi si analizzano poi il fenomeno dei lavoratori poveri, del lavoro in somministrazione e i più recenti cambiamenti legislativi in materia di lavoro e welfare. L'analisi è svolta sia in aggregato che per macroregioni, con anche una comparazione con gli altri principali paesi europei.

ENRICO SERGIO LEVRERO

È Professore Associato presso il Dipartimento di Economia dell'Università Roma Tre. È presidente dell'Associazione Astril, membro del comitato direttivo della Fondazione Centro Sraffa e Editor del *Bulletin of Political Economy*. I suoi interessi di ricerca principali sono la teoria del valore e della distribuzione, il mercato del lavoro, la teoria monetaria e l'economia sraffiana. I suoi lavori includono *Four Lectures on Wages and the Labour Market* (2012), i tre volumi curati insieme a A. Palumbo e A. Stirati *Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory* (2013), e vari articoli su riviste scientifiche e volume collettanei.

RICCARDO PARIBONI

È Professore Associato presso il Dipartimento di Economia Politica e Statistica dell'Università di Siena. È stato Visiting Professor presso la Freie Universität di Berlino e Postdoctoral Fellow presso il Max Planck Institute for the Studies of Societies. È Associate Editor della *Review of Keynesian Economics*. I suoi interessi di ricerca principali sono la teoria della crescita, la distribuzione del reddito e l'economia post-Keynesiana.

DAVIDE ROMANIELLO

È Ricercatore presso il Dipartimento di Economia dell'Università Roma Tre. Si occupa principalmente di temi macroeconomici e di mercato del lavoro. È membro di varie associazioni, tra cui la Rete Italiana Post-Keynesiana e Eaepe (*European Association for Evolutionary Political Economy*).