



Annali
Fondazione
Giuseppe Di Vittorio

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

2022

Ricerca, azione sindacale
e paradigma di sviluppo

a cura di
Daniele Di Nunzio
Introduzione di
Francesco Sinopoli

Annali
Fondazione Giuseppe Di Vittorio

2022



Annali della Fondazione
Giuseppe Di Vittorio
2022



Fondazione Giuseppe Di Vittorio

Presidente

Francesco Sinopoli

«Annali 2022»

Direttore degli Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio

Francesco Sinopoli

I saggi qui raccolti si riferiscono a ricerche svolte nel triennio
2021-2023.

Tel. 06 857971

Fax 06 85797234

E-mail: [fondazione](mailto:fondazionedivittorio@fdv.cgil.it)

**QUADERNI RASSEGNA SINDACALE -
LAVORI**

RIVISTA QUADRIMESTRALE - ANNO
XXII – N. 3

www.ediesseonline.it/riviste/qrs

PROPRIETARIO ED EDITORE

Futura Srl
Corso d'Italia 27
00198 Roma
Tel. 06 44888229
www.futura-editrice.it
E-mail: abbonamenti@futura.cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile
Tel. 345 7011231
E-mail: qrs@futura.cgil.it

TARIFFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 50,00 euro

Registrazione presso il Tribunale di Roma
al n. 110/2000 del 6/3/2000

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003
La informiamo che i Suoi dati sono conservati
nel nostro archivio informatico e saranno utilizza-
ti dalla nostra società, nonché da enti e società
esterne a essa collegate, solo per l'invio di mate-
riale amministrativo, commerciale e promoziona-
le derivante dalla nostra attività.
La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di co-
noscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi
dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in
violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO EDITORIALE

Mimmo Carrieri (coordinatore),
Gabriele Ballarino, Vincenzo Bavaro,
Luigi Burroni, Antonio Cantaro, Bruno Caru-
so, Gian Primo Cella, Paolo Feltrin,
Francesco Garibaldi, Donata Gottardi,
Fausta Guarriello, Salvo Leonardi,
Liborio Mattina, Guglielmo Meari,
Enrica Morlicchio, Laura Pennacchi,
Adolfo Pepe, Anna Ponzellini, Ida Regalia,
Marino Regini, Mario Ricciardi,
Annamaria Simonazzi, Paolo Terranova, Ti-
ziano Treu

**COMITATO SCIENTIFICO
INTERNAZIONALE**

Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,
Reinhard Bispinck, Colin Crouch,
Roland Erne, Richard Hyman,
Maarten Keune, Philippe Pochet,
Valeria Pulignano, Udo Rehfeldt,
Wolfgang Streeck

COMITATO DIREDAZIONE

Adolfo Braga (caporedattore),
Maria Concetta Ambra, Andrea Bellini,
Davide Bubbico, Andrea Ciarini,
Maria Paola Del Rossi, Luisa De Vita,
Daniele Di Nunzio, Lisa Dorigatti,
Silvia Lucciarini, Simona Marchi,
Alberto Mattei, Edmondo Montali,
Marcello Pedaci, Fabrizio Pirro,
Andrea Signoretti, Paolo Tomassetti,
Micaela Vitaletti

DIRETTORE RESPONSABILE

Stefano Milani

La Rivista si avvale della procedura
di valutazione e accettazione degli articoli
double blind peer review

Ricerca, azione sindacale e paradigma di sviluppo

a cura di

Daniele Di Nunzio

introduzione di

Francesco Sinopoli



Indice

<i>Introduzione</i>	
Democratizzare e demercificare	
<i>Francesco Sinopoli</i>	9
1.	
Conoscenza, azione sindacale e paradigma di sviluppo: esperienze di ricerca-intervento	
<i>Daniele Di Nunzio</i>	23
2.	
La disoccupazione sostanziale e il disagio lavorativo: una proposta per comprendere meglio le dinamiche del mercato del lavoro in Italia	
<i>Giuliano Ferrucci e Nicolò Giangrande</i>	53
3.	
Il cambiamento delle migrazioni: questioni per l'azione sindacale	
<i>Beppe De Sario</i>	71
4.	
L'impatto della digitalizzazione sul lavoro e sulle relazioni industriali. Un'analisi comparativa in tre servizi pubblici di otto Paesi europei	
<i>Salvo Leonardi</i>	93

5.
Traiettorie labour oriented per la conversione ecologica
del modello di sviluppo: il caso delle industrie
energy intensive in Italia
Serena Ruggiero 117
6.
La formazione continua tra cambiamenti, criticità
e nuovi scenari di intervento
Francesca Carrera e Cristina Oteri 137
7.
Il lungo trentennio della stagnazione salariale:
dinamiche retributive della Pa, cenni comparativi
con i settori privati, e contrattazione decentrata
Irene Brunetti e Francesco Sinopoli 157

Introduzione
Democratizzare e demercificare
*Francesco Sinopoli**

Introduzione

L'annale della Fondazione Di Vittorio si propone come strumento di riflessione collettiva sui temi di interesse delle singole aree di attività del nostro istituto, offrendo un bilancio e suggerendo nuove tracce di lavoro per il futuro.

L'annale che presentiamo è dedicato, in particolare, alla ricerca e al ricchissimo lavoro svolto negli ultimi tre anni, dal 2021 al 2023, focalizzando l'attenzione sul rapporto tra sviluppo e azione sindacale. I progetti in corso dell'area sono molti e spaziano dal welfare alle comunità energetiche, dai salari all'organizzazione del lavoro, dallo studio della contrattazione collettiva aziendale e territoriale alle disuguaglianze, insieme naturalmente al grande tema delle transizioni giuste. Una trama fitta di riflessioni che propone chiavi interpretative del presente e ci offre strumenti per anticipare e governare i cambiamenti, considerando il lavoro come un protagonista di queste trasformazioni. Questo è il nostro impegno quotidiano. I contributi presenti in questo numero degli Annali della Fondazione si presentano come modello di riferimento per una ricerca che non persegue la «oggettività scientifica» ma entra in modo straordinariamente efficace nella elaborazione stessa delle politiche sindacali della Cgil. Queste ricerche, qui sinteticamente esposte, fanno della Fondazione Di Vittorio il valore

* Presidente Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

aggiunto, scientifico e metodologico, del dibattito in corso sul nostro tempo, nell'organizzazione sindacale e nel pubblico più vasto.

Del resto, la ricerca, insieme economica, sociale e storica, in Cgil è sempre stata una risorsa per comprendere le grandi trasformazioni e tradurle in un progetto politico. L'esempio dell'Ufficio studi guidato da Vittorio Foa e Bruno Trentin, il ruolo che svolse nella preparazione del Piano del Lavoro del 1949-50, con la sua capacità di attrarre nell'orbita della Cgil i migliori intellettuali dell'epoca, è stato, esattamente, la realizzazione dell'idea che la politica sindacale come progetto di trasformazione sociale, se tale vuole davvero essere, nasce anche dalla collaborazione tra la cultura, le esperienze e i bisogni concreti, tra i fenomeni che emergono dai processi vivi nel mondo del lavoro e la loro capacità di interrogare e alimentare una larga riflessione. Senza perimetri di esclusione, senza torri d'avorio intellettualistiche o corporativismi selettivi.

La Cgil ha sempre tenuto vivo questo sforzo. Pensiamo alle grandi lotte sociali degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, quelle che produssero un cambiamento autentico e profondo della nostra società e che, letteralmente, spinsero la Costituzione fin dentro i luoghi di lavoro, dando inizio alla democratizzazione dei rapporti di lavoro e per questa via il rafforzamento della vita democratica nel Paese. Anche in quel caso il rapporto tra la ricerca e le lotte fu fondamentale: pensiamo all'utilizzo delle inchieste, alla critica del sapere scientifico come dato «neutro», alla capacità di mobilitare intorno a un progetto di cambiamento medici, psicologi, sociologi, economisti, storici.

In questa stagione la ricerca sociale, economica, storica e sulla teoria politica, devono contribuire ancora una volta a comprendere le grandi trasformazioni in atto e ad allargare la partecipazione diretta delle lavoratrici e dei lavoratori alla definizione delle priorità dell'azione collettiva. Una precisa idea di ricerca a servizio della società e degli attori che la rendono democratica.

Una ricerca estremamente intrecciata con il percorso di formazione politica del progetto di scuola nazionale Giuseppe Di Vit-

torio a cui siamo chiamati a contribuire. Pensiamo che questo approccio sia valido anche oggi, in un momento storico nel quale i saperi sono di nuovo frammentati e sono tornati a costituire una delle forme più evidenti di potere e di sfruttamento. Quello del 2022, curato dall'area ricerca, ha una particolare importanza perché ci invita ad un bilancio non solo dell'ultimo anno di ricerche ma ad allargare il nostro sguardo sul trentennio che abbiamo alle spalle.

Il trentennio inglorioso, quello che viviamo dagli anni Novanta, in cui abbiamo misurato anno dopo anno un arretramento dei diritti sociali e ora anche civili sotto i colpi di una gigantesca offensiva ideologica, una reazione del capitale alla breve stagione di espansione democratica del secolo scorso, richiede oggi un bilancio che ci chiama però ad una nuova azione collettiva alimentata da un pensiero contro-egemonico.

L'ordine naturale in cui siamo immersi deve essere messo radicalmente in discussione.

La crisi democratica e gli arretramenti nella cultura politica e nei diritti del lavoro sono strettamente connessi, infatti. Le radici della condizione attuale affondano nella seconda metà degli anni Settanta e si spingono per tutti gli anni Ottanta. Nella regressione di tutte le democrazie occidentali noi abbiamo naturalmente le nostre specificità. Certamente la dinamica salariale è una di queste.

I salari italiani sono rimasti sostanzialmente fermi al 1993, anzi siamo l'unico paese europeo che nel trentennio 1990-2020 ha registrato una perdita del 2,9% mentre in tutti gli altri paesi si è assistito ad un aumento: nell'area Ocse è stato del 18,4% mentre nell'area euro del 22,6% (cfr. Gaddi 2023; Pianta 2023).

Le ragioni si intrecciano con processi di più ampia portata, naturalmente.

All'inizio del decennio Ottanta il deterioramento delle condizioni maturato nel decennio precedente portò ad un cambiamento di segno della politica monetaria e fiscale lungamente preparato dal blocco conservatore con l'obiettivo di colpire il lavoro organizzato e aumentare i margini di profitto delle imprese. Nel 1971 Nixon, presidente degli Stati Uniti, archiviò il sistema mo-

netario del dopoguerra sganciando il dollaro dall'oro per costringere gli altri paesi a rivalutare le loro monete e quindi a ridurre il deficit della bilancia dei pagamenti. Gli Stati Uniti avevano visto le loro riserve auree assottigliarsi pesantemente dal dopoguerra, in particolare a causa della guerra in Vietnam. A ciò si aggiunse la crisi energetica che ha origine nella Guerra del Kippur o israelo-araba del 1973 e dal conseguente shock petrolifero che portarono ad un aumento dei costi dell'energia per le imprese. Dopo la crisi energetica, il patto sociale fondato sulla gestione keynesiana della domanda e completato da un sistema di relazioni industriali «neo-corporativo», caratterizzato dall'azione di grandi sindacati tendenzialmente in grado di esercitare un forte controllo sul costo del lavoro attraverso la negoziazione collettiva, venne progressivamente abbandonato con il pretesto di essere la causa di una dinamica inflattiva fuori controllo (cfr. Crouch 2005, Streeck 2013).

Anche nel nostro paese la crisi e l'inflazione furono utilizzate per archiviare il patto fordista-keynesiano che era stato il pilastro della politica economica e sociale post-bellica del «trentennio glorioso». Il superamento progressivo della scala mobile compensato nella prima fase da una politica ancora interventista su prezzi e tariffe con velleità di programmazione (vedi in particolare il lodo Scotti del 1983) conoscerà una importante accelerazione con l'accordo di San Valentino e poi l'intesa del 1992 e il blocco della contrattazione decentrata con una svalutazione della nostra divisa del 30%.

La governance economica mainstream non lasciava molti spazi di azione nella fase costitutiva dell'unione monetaria anche se un passaggio cardinale di quella stagione – l'accordo del 1993 – riuscì comunque a istituire per la prima volta nel nostro paese un vero e proprio sistema di relazioni industriali su base pattizia incentrato sulla democrazia e la rappresentatività. La storia andrà ancora avanti attraversando la lunga stagione berlusconiana degli accordi separati e i numerosi interventi di manomissione dell'impalcatura giuridica a garanzia dei diritti nel lavoro costruita nella grande stagione di partecipazione democratica del decennio 1964-1974.

1. La storia oltre la contingenza

Al di là della contingenza è tempo di riflettere su ciò che è il lavoro nel nostro paese e sulle forme più adeguate per costruire, oggi, quel contropotere collettivo indispensabile a invertire la traiettoria di declino della stessa democrazia costituzionale.

Quel contropotere collettivo che può democratizzare il lavoro e i suoi luoghi altrimenti connotati dalla relazione di autorità: la negazione stessa della libertà.

Per farlo dobbiamo abbandonare la lettura della storia a cui siamo abituati: un processo lineare fatto di avanzamenti continui nella direzione giusta, quella del progresso dell'umanità. Chiaramente non è così.

L'idea di matrice hegeliana di un futuro sempre più radioso è da tempo fuori corso. Non è vero che le crisi si risolvano sempre positivamente, non è vero che le cose tornino da sé in equilibrio. Piuttosto, se osserviamo questo lungo cinquantennio di regressione rispetto all'età dell'oro (brevissima) del compromesso socialdemocratico o della democratizzazione tentata del capitalismo (come si preferisce) riscontriamo esattamente il contrario. Se poi allarghiamo lo sguardo ad un tempo anche solo leggermente più lungo, gli ordini sociali ci appariranno per ciò che sono, fragili e precari, una guerra può spazzarli via oppure un evento esogeno di ordine naturale come quelli a cui dovremo fatalmente sempre più abitarci, se non modifichiamo radicalmente il nostro modello di accumulazione e consumo. Ma allo stesso tempo non possiamo permetterci il lusso del pessimismo come ben dicono Miguel Benasayag e Gérard Schmit (2013), piuttosto dobbiamo costruire gli strumenti per cambiare il presente ribaltando il paradigma dominante.

L'emancipazione del capitalismo dai lacci della gabbia democratica costruita intorno ad esso dopo la Seconda guerra mondiale è avanzata anno dopo anno, affermando un senso comune quasi preconstituzionale: ciò che il mercato decide è giusto di per sé. Parola d'ordine: rimercificare ciò che si era demercificato, cioè il lavoro in quanto parte della vita umana. Era la reazione a

quel contromovimento della società rispetto al progetto liberale, proprio nella domanda umana di stabilità e sicurezza sociale, come lo definiva Polanyi, che dalla seconda metà degli anni Sessanta aveva occupato la scena della storia. L'opposto delle tesi di Friedrich von Hayek per il quale servivano istituzioni politico-economiche che da subito evitassero alla giustizia del mercato i fastidi delle rivendicazioni sociali. La riconquista avverrà per tappe anche attraverso il ruolo fondamentale dei pensatori di matrice conservatrice ed ora appare in tutta la sua violenza (cfr. D'Eramo 2020, Streeck 2013). Tuttavia, se osserviamo questo processo storico da una angolazione diversa dall'occidente in senso esteso (europeo e anglosassone) dobbiamo constatare che i meccanismi più profondi di questo mondo, i meccanismi che lo rendono *quello che è* affondano le radici nel complesso di idee, valori, relazioni, rapporti di forza, credenze, immaginari che fanno capo, da alcuni secoli a questa parte, a quel progetto egemonico che ha preso nome di liberalismo, che con le sue rivoluzioni e le sue conquiste ha innalzato alla vetta del mondo gli strati sociali e i luoghi da cui è nato. La particolare antropologia che da esso si è originata, adesso egemone in tutti i sensi, è il nostro spazio vitale, è l'acquario in cui globalmente nuotiamo. Il nostro modo di vivere è dunque plasmato su ciò che possiamo chiamare l'antropologia del liberalismo. Questa antropologia (oggi assoluta e trionfante in ogni parte del mondo anche in nome di una auto-attribuita superiorità etico-morale) è dunque ciò che rende effettivo e che legittima l'emergere, ormai universalmente, di un sempre più totale assoggettamento di persone, natura, animali (tutto ciò che è vivo) a poteri ormai esclusi da ogni controllo o regolazione pubblica (o collettiva, o popolare) provocando con le sue forme di (sempre meno velato) totalitarismo. Ancora una volta si tratta di disuguaglianza, schiavitù, dominio incontrollato e se necessario annientamento di ogni cosa vivente fino a quello che è stato definito geno-, eco- o onni-cidio. Si deve a questa antropologia forgiata su individualismo, egoismo, razzismo, divinizzazione del libero mercato, competizione, desacralizzazione della vita, ecc. la costruzione di un mondo di relazioni, di fatti e di oggetti che tutto-

ra promuove e legittima in varie forme e gradi imperialismo, colonialismo, razzismo, sterminio (l'attualità delle guerre in corso ne è l'ulteriore prova). Soprattutto incompatibile con la democrazia partecipata e non semplicemente formale, la nostra democrazia costituzionale.

È funzionale, in questo modello di oppressione e mercatizzazione, la de-democratizzazione dei luoghi di lavoro e la rimercificazione a cui si è fatto riferimento all'inizio. Lavoro, prerogative di cittadinanza, partecipazione alla vita politica sono infatti strettamente connessi.

Se la paura di perdere il lavoro o la percezione della fragilità delle condizioni in cui si lavora domina su tutto, se non si ha voce ascoltata nel lavoro, la solidarietà viene meno, si spezzano i legami sociali. Semplicemente, le persone smettono di credere nella democrazia, se va bene delegano. Tanto più è precario e alienato il lavoro, svalorizzato, non riconosciuto e senza voce, tanto meno oggi ci si sente motivati a incidere nella dialettica democratica. La svalutazione del lavoro produce una crisi verticale della cittadinanza democratica (Honnet et al. 2021).

Pensiamo poi a chi è completamente tagliato fuori dal lavoro.

Lo sappiamo, lo vediamo e lo conferma da ultimo anche il lavoro d'inchiesta che abbiamo curato come Fondazione, ora nel volume *Inchiesta sul lavoro, condizioni e aspettative* (Di Nunzio 2024). Il sistema produttivo di oggi è caratterizzato da un grado crescente di frammentazione, diversificazione individualizzazione ma anche di emersione chiara di alcune aspettative assolutamente collettive. La sfida è quella della ricomposizione non tanto in una visione unificante o un modello esattamente definito ma nella connessione tra bisogni, aspettative, lotte e naturalmente settori, professioni, fasce d'età: la nostra capacità di creare azione collettiva a partire dalla partecipazione democratica. Nell'inchiesta nazionale emerge uno spaccato chiaro: bassi salari, scarsa autonomia ma ci sono indicazioni di contesto significative, l'instabilità è maggiore tra chi opera in contesti lavorativi fragili, sono entrati in contatto con il sindacato fuori spesso dal loro luogo di lavoro, hanno caratteristiche molto diverse tra di loro, contano i livelli di

istruzione ma anche il luogo stesso: pensiamo al terzo settore a all'ambito artistico culturale.

Il fatto che da più parti si torni a sostenere che, tutto sommato, se le persone non partecipano alle elezioni, non esercitano il diritto di voto non sia necessariamente un male anzi è sintomo di soddisfazione per le condizioni della società ai nostri occhi appare aberrante. È una colossale falsità (Urbinati 2024). Pensiamo, appunto, l'opposto. Il pensiero conservatore anche di matrice liberale ha sempre sostenuto che la democrazia può produrre un eccesso di domande sociali che lo Stato (e le imprese) non possono soddisfare tranne ad un prezzo insostenibile per il mercato e quindi nella loro ottica irricevibile. Naturalmente l'entità di questo prezzo è decisa arbitrariamente dai detentori del capitale e dai suoi amministratori poi comunicate nelle forme «adeguate» allo Stato. Quindi minore è il numero delle persone che esprimono una domanda di giustizia sociale attraverso il voto con un preciso orientamento meglio è. Il salto di qualità a cui assistiamo da alcuni anni è però notevole. La neutralizzazione della democrazia sociale non avviene solo attraverso interventi diretti e indiretti finalizzati ad orientarne le politiche in senso favorevole all'unico modello a cui nel nuovo senso comune bisogna fare riferimento, l'impresa privata in un mercato autoregolato. Entra in crisi dall'interno a causa della sfiducia ormai cronicizzata delle stesse persone che dovrebbero avere tutto l'interesse al funzionamento del gioco democratico essendo la maggioranza: coloro che per vivere hanno bisogno di lavorare. Anni di progressivo arretramento sul terreno dei diritti sociali, svalutazione del lavoro, omologazione tra i diversi schieramenti politici rispetto alle «ricette economiche da adottare» per far crescere l'economia – tutte basate con poche sfumature sull'allentamento dello stato sociale e sull'apertura di nuovi spazi di mercato, dalla sanità all'istruzione solo per citare due esempi macroscopici – hanno già portato a questo.

Il vantaggio di confrontarci con la storia è che da essa apprendiamo che è però imprevedibile.

In questo senso mi pare abbastanza chiaro che nella tensione permanente tra vita sociale ed economia capitalistica dominata dal-

L'imperativo della crescita e dello sfruttamento basate sulla matrice coloniale sono stati raggiunti sempre compromessi instabili.

Certamente se osserviamo il processo di costituzionalizzazione del nostro Paese o meglio dell'adeguamento progressivo di istituzioni e strutture sociali ad alcuni dei principi della carta del 1948 vedremo come questo compromesso rappresenti quanto di più avanzato si potesse sperare dal punto di vista delle persone che per vivere devono lavorare. Ma le stesse lotte sociali del decennio 1964-1974 non erano prevedibili. Pur tuttavia hanno portato a quanto di più avanzato si potesse immaginare sul piano dei diritti di cittadinanza democratica.

Il futuro non è più quello di una volta, diceva Paul Valery negli anni Trenta del secolo scorso, quando il progresso lineare si era infranto nella grande depressione e nella guerra globale, e se guardiamo al lavoro oggi questo ci sembra ancora più vero. Rispetto a quando tuttavia? La *golden age* del compromesso socialdemocratico è stata una breve parentesi, così come la stagione della verticalizzazione fordista. E del resto hanno coinciso.

La sfida che abbiamo di fronte in questo tornante della storia è enorme. I presupposti teorici su cui si è fondato il pensiero politico radicato nel lavoro e nei valori della Rivoluzione francese sono sempre più sotto assedio, come sotto assedio è la nostra carta costituzionale. La breve stagione in cui attraverso una grande e diffusa mobilitazione si era avviata la costituzionalizzazione della nostra società partendo dalla demercificazione del lavoro è non solo lontana nel tempo ma sempre più oggetto di una ostentata e violenta operazione controegemonica che vuole sradicarne anche il ricordo.

Mentre si considera il saluto romano non perseguibile se nell'ambito di una rievocazione storica, si inaspriscono le pene per quelli che vengono bollati come ecoterroristi. Ricorderemo il 2023 come un anno fresco ma è già il più caldo di sempre, di questo dovremmo preoccuparci ogni giorno. Negazionismo climatico e derive neototalitarie vanno non a caso a braccetto. Tutto ciò mentre gli scenari di guerra permanente si avviano a diventare una certezza.

Naturalmente questi scenari rafforzano una certa idea di Stato: emergenziale, a-democratico, cesarista a guardia – militare – dell'unica giustizia accettata, quella del mercato appunto. La combinazione tra autonomia differenziata e premierato dentro un meccanismo di stabilità finanziaria imposta dalle rinnovate regole austeritarie della governance economica dell'Unione europea ci conduce dritti a questo esito. L'unica politica economica espansiva può in questo scenario essere quella militare, quindi le uniche spese pubbliche possono e debbono andare all'industria bellica, la dimensione politica conseguente è quella di un'Unione europea mercatista, ordoliberal e militarizzata. Il nemico esterno in questo caso è un formidabile acceleratore per una vecchia idea di von Hayek.

Ma la storia non è scritta, è ancora da scrivere collettivamente.

Al di fuori della ripresa di una diffusa partecipazione democratica che nasce nel lavoro organizzato e nel mondo vasto dell'istruzione non ci sono speranze anche solo di arginare questa deriva e iniziare a invertire il ciclo. Ma questo nella storia è accaduto e può di nuovo accadere. Quindi è proprio quella partecipazione che andrebbe promossa con tutte le forme possibili, all'interno di una nuova pedagogia democratica fondata sulla speranza.

Il fatto che l'uomo non sia più il costruttore della storia unico e onnipotente non significa che debba subirne leggi imperscrutabili.

La profonda accelerazione tecnologica, l'interconnessione istantanea, la capacità di elaborare quantità di dati impressionanti hanno già avuto e sempre più avranno conseguenze enormi sul lavoro. Così come i cicli economici e gli equilibri geopolitici. Ma non c'è nulla di determinato.

Oggi siamo molto più vicini agli anni Cinquanta che alla stagione della costituzionalizzazione del lavoro. Questo non lo considero un avanzamento, tutt'altro. È la prova che, come dicevo all'inizio, spesso non c'è soluzione positiva ad una crisi ma una regressione anche dei saperi disponibile per costruire analisi adeguate. Tuttavia è un fatto da cui non possiamo prescindere ma a cui non dobbiamo arrenderci. Piuttosto cercare vie di organizzazione collettiva, strade per realizzare alle condizioni date un nuovo contropotere democratico.

La pluriattività tipica della campagna fin quasi all'inizio degli anni Cinquanta ma anche delle città connotate dai primi insediamenti industriali, dove vi era «un universo composito di produttori e artigiani», tanti mestieri che si intrecciavano, è sempre più simile al mondo del lavoro di oggi rispetto a quello dell'egemonia fordista e alla sua standardizzazione dei processi e delle biografie del lavoro dipendente (Gallo e Loreto 2023). La cognitivizzazione del lavoro conseguenza del salto tecnologico e dei primi processi di digitalizzazione non ha rappresentato l'esodo felice dal lavoro alienato. Piuttosto, in moltissimi casi, ha coinciso con forme più brutali di sfruttamento e con un progressivo allontanamento dalla polis da parte del lavoro, anzi, precisamente, delle lavoratrici e dei lavoratori. Non era inevitabile e non deve esserlo, per Bruno Trentin (1996) rappresentava una opportunità che il sindacato avrebbe dovuto cogliere rafforzando la sua capacità di intervento sull'organizzazione del lavoro, aprendo nuove vie alla liberazione nel lavoro della capacità creativa, riconnettendo lavoro opera e attività, mettendo definitivamente in discussione la relazione di autorità e quindi la dimensione del potere. Certamente questa è la strada da seguire anche oggi, ma sappiamo, a trent'anni da quelle riflessioni che nascevano da una precisa storia e da una cultura sindacale, quanta difficoltà il sindacato abbia trovato nel praticarle, ostacolato dai processi in corso: lo smontamento del nostro sistema produttivo, l'attacco esplicito agli strumenti dell'azione collettiva, l'indebolimento del potere in azienda, la frantumazione crescente delle filiere ma, soprattutto, un'offensiva ideologica di portata inaudita già iniziata alla fine del decennio Settanta ma diventata senso comune.

Non ho una visione romantica del mondo del lavoro precostituzionale, tutt'altro. Quando nacque Giuseppe Di Vittorio i cafoni come lui non avevano neanche il diritto di voto. Era un mondo del lavoro separato dallo Stato, che non esercitava i diritti politici e che si sentiva oppresso sia dallo Stato sia dai padroni e, anzi, in loro si riconosceva «un ordine naturale delle cose» (Loreto e Gallo 2023). Eppure quell'ordine naturale è stato messo in discussione tanto da rendere il lavoro la base della repubblica e la

radice della nostra Costituzione grazie agli scioperi del biennio 1943-1944 fino alla realizzazione materiale di alcuni principi cardine grazie alle lotte sociali iniziate a metà degli anni Sessanta. Nelle forme organizzative del sindacato delle origini in quella dimensione orizzontale necessaria a rappresentare il lavoro diffuso ci sono analogie importanti con l'oggi e più il lavoro tende alla frammentazione più si rafforza la necessità di una dimensione solidaristica basata su una verticalità diffusa dentro e fuori i luoghi di lavoro.

Occorre quindi restituire al lavoro la sua dimensione politica, la sua voce ma la chiave è quella della democrazia: democratizzare il lavoro per democratizzare la società. La demercificazione del lavoro è andata insieme alla democratizzazione della società. Il lavoro libero e dignitoso è il lavoro che ha voce e che può esprimersi.

Su questo si basa l'identità del sindacato, le strategie della trasformazione sociale, le vie dell'emancipazione e della liberazione della persona che lavora, incrociando temi e questioni centrali per la nostra storia e cultura politica, come appunto quelle di autonomia, autogoverno, democrazia radicale.

Si tratta di parole-chiave e idee-forza che rimandano ad una visione della democrazia che non si esaurisce nella delega, ma che ha nella partecipazione attiva e nell'autodeterminazione dei soggetti la propria linfa vitale. La democrazia continua della nostra carta costituzionale che non a caso ha previsto all'articolo 39 un modello sindacale ispirato anche a questi principi. Una democrazia che è opposta al modello dello Stato fascista ma distante anche dallo Stato liberale. Una democrazia fondata appunto sul lavoro e sull'allargamento degli spazi di partecipazione, con un ruolo chiave.

Solo se si riparte dal lavoro e dalla sua rappresentanza democratica potremo imprimere un cambiamento profondo nel nostro modello sociale ormai insostenibile.

Se non si riparte dal lavoro questo non avverrà, e le elezioni politiche stanno qui a dimostrarcelo. Siamo ormai subissati da analisi dettagliatissime dei flussi elettorali ma il dato più importante, il dato più grave è quello dei 16 milioni di italiani che non sono andati a votare nel 2022, 10 milioni in più del 1992, quando

avevamo una platea elettorale di un milione e mezzo di aventi diritto più alta di oggi. 18 milioni se si considerano le schede bianche e nulle.

E questo segue a ciò che è accaduto nelle elezioni amministrative, dove non ha votato quasi il 50% dei cittadini e delle cittadine che hanno diritto a farlo. Prima della vittoria delle destre spicca un'altra sconfitta, quella della partecipazione democratica.

Non ci stancheremo mai di ripeterlo: se la vera crisi della democrazia è la crisi della partecipazione, ciò dipende dalla progressiva perdita di valore del lavoro. La politica ha cancellato il lavoro dalla sua agenda da molti anni assecondando la deriva di un modello sociale plasmato sull'idea che tutto può essere ridotto a merce, a partire dalla vita che si esprime nel lavoro, passando per l'istruzione e la salute e l'ambiente. In questo la sinistra politica ha una responsabilità specifica, avendo scelto di allontanarsi dalle vicende del lavoro salariato da molto tempo, quando prevalse l'idea che il vero obiettivo risiedesse nella conquista del governo a prescindere dai programmi. Ciò che nelle prime pagine di quella che è l'apice della sua raffinata riflessione politica, *La città del lavoro*, Trentin aveva chiamato il trasformismo della sinistra. Ma da quel libro sono passati trent'anni.

Ora facciamo i conti con un salto di qualità. In questo scenario di annichilimento della partecipazione democratica c'è un tratto di classe, che spiega ancor di più quali domande sociali vadano eliminate. Le persone non votano perché non si sentono rappresentate, perché non credono che dalla politica possano arrivare risposte, rischiano di non credere nello Stato a garanzia dei diritti fondamentali.

Ricostruire la partecipazione democratica dentro e fuori i luoghi di lavoro per restituire al lavoro la piena cittadinanza politica diventa centrale. La nostra attività di ricerca, il nostro impegno quotidiano sono orientati a questo obiettivo, dare voce, strumenti, forza progettuale al lavoro organizzato, rafforzare l'azione sindacale perno fondamentale della Costituzione materiale e quindi oggi più che mai mettere in discussione «l'ordine naturale delle cose».

Riferimenti bibliografici

- Benasayag M., Schmit G., 2013, *L'epoca delle passioni tristi*, Milano, Feltrinelli.
- Crouch C., 2005, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Di Nunzio D. (a cura di), 2024, *Inchiesta sul lavoro, Condizioni e aspettative*, Roma, Futura Editrice.
- D'Eramo M., 2020, *Dominio*, Milano, Feltrinelli.
- Gaddi M., 2023, *L'inflazione falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso.
- Honnet A., Sennet, R., Supiot A., 2021, *Perché Lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Milano, Feltrinelli.
- Loreto F., Gallo S., 2023, *Storia del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Pianta M. (a cura di), 2023, *L'inflazione in Italia, Cause, Conseguenze, Politiche*, Roma, Carocci.
- Streeck W., 2023, *Tempo guadagnato, la crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Trentin B., 1996, *La Città del lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- Urbinati N., 2024, «La democrazia matura non è fatta di piazze vuote e urne semivuote», *Domani*, 5 marzo 2024.

1.

Conoscenza, azione sindacale e paradigma di sviluppo: esperienze di ricerca-intervento

*Daniele Di Nunzio**

Introduzione

Il capitolo presenta una selezione dell'ampia varietà di iniziative condotte dall'area ricerca della Fondazione Di Vittorio negli ultimi tre anni (2021-2023), focalizzando l'attenzione sulle ricerche svolte per le organizzazioni sindacali e per le istituzioni, a livello locale, nazionale ed europeo. L'obiettivo di questo capitolo è quello di mostrare i temi e i risultati principali delle ricerche, per evidenziare alcune sfide emblematiche per l'azione sindacale davanti all'esigenza di conoscere, governare e orientare i modelli di sviluppo contemporanei.

Il primo paragrafo descrive l'Area Ricerca della Fondazione Di Vittorio, i temi e le attività che affronta, il metodo di ricerca-intervento che la caratterizza.

Il secondo paragrafo presenta una sintesi delle ricerche condotte dalla Fondazione Di Vittorio tra il 2021 e il 2023, cercando di evidenziare le implicazioni per le analisi del rapporto tra l'esperienza lavorativa, l'azione sindacale e i modelli di sviluppo.

I progetti condotti nell'area di ricerca sono il frutto di un lavoro condiviso che si avvale di competenze interne ed esterne alla Fondazione Di Vittorio. Alcune di queste ricerche sono approfondite nei capitoli che compongono questo Annale¹.

* Responsabile dell'Area Ricerca, Fondazione Di Vittorio.

¹ Il capitolo a cura di Giuliano Ferrucci e Nicolò Giangrande presenta alcune

Il terzo paragrafo analizza il rapporto tra i modelli di sviluppo e l'azione sindacale, considerandone la dimensione politica, sociale e culturale, alla luce delle ricerche condotte in questi anni.

Il paragrafo conclusivo presenta alcune riflessioni sul ruolo della ricerca-intervento in ambito sindacale evidenziando le sfide e le criticità conseguenti alle trasformazioni del mondo del lavoro.

1. L'organizzazione dell'Area Ricerca della Fondazione Di Vittorio

Prima di discutere i risultati dei progetti di ricerca è utile fornire una breve descrizione dell'Area Ricerca della Fondazione Di Vittorio, per evidenziare la molteplicità di attività e la diversificazione delle reti di riferimento in cui opera.

Aree tematiche. L'Area Ricerca della Fondazione Di Vittorio è organizzata in aree tematiche che collaborano tra loro: Mercato, condizioni e qualità del lavoro; Relazioni industriali; Economia territoriale; Energia, sviluppo e innovazione; Welfare e contrattazione sociale; Processi e politiche delle migrazioni.

Attività e reti. L'area opera attraverso un ampio spettro di attività:

- a) progetti di ricerca strutturati di medio e lungo termine di livello nazionale e internazionale (che possono durare alcuni mesi o alcuni anni), che costituiscono l'attività prevalente e che sono l'oggetto principale di analisi di questo capitolo;
- b) organizzazione e partecipazione a eventi sindacali (coordinamenti, seminari, corsi di formazione, gruppi di lavoro, congressi, assemblee, ecc.);
- c) organizzazione e partecipazione alle attività della comunità

analisi sulla questione salariale; Beppe De Sario approfondisce il tema del rapporto tra migranti e lavoro; Salvo Leonardi presenta i risultati di un progetto europeo sulla digitalizzazione dei servizi pubblici; Serena Rugiero presenta i risultati di una ricerca sui settori *energy intensive*; Francesca Carrera e Cristina Oteri focalizzano l'attenzione sulla formazione professionale promossa da Fondimpresa; Irene Brunetti e Francesco Sinopoli analizzano le dinamiche retributive e la stagnazione salariale, in particolare nell'amministrazione pubblica.

scientifico (pubblicazioni, associazioni scientifiche, convegni, lezioni, ecc.);

- d) partecipazione a reti associative della società civile e a gruppi di lavoro congiunti con parti datoriali e istituzioni;
- e) partecipazione a reti nazionali e internazionali di ricerca, come il Turi Network (Trade Union Research Institutes), la rete europea degli istituti di ricerca supportati dalle organizzazioni sindacali coordinata dallo European Trade Union Institute (Etu).

Questo ampio spettro di attività evidenzia anche il tipo di relazioni instaurate dall'area ricerca, che porta a costruire rapporti con gli attori sindacali (in particolare la Cgil), la comunità scientifica, le istituzioni e le associazioni.

Il metodo della ricerca-intervento. L'Area ricerca si caratterizza per una forte propensione a coniugare lo studio scientifico con l'azione sindacale, attraverso pratiche differenziate di ricerca-intervento, finalizzate a generare analisi e azioni attraverso la relazione tra studiosi e attori del contesto d'indagine². Nello specifico, la ricerca-intervento si caratterizza per tre obiettivi: a) conoscenza scientifica; b) azione collettiva; c) coinvolgimento e partecipazione individuale (Di Nunzio 2022). Il primo obiettivo è quello proprio di ogni ricerca scientifica, contribuire all'implementazione delle conoscenze in merito all'oggetto d'indagine, attraverso l'utilizzo di un metodo che si confronta con la comunità disciplinare di riferimento. Il secondo obiettivo è quello di favorire l'azione collettiva e, dunque, l'elaborazione dei fabbisogni di elaborazione e intervento sindacale e la loro messa in atto, attraverso la partecipazione, la collaborazione, il confronto con i sindacalisti, i lavoratori e le lavoratrici, nei luoghi di lavoro, nelle strutture sindacali, nei contesti sociali. Il terzo obiettivo è quello di favorire il coinvolgimento e la partecipazione individuale, at-

² Per un'analisi del rapporto tra ricerca e azione sindacale nel contesto italiano, tra le riflessioni più recenti, cfr.: Carrieri 2011; Regalia 2012a; Bubbico 2021; Piro-ne 2021; Di Nunzio 2022; Leonardi 2022a; Masiero 2022.

traverso pratiche d'indagine qualitative e quantitative che spesso accompagnano le analisi desk e dei dati statistici.

Le ricerche condotte presso la Fondazione Di Vittorio utilizzano diverse modalità di ricerca-intervento, più o meno strutturate, nel tentativo di coniugare l'analisi con il rafforzamento dell'azione sindacale.

2. Le ricerche condotte presso la Fondazione Di Vittorio tra il 2021 e il 2023

Di seguito, presentiamo le ricerche della Fondazione Di Vittorio condotte tra il 2021 e il 2023, cercando di mettere in evidenza le implicazioni per i modelli di sviluppo e il ruolo dell'azione sindacale, considerando alcuni assi tematici:

- a) ruolo della contrattazione e dei sistemi di relazioni industriali;
- b) questioni economiche e occupazionali;
- c) qualità del lavoro e condizioni di salute e sicurezza;
- d) condizioni dei migranti e discriminazioni;
- e) sostenibilità ambientale e *just transition*;
- f) innovazione, organizzazione del lavoro e reti produttive.

a) La contrattazione e i sistemi di relazioni industriali

Le relazioni industriali, i sistemi di dialogo sociale e il ruolo del sindacato sono questioni cruciali in ogni progetto della Fondazione Di Vittorio. Per approfondire lo studio su queste tematiche sono stati costituiti due osservatori di carattere confederale, sulla contrattazione di secondo livello aziendale e sociale, a cui si aggiungono un osservatorio sulla legalità nel terziario e un osservatorio sul settore delle costruzioni.

Il terzo rapporto dell'Osservatorio della contrattazione di secondo livello, congiunto tra Fdv e Cgil Nazionale, ha analizzato un campione di 2.168 documenti tra accordi di livello aziendale, territoriale e di altra natura, sottoscritti nel triennio tra il 2019 e il 2021 (Brachini, De Sario, Leonardi, Cavallini 2022). L'analisi mostra il ruolo determinante del sindacato nella gestione della fase

pandemica e la loro capacità di intervento anche in situazioni fortemente emergenziali, evidenziando, dunque, il ruolo fondamentale delle relazioni industriali nel definire i modelli di sviluppo delle imprese. Tra i temi oggetto di contrattazione, emergono quelli della gestione dei processi di ristrutturazione, del lavoro da remoto e dell'inclusione di forme atipiche di lavoro, che definiscono tre ambiti emblematici dei modelli di sviluppo contemporanei, caratterizzati dal cambiamento continuo, in scenari locali e globali di forte competizione, e dall'individualizzazione e segmentazione del lavoro.

I documenti conservati dall'Osservatorio sulla contrattazione sociale territoriale hanno raggiunto la cifra di 11.000, attraverso un lavoro ultradecennale di raccolta, a partire dal 2009 e nel 2021 sono stati archiviati 932 nuovi contratti. Il tredicesimo rapporto mostra l'ampio spettro di temi trattati dalla contrattazione, che interviene in una fase di crisi post-pandemica mostrando il ruolo del sindacato sia nella tutela dei soggetti più vulnerabili che nell'accompagnare un processo di trasformazione dei sistemi sociali italiani per favorire l'affermazione di un modello di sviluppo equo e giusto (De Sario et al. 2023). Il sindacato è intervenuto a livello territoriale sulle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, da sempre un pilastro della contrattazione sociale, e su temi meno consolidati, quali l'alleggerimento di rette e tariffe scolastiche, la rimodulazione delle aliquote Irpef, le borse lavoro, le misure di sostegno al reddito e ai soggetti più fragili, la riorganizzazione dei servizi territoriali all'aiuto alle associazioni che consegnano farmaci, vestiario, alimenti.

L'Osservatorio sulla legalità nel terziario è promosso dalla Filcams e Cemu e opera attraverso un comitato scientifico interdisciplinare composto da esperti e sindacalisti per analizzare il fenomeno dell'illegalità nel lavoro e le pratiche di contrasto. L'illegalità, come evidenziato dal report, è un fenomeno pervasivo e in continua evoluzione che tende a sfuggire, per sua natura, alle forme istituzionali di tutela dei diritti (sia nel campo delle relazioni industriali sia in quello del dialogo sociale), per cui il contrasto delle forme irregolari di lavoro si traduce in interventi differenziati, da

parte delle organizzazioni sindacali. Nei settori del commercio, turismo e servizi il tema della legalità è stato affrontato negli ultimi anni in maniera gradualmente più sistematica, attraverso numerose campagne, attività di negoziazione e contrattazione a livello sociale territoriale e aziendale, con obiettivi differenziati: sensibilizzare e informare la cittadinanza; supportare i lavoratori per affermare i propri diritti; regolamentare i passaggi di appalto e i bandi pubblici; formare i funzionari e i delegati sindacali; costruire reti con le associazioni e le istituzioni; rafforzare e migliorare il contesto in cui operano gli attori economici (Clanetti et al. 2021).

L'Osservatorio sulle Costruzioni, in collaborazione con la Fillea-Cgil, affronta le diverse tematiche dell'industria edile e del legno, con dei report periodici sul mercato del lavoro, la composizione del tessuto produttivo, le retribuzioni, l'innovazione, la salute e sicurezza, la condizione dei migranti. Le analisi mostrano le difficoltà strutturali del settore, come l'estrema frammentazione dei processi produttivi, l'alto tasso di infortuni e malattie professionali, gli alti tassi di irregolarità, i limiti per l'innovazione. D'altra parte, le analisi restituiscono la centralità di un settore in crescita per l'economia italiana che ha impatti diretti e indiretti sulle filiere produttive.

b) La questione salariale, il rischio di povertà e la precarietà nel mercato del lavoro

Il tema dei salari ha un ruolo determinante nella definizione delle leve della competizione nei modelli di sviluppo aziendali e dello sviluppo socio-economico a livello territoriale, nazionale e globale. Diversi studi della Fondazione Di Vittorio hanno approfondito il preoccupante quadro salariale del nostro Paese, che continua a registrare una media più bassa dell'Eurozona, in costante peggioramento se paragonato agli altri Paesi europei, in un contesto di stagnazione di lungo termine. I salari in Italia sono bassi e questo è dovuto a diversi fattori, tra cui la scarsa propensione all'innovazione del sistema produttivo (da cui consegue la presenza di una quota maggiore di lavoro a bassa qualifica rispetto ad altri Paesi europei) e la forte incidenza di lavoro precario,

soprattutto in part-time, che svolge la doppia funzione di locomotiva nei momenti di maggiore crescita occupazionale e di costi da abbattere nei periodi di maggiore difficoltà per il mercato del lavoro (Giangrande 2021), come anche avvenuto in seguito alla crisi determinata dall'epidemia di Covid-19, quando la ripresa economica, avviata a fatica, non si è tradotta in buona occupazione ma in un aumento degli occupati caratterizzato da una larghissima prevalenza di posizioni a tempo determinato (Ferrucci e Giangrande 2021a). Le basse retribuzioni e la discontinuità occupazionale condizionano non solo la situazione presente dei lavoratori ma anche il loro futuro previdenziale, come mostrato in uno studio condotto in collaborazione con Nidil-Cgil (Giangrande 2023).

Proprio al fine di comprendere meglio le difficoltà del mercato del lavoro italiano, la Fondazione Di Vittorio ha elaborato l'indice di «disoccupazione sostanziale» che considera diversi fattori che determinano una condizione di disoccupazione «di fatto»: i disoccupati e gli inattivi assimilati ai disoccupati (con precedenti esperienze lavorative e immediatamente disponibili a lavorare; gli scoraggiati; bloccati e sospesi). Secondo questo indice, nel 2020 le persone in condizione di «disoccupazione sostanziale» erano 3,9 milioni, un tasso molto più elevato di quello ufficiale (+67,6%) ma in linea col basso tasso di occupazione che caratterizza l'economia italiana nel confronto con le maggiori economie dell'Eurozona (Ferrucci e Giangrande 2021b). Inoltre, un volume di *Quaderni di Rassegna Sindacale* è stato specificatamente dedicato al tema dei salari, ospitando analisi che mettono in relazione questo tema all'inflazione, alle norme e agli accordi frutto del dialogo sociale, ai contratti collettivi di lavoro (Leonardi 2023), evidenziando la natura sistemica del rapporto tra retribuzioni e modello di sviluppo.

Il rischio di povertà e la condizione di vulnerabilità nel mercato del lavoro sono stati analizzati dalla Fondazione Di Vittorio anche in relazione alla fragile situazione dei/delle minorenni, attraverso la partecipazione al Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2023), con approfondimenti sui temi della dispersione scolastica, degli alunni stranieri, del lavoro minorile.

c) Le inchieste sulle qualità del lavoro e sulle condizioni di salute e sicurezza

Nel corso degli ultimi anni sono state condotte diverse inchieste tramite questionario per comprendere le condizioni di lavoro e i modelli organizzativi.

Nel 2023 si è conclusa l'inchiesta promossa dalla Cgil Nazionale, in collaborazione con le categorie e le strutture sindacali, con il supporto comunicativo di Collettiva, condotta dalla Fondazione Di Vittorio con un gruppo di ricerca interdisciplinare composto da esperti dei centri studi sindacali e delle università. L'obiettivo dell'inchiesta è stato quello di indagare le condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori partendo dalla loro esperienza e dal loro punto di vista, per comprendere i bisogni e le aspettative per migliorare il mondo del lavoro e l'azione del sindacato. L'inchiesta era aperta a tutte/i le lavoratrici/lavoratori che volessero partecipare, con qualsiasi forma contrattuale, e hanno risposto circa 50.000 persone con 31.014 questionari validi. La ricerca evidenzia alcune sfide paradigmatiche della nostra epoca, in particolare per il modello produttivo italiano, la cui competitività si basa sull'abbassamento del costo del lavoro e su una flessibilità che è perseguita soprattutto attraverso l'instabilità del rapporto contrattuale. La necessità di aumentare i salari, la lotta alla precarietà, l'esigenza di qualificazione, il governo dell'organizzazione del lavoro sono le questioni centrali per chi ha risposto all'inchiesta, se consideriamo le priorità indicate per la contrattazione di azienda/ente e per il confronto nazionale con le istituzioni. D'altra parte, emerge una forte differenziazione sia nelle condizioni di lavoro che nelle aspettative: una forte eterogeneità del mondo del lavoro che implica per il sindacato l'adozione di un approccio diversificato e «adattivo» rispetto a bisogni e contesti molteplici (Di Nunzio 2024).

Accanto a questa attività straordinaria di inchiesta, la Fondazione Di Vittorio conduce indagini in maniera sistematica e periodica con diverse strutture sindacali.

L'Inca, con la Fondazione Di Vittorio e l'Ires Emilia-Romagna, ha avviato un programma di ricerca-intervento in collaborazione con le categorie sindacali della Cgil e le Camere del Lavoro finalizzato a rafforzare sia l'azione sindacale a livello aziendale (con il

coinvolgimento di Rsa/Rsu/Rls) sia i servizi di tutela individuale, attraverso le informazioni raccolte tramite questionari «non anonimi» che sono consegnati ai medici del patronato Inca per avviare percorsi di informazione ed emersione delle malattie professionali. Dall'inchiesta emergono le difficili condizioni di salute e sicurezza (il 63,4% dei rispondenti ritiene che il lavoro abbia danneggiato la propria salute). In questi anni, le inchieste sono state condotte in diversi settori pubblici e privati, per un totale di 3.228 questionari validi nei settori della sanità, consulenti postali, scuole dell'infanzia, trasporto pubblico locale, corpi di polizia locale e grande distribuzione organizzata. L'alta intensità del lavoro si associa a peggiori condizioni di salute e la carenza di personale sembra costituire il problema più diffuso (82,2%) per favorire una migliore gestione dei carichi e dei turni, inoltre, per circa due terzi del campione, sia l'ambiente di lavoro (66,5%) che gli strumenti e materiali (65,5%) risultano inadeguati (De Angelis e Di Nunzio 2021).

Inoltre, sono state condotte alcune inchieste tramite questionario nei settori della conoscenza, per comprendere i cambiamenti innescati dalla fase pandemica, come la ricerca sul lavoro da remoto per il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario degli atenei, condotta con la Flc. L'inchiesta ha considerato 3.208 questionari validi. La maggior parte dei rispondenti auspica un'istituzionalizzazione del lavoro da remoto, come strumento ordinario per svolgere la propria attività, per lo più in modalità mista, con una maggiore propensione al lavoro da remoto per le professioni che hanno meno contatti lavorativi con docenti e studenti. Le sfide aperte per la contrattazione sono numerose, sia considerando l'esigenza di una sua maggiore diffusione, sia considerando gli ambiti negoziali: tra le priorità indicate dai rispondenti emergono gli aspetti economici (rimborsi) e strumentali (tecnologia) e il tema del diritto alla disconnessione, seguite dall'esigenza di regolamentare la gestione degli orari, la definizione degli obiettivi e la formazione (Di Nunzio et al. 2022).

Nel settore informatico, è stata condotta un'inchiesta tramite questionario online con l'obiettivo di indagare le forme organiz-

zative, le condizioni di lavoro e le aspettative di intervento sindacale delle lavoratrici e dei lavoratori nel Lazio. Un focus analitico specifico è dedicato al tema del lavoro agile durante la pandemia di Covid-19, al fine di comprendere le modalità di lavoro e il grado di soddisfazione in un settore emblematico del cosiddetto smart working, considerando l'utilizzo diffuso e strutturale di regimi ad elevata flessibilità spazio-temporale che caratterizza l'ambito informatico (Di Nunzio 2021).

d) I migranti tra bisogni occupazionali e sociali: discriminazione e intersezionalità

I processi di migrazione sono analizzati dalla Fondazione Di Vittorio sia considerando le condizioni di chi arriva in Italia sia di chi emigra, con un'attenzione sia agli aspetti che interessano l'esperienza lavorativa e l'azione sindacale, sia i bisogni sociali.

Nel 2020 è stato pubblicato il *IX rapporto Migrazioni e sindacato*, curato dalla Fondazione Di Vittorio che rilevava la crescita dei migranti non solo nel mondo del lavoro ma anche tra iscritti al sindacato. Alla Cgil, Cisl e Uil risultano iscritti 1.092.628 pari al 9,3% del totale, un dato che cresce al 14,7% se si considerano solo i lavoratori attivi. Questi lavoratori vivono condizioni di lavoro difficili: uno su tre svolge un lavoro dequalificato, guadagnano circa un quarto in meno dei colleghi italiani, con una differenza maggiore per le donne. Inoltre il rischio infortunistico è più elevato e sono più frequenti irregolarità contrattuali e forme di grave sfruttamento, fino ad arrivare a casi di vera e propria riduzione in schiavitù (De Sario e Galossi 2020).

I percorsi migratori, e il loro sfruttamento, caratterizzano fortemente il modello di sviluppo italiano, fondato sull'abbassamento dei costi del lavoro, e sono destinati a diventare sempre più rilevanti anche considerando i cambiamenti demografici, con implicazioni sul welfare e sulla popolazione in età da lavoro il cui trend è in diminuzione. Questi temi sono stati oggetto di una ricerca promossa dallo Spi sugli stranieri maturi e anziani, che mostra il contributo rilevante che questi lavoratori danno in Italia ai sistemi previdenziali e di sicurezza sociale, ma anche le criticità delle loro

condizioni di lavoro e di vita, dovute sia all'esperienza migratoria sia all'età (De Sario 2023).

Inoltre, la partecipazione dei migranti alla vita economica e sociale dell'Italia implica anche la necessità di fronteggiare delle sfide culturali ampie, confrontandosi con i processi di discriminazione che interessano diverse dimensioni dell'esistenza. Il progetto Feeling, finanziato dal Ministero dell'Interno, fondo Fami, è stato condotto dalla Fondazione Di Vittorio insieme alla Università La Sapienza di Roma, in collaborazione con il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale Coris dell'Università La Sapienza di Roma e il Dipartimento di Formazione, Psicologia e Comunicazione (Forpsicom) dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Il progetto ha avuto l'obiettivo di sostenere i processi di *capacity building* degli operatori e delle operatrici professionali dei servizi pubblici e del privato sociale che si occupano della presa in carico di minori stranieri Lgbtqi+, con particolare riferimento alla gestione di situazioni di discriminazione riguardo all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Il progetto ha consentito anche di stipulare dei protocolli locali per il contrasto alle discriminazioni³.

e) Sostenibilità ambientale e just transition

Il tema della sostenibilità ambientale è di fondamentale rilevanza nella configurazione di un modello di sviluppo e la Fondazione Di Vittorio nel corso degli anni recenti ha condotto diverse ricerche sul tema, con particolare attenzione alla questione energetica.

La questione della decarbonizzazione è stata analizzata attraverso diversi studi, con un contributo al volume dell'Etui «Decarbonizing energy intensive industries: what are the risks and opportunities for jobs?» focalizzato sulle industrie «hard-to-abate» in Italia, che delinea il quadro nazionale sui processi di decarbonizzazione in atto in questi settori (cemento, vetro, ceramica, plastica, chimica, acciaio) evidenziando le implicazioni in termini

³ Si veda //www.progettofeeling.it/.

economici e sociali della transizione ecologica per queste filiere produttive (Rugiero 2022).

Il tema dell'energia è stato analizzato anche nelle sue implicazioni di carattere sociale nel progetto promosso dallo Spi, con l'obiettivo di indagare la vulnerabilità e la povertà economica ed energetica nelle aree periferiche ed ultra-periferiche d'Italia, per rafforzare la creazione di pratiche innovative di investimento sociale place-based e di nuovo welfare locale, anche attraverso la contrattazione sociale e la costituzione di comunità energetiche. La ricerca sul campo è stata realizzata attraverso il coinvolgimento delle strutture territoriali delle leghe dello Spi, con 824 questionari validi, raccolti in 86 comuni. Secondo la ricerca, undici intervistati su cento sono stati classificati come «poveri energetici», mentre soltanto 43 su 100 intervistati si collocano in una condizione non di disagio. Questo mostra la rilevanza di un'azione territoriale di contrasto al rischio di povertà energetica nella quale il sindacato ha un ruolo attivo nella contrattazione per lo sviluppo sostenibile con gli Enti Locali per sollecitarli a creare comunità energetiche sui propri territori (comuni, comunità montane, municipi, ecc.) e per ridurre i costi delle bollette (Rugiero et al. 2022).

f) Innovazione, organizzazione del lavoro e reti produttive

L'innovazione determina dei cambiamenti nelle modalità organizzative del lavoro sia considerando le attività di una singola impresa sia il sistema produttivo nella sua articolazione in reti e filiere.

Questo forte rapporto tra innovazione, organizzazione del lavoro e configurazione delle reti produttive comporta la necessità di studiare il tema con una visione complessa capace di considerare sia gli aspetti tecnici che quelli processuali, con particolare attenzione al ruolo delle relazioni tra gli attori e dei sistemi di relazioni industriali.

Gli esiti possibili della digitalizzazione sulla qualità del lavoro sono ambivalenti, potendo condurre per un verso a una sorta di neo-taylorismo, dall'altro a un arricchimento delle mansioni, con un aumento dell'autonomia delle lavoratrici e dei lavoratori. L'in-

novazione digitale comporta dunque nuovi problemi e nuove opportunità per il miglioramento della qualità del lavoro.

Il progetto «Sistemi di prevenzione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nel tempo della trasformazione digitale (PrePaRa)» – è un progetto di ricerca finanziato da Inail ed affidato al Politecnico di Milano (Coordinatore scientifico), insieme con Fondazione Di Vittorio, Università La Sapienza di Roma, Ial e il coinvolgimento diretto di Cgil, Cisl, Uil nazionali. Il progetto ha avuto l'obiettivo generale di analizzare i cambiamenti in atto nel mondo del lavoro dovuti alla digitalizzazione e innovazione tecnologica, attraverso degli studi di caso, per contribuire al miglioramento dei sistemi di prevenzione. Lo studio evidenzia il pericolo che la digitalizzazione faciliti una segmentazione del ciclo produttivo, con conseguente carenza di coordinamento sotto il profilo dei sistemi di prevenzione e di rappresentanza tra le diverse aziende che vi operano, a livello di gruppo, sito e filiera. In questo senso, l'innovazione digitale comporta la necessità di innovare i sistemi di prevenzione con un approccio inclusivo fondato sulla partecipazione di tutti gli attori, a partire dai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (Buresti et al. 2023).

Il progetto europeo Direct II, sul ruolo della partecipazione diretta al tempo della trasformazione digitale del lavoro, condotto in cinque Paesi europei, evidenzia il ruolo determinante della contrattazione collettiva e del coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze nel definire l'introduzione, la gestione e gli impatti delle innovazioni tecnologiche. Il caso italiano evidenzia i rischi del rapporto tra innovazione e nuove disuguaglianze, con una stratificazione del lavoro che può essere così riassunta: a) vecchi e nuovi professionisti, fortemente abilitati e potenziati dalle nuove forme di lavoro e competenze, anche in termini di autonomia e discrezionalità; b) operai tradizionali dell'industria e dei servizi, poco o per nulla stimolati dai cambiamenti in atto, e tuttavia ancora relativamente protetti dal diritto del lavoro e dal welfare state di origine fordista, nonché dalle forme classiche di rappresentanza sindacale e dalla contrattazione collettiva; c) nuovi lavori precari, molto colpiti dalla digitalizzazione – come nel caso della

Gig economy – ma nella cornice di un nuovo taylorismo digitale, e quasi del tutto privi di diritti del lavoro e tutele previdenziali, con capacità e poteri ancora molto limitati, sotto il profilo dell'organizzazione e della rappresentanza collettiva di tipo sindacale (Leonardi 2022b; Ribarova, O'Kelly, Gold 2022).

Il tema del rapporto stretto tra innovazione, configurazione dei processi produttivi e rappresentanza sindacale è stato approfondito a livello settoriale attraverso diversi progetti, in particolare nei settori delle costruzioni, dei trasporti e dell'agricoltura.

Il progetto europeo Discus (Digitalizzazione nel settore delle costruzioni: sfide e opportunità) ha analizzato il ruolo e il contributo di strutture innovative di relazioni industriali, compreso il dialogo sociale, nel rispondere alle grandi sfide e alle opportunità offerte dalla digitalizzazione e dai cambiamenti tecnologici nel settore delle costruzioni per garantire migliori condizioni ambientali e sociali ai lavoratori e ai cittadini dell'Unione Europea. Il progetto è stato coordinato dalla Fondazione Di Vittorio, svolto in collaborazione con partner di ricerca e sindacali di 6 Paesi (Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Spagna), con il supporto di Filea Cgil, Cgil Nazionale e del sindacato europeo Efbww, e condotto attraverso interviste in profondità e 16 studi di caso. Le analisi evidenziano la necessità per il sindacato di assumere un ruolo proattivo nell'evoluzione tecnologica e di operare con un'azione contrattuale capace di considerare l'intero processo produttivo: il lavoro nel cantiere, nelle officine di pre-fabbricazione e nelle fasi di progettazione, con una contrattazione di anticipo che interessa anche i soggetti appaltanti (Rugiero e Di Nunzio 2023).

I settori agroalimentare e agricolo sono caratterizzati da una scarsa propensione all'innovazione e da una forte frammentazione dei processi produttivi, con un'elevata presenza di micro e piccole imprese, di lavoro indipendente, a termine, un'incidenza elevata di migranti, quote preoccupanti di lavoro nero e grigio e di fenomeni di illegalità, in particolare in alcuni ambiti territoriali. La tutela della salute e sicurezza sul lavoro in questi contesti comporta delle sfide continue per il funzionamento dei sistemi di prevenzione e per l'azione sindacale. Una ricerca condotta dalla Fonda-

zione Di Vittorio in collaborazione con la Flai Cgil ha approfondito il ruolo dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (Rls) aziendali, di sito territoriali, nei settori dell'industria alimentare e dell'agricoltura. L'indagine è stata condotta attraverso tre studi di caso e mostra che per contrastare la frammentazione del lavoro e garantire il diritto alla tutela della salute e sicurezza è necessario favorire una ricomposizione dei sistemi di prevenzione. La tutela della salute e sicurezza risulta così una sfida complessa che coinvolge ogni aspetto dell'azione sindacale, orientata a costruire delle reti di rappresentanza sempre più estese, coese e inclusive, operando sia attraverso la contrattazione e gli accordi, sia con altre iniziative di mobilitazione, azione collettiva e tutela individuale (Bubbico e Di Nunzio 2022).

Nell'ultimo decennio il settore dei trasporti è stato soggetto a una forte trasformazione sotto la spinta delle tecnologie digitali e un progetto congiunto tra Filt Cgil e Fondazione Di Vittorio (Trasporti 4.0) ha cercato di comprendere le prospettive di intervento per l'azione sindacale. L'analisi è stata condotta attraverso 7 casi aziendali, selezionati per essere rappresentativi delle diverse attività del settore dei trasporti. I risultati evidenziano una duplice sfida per l'azione sindacale, alimentata dalle innovazioni tecnologiche: a) da un lato, l'esigenza di rafforzare la capacità del sindacato di connettere e rappresentare figure professionali diverse e in costante evoluzione nell'ambito della stessa impresa e a livello di sito e filiera; b) dall'altro, quella di individuare le tendenze comuni e le specificità inter-settoriali (a livello di profili professionali e fasi di lavoro, considerando in particolare il lavoro impiegatizio in back-office e front-office, e il lavoro operaio, on field) per ricomporre i processi di contrattazione, i sistemi di tutele e di relazioni industriali (Di Nunzio, Casula, Mancini 2023).

Il tema delle filiere è stato affrontato anche nel volume 2/2022 di «Quaderni di Rassegna Sindacale» che presenta alcune analisi sulle catene del valore e sulle iniziative delle parti sociali, in particolare del sindacato, nel rinnovare le modalità operative e i gli strumenti di intervento per migliorare la qualità del lavoro, con-

trastare la sua frammentazione e favorire processi di ricomposizione (Bubbico et al. 2023).

Inoltre, il tema della formazione continua dei lavoratori è fortemente legato all'innovazione dei processi produttivi e la Fondazione Di Vittorio, in partnership con Luiss Business School (capofila) Fondazione Adapt, Eu.R.e.S., ha condotto una ricerca promossa da Fondimpresa per analizzare i percorsi di formazione finanziati dal Fondo (oltre 90 milioni di euro), e ha interessato le imprese e i lavoratori nei diversi settori del territorio nazionale nel 2021. La ricerca, condotta attraverso tecniche qualitative e quantitative, mostra l'affermarsi di un divario territoriale, con maggiori stanziamenti nel Nord (il 56% degli stanziamenti in quattro regioni) e Centro Italia, anche in ragione della maggiore presenza di imprese e dipendenti. D'altra parte, le analisi mostrano la capacità di intercettare anche le imprese più piccole che caratterizzano il sistema produttivo italiano, evidenziando l'importanza della formazione dei lavoratori e del supporto dell'associazionismo come fondamentale strumento di crescita per i contesti più fragili (Luiss Business School e Fondazione di Vittorio 2023).

Il tema dell'innovazione interessa non solo le filiere produttive ma anche l'innovazione delle forme di democrazia a livello territoriale. Ciò comporta l'esigenza e la possibilità di favorire l'innovazione socio-territoriale, come nei casi di Milano, Savona e La Spezia, dove il sindacato ha cercato di promuovere dei progetti congiunti di sviluppo locale, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, con l'obiettivo di allargare la rete con nuovi attori, favorendo la collaborazione e l'orizzontalità delle relazioni, con lo scopo di condividere decisioni e strategie. Un'innovazione sociale che può essere alimentata da metodi di ricerca-azione fondati su progetti «sistemici-multiscalar-complexi» capaci di favorire lo scambio di conoscenze tra gli attori (Battaglini 2024). In questi processi, assume un ruolo determinante il rapporto tra l'innovazione socioterritoriale e lo sviluppo delle tecnologie digitali, come nel caso dell'utilizzo di tecnologie civiche (ad esempio i digital twin e le architetture di blockchain) che ridefiniscono le forme di governance dello sviluppo locale (Battaglini 2023).

3. Il ruolo del sindacato nell'orientare il modello di sviluppo: un approccio paradigmatico alle trasformazioni del lavoro e della vita sociale

Alla luce del lavoro svolto in questi anni, nei prossimi paragrafi ci interroghiamo su quali sono le implicazioni per l'azione sindacale e quale è il senso che essa assume nel modello di sviluppo attuale.

3.1. La dimensione istituzionale, sociale e culturale dello sviluppo

La riflessione sui modelli di sviluppo porta necessariamente a interrogarsi sulle grandi trasformazioni della nostra epoca e implica la necessità di considerare contesti, processi e attori su diverse dimensioni analitiche, come nella nota definizione di «embeddedness» di Polanyi (2001), ossia dell'immersione dei fenomeni economici nelle relazioni sociali.

In particolare, considerando il ruolo dell'azione sindacale, l'analisi dei modelli di sviluppo comporta una riflessione sul rapporto tra il movimento dei lavoratori e l'affermazione stessa del processo di modernizzazione, considerando l'insieme del paradigma sociale e la sua evoluzione (Touraine 1993; 2005).

Il rapporto tra azione sindacale e modelli di sviluppo non è dunque facilmente circoscrivibile e, oltre le questioni propriamente economiche, interessa almeno tre grandi dimensioni analitiche e d'intervento: il livello istituzionale, sociale e culturale.

a) Livello istituzionale.

Lo sviluppo si relaziona alla necessità di rafforzare i *processi democratici* che governano la vita collettiva (Pennacchi 2020) e, più in generale, il rapporto tra le istituzioni e i processi economici, considerando in particolare:

- il *ruolo di indirizzo* della pubblica amministrazione, ad oggi carente nel contesto italiano e globale (Mazzucato 2011) se non, addirittura, complice nel determinare la liberalizzazione dei mercati (Streeck 2013);
- il *ruolo di supporto* all'innovazione da parte del sistema pubblico, considerando ad esempio il sistema educativo, universi-

- tario e della ricerca (Rullani 2004) e l'importanza di favorire l'interazione tra diversi soggetti pubblici e privati propria dell'economia della conoscenza (Amendola et al. 2005);
- il *ruolo di tutela sociale* davanti alle trasformazioni, con un nuovo protagonismo per lo Stato per rispondere alla logica dirompente dei mercati cercando nuove forme di protezione per gli individui (Gerbaudo 2022), considerando la funzione della regolamentazione pubblica per favorire la redistribuzione delle risorse economiche (Piketty 2014), anche attraverso i sistemi di tassazione e sanzionatori (Gianini e Onofri 2005) e, più in generale, considerando l'interconnessione multifattoriale tra la dimensione economica, sociale e istituzionale su scala globale (Franzini e Pianta 2016).
 - In questo ambito, rientra anche la riflessione sul *rapporto tra i modelli di sviluppo e i sistemi di dialogo sociale e di relazioni industriali*, a livello nazionale, locale e aziendale (Carrieri e Pirro 2016) e il *ruolo delle normative e della democrazia nei luoghi di lavoro* nel definire le opportunità di qualificazione del lavoro, delle imprese e dei processi produttivi (Gallino 2005).

b) *Livello sociale.*

Lo sviluppo si rapporta alla necessità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, favorendo l'affermazione dei percorsi di emancipazione individuale e di giustizia sociale che caratterizzano l'idea stessa di «modernizzazione», per cui il progresso tecnico ed economico si accompagna a quello dei diritti fondamentali e delle opportunità di affermazione soggettiva (Touraine 1993). Dunque, il rapporto tra modelli di sviluppo, questioni sociali e azione sindacale si articola su diversi livelli e riguarda sia l'affermazione dei *diritti sociali* (come quelli legati alla cittadinanza, al genere, ai sistemi di welfare state) sia, più specificatamente, l'affermazione dei *diritti sul lavoro* (come la garanzia di un posto di lavoro sicuro e una paga dignitosa, la qualità del lavoro, la tutela della salute, le opportunità di realizzazione, partecipazione e rappresentanza).

L'azione sindacale in ambito lavorativo e sociale si esprime sia

attraverso le forme più istituzionali della rappresentanza (come i sistemi di relazioni industriali) sia attraverso pratiche informali, proprie del movimento dei lavoratori, con una dialettica tra il ruolo del sindacato previsto dalle normative e gli spazi di azione ancora da acquisire, da cui discende una tensione tra le spinte di conservazione e quelle di rinnovamento delle strategie sindacali (Regalia 2012b; Meardi et al. 2021).

In questo senso, il sindacato può essere considerato sia nella sua forma organizzativa più istituzionalizzata sia come un movimento sociale funzionale e favorire l'affermazione delle capacità di emancipazione delle lavoratrici e dei lavoratori in ogni «spazio di vita» (Farro & Lustiger Thaler 2014).

Considerando il campo di azione più tradizionale dell'azione sindacale, quello dei contesti aziendali, gli studi evidenziano il ruolo centrale del sindacato, della partecipazione, della cooperazione tra i lavoratori e il management, nella definizione dell'organizzazione del lavoro e dei processi di innovazione, per coniugare la crescita della produttività con il miglioramento della qualità del lavoro (Campagna, Pero, Ponzellini 2017; Butera 2018; Bar-tezzaghi, Campagna, Pero 2019).

D'altra parte, emerge l'importanza di considerare i rapporti di forza che sono presenti nei processi produttivi, che creano tensioni insolubili tra lavoratori e dirigenti, con una conflittualità che non può essere ignorata ma che dovrebbe essere istituzionalizzata e negoziata (Wieviorka 2013), come nel caso dei processi contemporanei di digitalizzazione che definiscono delle nuove sfide per il governo dell'organizzazione socio-tecnica (Garibaldi e Rinaldini 2022).

c) *Livello culturale.*

Lo sviluppo si relaziona ai valori etici che lo orientano, come l'inclusione (Accornero 1992), la giustizia sociale (Dubet 2006), la dignità del lavoro (Standing 2014), il benessere e la salute (Stanzani 2019), l'ambientalismo e la sostenibilità (Galgóczy 2019) e, più in generale, a un'idea di progresso consapevole delle implicazioni etiche e ambientali su scala globale (Ceruti e Bellusci 2023).

L'azione dei lavoratori, delle lavoratrici e del sindacato svolge dunque anche un ruolo di elaborazione e indirizzo di tipo valoriale e culturale, per affermare dei principi etici capaci di indirizzare la definizione complessiva del paradigma di sviluppo.

3.2. Il ruolo dell'azione sindacale nei modelli di sviluppo: i risultati delle ricerche della Fondazione Di Vittorio

Gli studi condotti dalla Fondazione Di Vittorio restituiscono l'analisi di un Paese che non riesce a costruire dei processi di sviluppo socio-economico con una visione complessiva, strategica e di lungo periodo, ma che, al contrario, fonda la sua competitività su bassi salari, scarsa qualificazione, intensificazione dei ritmi e sfruttamento del lavoro e dell'ambiente, con uno scarso supporto da parte delle istituzioni pubbliche e una crisi della democrazia nel governo dei mercati e delle imprese.

D'altra parte, emergono le possibilità e i tentativi del sindacato di orientare i processi di sviluppo socio-tecnico a livello istituzionale, sociale e culturale.

a) Livello istituzionale.

L'azione sindacale cerca di contribuire all'affermazione dei diritti per rispondere alle trasformazioni del lavoro e al bisogno di rafforzare il ruolo delle istituzioni e delle parti sociali, considerando sia la partecipazione individuale che quella tramite rappresentanza, al fine di democratizzare i luoghi di lavoro e i contesti di vita.

Il sindacato, in questi anni recenti, ha cercato di contribuire all'innovazione istituzionale in diverse maniere:

- *proposte e interventi in ambito normativo*, come le proposte di salario minimo e di una legge sulla rappresentanza, le leggi per il contrasto al caporalato, le certificazioni delle imprese regolari in particolare negli appalti pubblici, il rafforzamento dei diritti dei migranti e delle politiche di accoglienza, la definizione di procedure condivise per gestire la fase pandemica, il rafforzamento delle normative per la tutela della salute

- e sicurezza sul lavoro, l'istituzione di forme di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ecc.;
- *contrattazione di livello nazionale, aziendale, territoriale*, che cerca di misurarsi con le trasformazioni in corso (in particolare, negli anni recenti, provando a governare i processi di digitalizzazione e ristrutturazione aziendale, ad affermare il diritto alla formazione continua, a contrastare la frammentazione dei processi produttivi lungo le filiere e nei sistemi di appalti, a favorire la regolamentazione e l'applicazione delle norme e dei contratti collettivi);
 - *innovazione dei sistemi formali di partecipazione, relazioni industriali, prevenzione, dialogo sociale*, nei quali il sindacato cerca di rinnovare le procedure di rappresentanza per affermare un approccio sempre più esteso e inclusivo lungo le catene del valore, considerando il rapporto tra tutti gli attori a livello aziendale, di sito, filiera;
 - con la definizione di *piattaforme per lo sviluppo economico e sociale* a livello nazionale, territoriale, settoriale e aziendale, per stimolare una programmazione condivisa e di lungo periodo dello sviluppo da parte delle imprese e delle istituzioni.

Dunque, in estrema sintesi, il sindacato opera a livello istituzionale sia cercando di ridefinire le procedure democratiche che determinano il confronto tra le parti sociali, sia di innovare le norme e il sistema di diritti in relazione ai cambiamenti in corso, per costruire i presupposti formali per un governo condiviso dello sviluppo.

b) *Livello sociale.*

L'azione sindacale contribuisce a indirizzare l'innovazione e lo sviluppo socio-economico dei processi produttivi di beni e servizi, al miglioramento delle condizioni di lavoro e all'emancipazione delle lavoratrici e lavoratori, sia considerando il loro ruolo occupazionale che il più ampio spazio di vita.

Le ricerche condotte in questi anni mostrano il ruolo fondamentale del sindacato nel denunciare le difficili condizioni di vita e di lavoro e nel comprendere i meccanismi di sfruttamento

sia nei contesti più tradizionali (come ad esempio i meccanismi di irregolarità nell'agricoltura, costruzioni, servizi privati) sia nei processi attraversati da una forte innovazione tecnologica (come quelli dell'industria 4.0, del platform work, del lavoro da remoto).

Le analisi restituiscono i tentativi del sindacato di interpretare e rappresentare le istanze che provengono dai contesti occupazionali e sociali in costante trasformazione:

- a livello occupazionale, considerando l'evoluzione dei profili professionali, le trasformazioni nelle modalità di lavoro e nelle forme organizzative, le innovazioni tecnologiche e di processo, il rapporto tra innovazione e sostenibilità, l'articolazione delle catene del valore, i processi di ristrutturazione, i legami tra le imprese e i territori, i nuovi meccanismi di partecipazione individuale e tramite rappresentanza;
- a livello sociale, in tutti gli spazi di vita, considerando gli impatti della precarietà e della disoccupazione sul rischio di povertà, il funzionamento dei sistemi di welfare, le discriminazioni intersezionali (determinate ad esempio dalle disuguaglianze di genere e dalla condizione dei migranti), il contrasto all'illegalità e alle forme contemporanee con cui si manifesta, i sistemi educativi e di formazione professionale, il rapporto tra lavoro da remoto e conciliazione, i servizi sociali locali, gli impatti occupazionali e sui territori dei processi di ristrutturazione, come nel caso delle riconversioni delle filiere dell'energia e della costituzione delle comunità energetiche.

In questo ampio spettro di azioni, il sindacato opera attraverso le forme della rappresentanza collettiva (come la contrattazione aziendale, nazionale e sociale) e i servizi di tutela individuali erogati dalle proprie strutture (come i servizi del patronato e delle camere del lavoro), nonché con altre azioni meno formalizzate, quali campagne di sensibilizzazione e comunicazione, mobilitazioni, seminari, consulenze, reti associative e di aggregazione.

Inoltre, il sindacato cerca di trasformare anche le proprie forme organizzative, per superare le tensioni corporative e favorire la collaborazione tra le strutture sindacali, costruendo nuove mo-

dalità di sindacalizzazione, partecipazione e rappresentanza di tutto il mondo del lavoro, con un approccio «inclusivo» e «estensivo» (Accornero 1992), confrontandosi con l'esigenza di coinvolgere i soggetti più marginali delle filiere produttive (come ad esempio i migranti, i precari, chi lavora negli appalti) e con quella di comprendere come intercettare le nuove forme di lavoro (come ad esempio i rider e il lavoro autonomo).

In questo percorso di ricostruzione delle reti sociali per un nuovo modello di sviluppo, il sindacato cerca di rafforzare le proprie reti sia al suo interno (tra le federazioni e coniugando la rappresentanza collettiva con i servizi individuali) sia all'esterno (con le altre parti sociali e con le associazioni, come ad esempio nella lotta contro l'illegalità sul lavoro o quella per implementare i servizi pubblici locali).

c) *Livello culturale.*

L'azione sindacale, più in generale, cerca di fondare i modelli di sviluppo su orientamenti etici ispirati ai valori della libertà, uguaglianza e solidarietà, ambientalismo, giustizia sociale, dignità, inclusione, legalità, contrasto alle discriminazioni, partecipazione, democrazia. Valori che, costantemente, cercano di essere affermati dal sindacato nel concreto della sua azione, per orientare la trasformazione del lavoro e i modelli di sviluppo anche dal punto di vista etico e culturale.

4. Conclusioni. Il rapporto tra ricerca-intervento, azione sindacale e paradigma di sviluppo

Le ricerche presentate in questo volume mostrano alcune sfide che investono il modello di sviluppo e, più in generale, l'affermazione del «nuovo paradigma» (Touraine 2005) economico e sociale dell'epoca contemporanea, evidenziando il ruolo centrale del sindacato nel cercare di governare le profonde trasformazioni che hanno determinato un superamento del fordismo e l'imporsi – in maniera dirompente rispetto al sistema di diritti – di una

molteplicità di forme organizzative del lavoro nelle economie a rete contemporanee (Castells 1996), considerando l'esigenza di intervenire con una visione d'insieme su tutti gli aspetti della vita collettiva, come il lavoro, i consumi, l'economia, l'urbanizzazione, la conoscenza, la politica, ecc. (Morin 2011).

Le ricerche condotte presso la Fondazione Di Vittorio mostrano sia l'ampio spettro di interventi e tematiche affrontate dal sindacato, sia i tentativi del sindacato di assumere un ruolo proattivo nei modelli di sviluppo, per interpretarli, governarli e indirizzarli dal punto di vista istituzionale, sociale e culturale, cercando da un lato di operare con un elevato grado di specializzazione sui temi, sulle professioni, sui settori, dall'altro di costruire connessioni tra tematiche e attori per proporre una prospettiva di trasformazione della vita collettiva di ordine generale.

È attraverso questa prospettiva che possiamo meglio comprendere il senso del processo di «ricomposizione» dell'azione sindacale davanti a un mondo del lavoro e una società che appaiono in frantumi. La ricomposizione del lavoro è un processo costruito da molteplici percorsi, dinamico e mai scontato, senza un punto di arrivo, determinato dalla capacità di mettere in relazione le esperienze di vita e di azione sindacale. Un percorso di ricomposizione che è definito dalla necessità di individuare le sfide centrali, paradigmatiche, per orientare il modello di sviluppo complessivo (a livello istituzionale, sociale e culturale) e, al tempo stesso, dal bisogno di favorire l'emersione e la rappresentanza di situazioni specifiche (Di Nunzio 2024).

In questo percorso, di ordine paradigmatico, che caratterizza tutta l'azione sindacale, le ricerche-intervento della Fondazione Di Vittorio cercano di dare un contributo per l'elaborazione e l'azione collettiva, nella consapevolezza sia dei limiti propri dei percorsi di ricerca (in termini di risorse, tempo a disposizione, competenze, capacità, composizione dei gruppi e degli approcci interdisciplinari, tematiche trattate, ecc.) sia delle criticità dei contesti di studio, ossia dei processi produttivi e sociali, sempre più frammentati, diversificati, dinamici.

Più in generale, nell'epoca contemporanea, la ricerca-interven-

to in ambito sindacale si trova davanti numerose sfide, caratteristiche del paradigma contemporaneo del lavoro: un mondo del lavoro frammentato, disperso, in costante cambiamento ed evoluzione, sotto la spinta dei processi di globalizzazione, flessibilizzazione, digitalizzazione; l'imporsi di economie a rete e catene del valore sempre più articolate a livello locale e internazionale; la diversificazione e l'individualizzazione del lavoro; l'innovazione costante a livello tecnologico, di processo e di prodotto; la difficoltà di definire avversari e conflitti nella finanziarizzazione; la presenza di forme di irregolarità e di economia sommersa; la crisi delle forme di democrazia e rappresentanza; le tensioni verso le chiusure corporative da parte dei soggetti più forti, anche in ambito sindacale; la difficoltà di rinnovare i propri sistemi interpretativi e di garantire una formazione continua adeguata.

In questi contesti è difficile condurre delle ricerche, così come è difficile costruire l'azione sindacale. La definizione di un approccio univoco non può esistere e la ricerca-intervento si trova nella necessità di rendersi «adattiva», modulare, in relazione alle risorse, agli obiettivi e al campo d'indagine – così come avviene per l'azione sindacale – con un forte grado di sperimentazione e la necessità di favorire la condivisione e l'analisi critica delle esperienze (Di Nunzio 2022). In un certo senso, la ricerca-intervento di tipo adattivo è in relazione all'azione adattiva propria del sindacato nell'epoca dell'economia flessibile (Di Nunzio 2018).

Le ricerche affrontano spesso, come ovvio, tematiche specifiche e, al tempo stesso, fronteggiano la necessità di confrontarsi con trasformazioni di ordine paradigmatico che necessariamente mettono in relazione numerosi fattori.

Sia nell'ambito della ricerca che in quello sindacale, permane la difficoltà di costruire interpretazioni consolidate delle trasformazioni in corso, e di connettere le elaborazioni, le iniziative e le proposte per avanzare visioni e prospettive ampie di governo dei modelli di sviluppo.

La specializzazione disciplinare e la transdisciplinarietà devono necessariamente procedere insieme (Ceruti e Bellusci 2023), così come la specializzazione dell'azione sindacale (su settori, territori,

professioni, tematiche) e la sua capacità di assumere un ruolo propositivo di carattere generale, universale (considerando i processi globali nei quali siamo immersi), per evitare da un lato la frantumazione dei saperi e dell'azione sindacale, dall'altro approcci troppo generici e astratti.

Per queste ragioni, è di fondamentale rilevanza favorire lo scambio di esperienze tra le ricercatrici, i ricercatori e sindacalisti/e e attiviste/i, per condividere l'elaborazione delle conoscenze e agire in contesti altamente complessi e in costante trasformazione, alimentando la creazione di una rete tra gli istituti di ricerca di riferimento delle organizzazioni sindacali (a livello territoriale e categoriale), università e istituti pubblici di ricerca, organizzazioni sindacali e istituzioni, a livello nazionale e globale.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., 1992, *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, Il Mulino.
- Amendola M., Antonelli C., Trigilia C., 2005, *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Bologna, Il Mulino.
- Bartezzaghi E., Campagna L., Pero L., 2019, «Questioni aperte e nuove sfide». In: Laboratorio Cisl Impresa 4.0, *Le strade dell'innovazione e le sfide per il sindacato*, Roma, Edizioni Lavoro, pp. 183-194.
- Battaglini E., 2023, «Co-produrre valori territoriali con le tecnologie civiche. Uno studio di caso tratto da una progettazione Pnrr», in Lazzeroni M., Morazzoni M., Zamperlin P. (a cura di), *Geografia e tecnologia: transizioni, trasformazioni, rappresentazioni*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche, NS 22, pp. 263-269.
- Battaglini E., 2024, *Innovazione territoriale*, Roma, Carocci.
- Brachini N., De Sario B., Leonardi S., Cavallini M., 2022, *Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Cgil, Fondazione Di Vittorio.
- Bubbico D., 2021, «La pratica dell'inchiesta operaia oggi tra militanza sindacale e ricerca universitaria», in Pellegrino V., Massari M. (a cura di), *Ricerca sociale ed emancipazione. Campi, posizionamenti e pratiche*, Genova, Genova University Press, pp. 108-112.

- Bubbico D., Di Nunzio D., 2022, *Azione sindacale e tutela della salute tra siti produttivi, territori e filiere dell'agroindustria*, Roma, Futura.
- Bubbico D., Di Nunzio D., Dorigatti L., Pedaci M., 2023, «Filiere produttive, condizioni di lavoro e azione sindacale», *Quaderni di rassegna sindacale. Lavori*, n. 2, pp. 5-14.
- Buresti G., Boccuni F., Cagliano R., Canterino F., Di Nunzio D., Arlati C., Bellomo S., Persechino B., 2023, *Sistemi di prevenzione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nel tempo della trasformazione digitale. Metodologia e prime evidenze*, Fact sheet, Inail.
- Butera F., 2018, «Industria 4.0. come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete», in Cipriani A., Gramolati A., Mari G., 2018, *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze, Firenze University Press, pp. 81-116.
- Campagna L., Pero L., Ponzellini A.M., 2017, *Le leve dell'innovazione. Lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, Milano, Guerini Next.
- Carrieri M., 2011, «L'autonomia da ripensare», *Ere Emilia Romagna Europa*, n. 8, pp. 47-55.
- Carrieri M., Pirro F., 2016, *Relazioni industriali*, Milano, Egea.
- Castells M., 1996, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I*, Cambridge, MA, Oxford, UK, Blackwell.
- Ceruti M., Bellusci F., 2023, *Umanizzare la modernità. Un modo nuovo di pensare al futuro*, Milano, Raffaello Cortina.
- Clanetti F., De Sario B., De Zolt L., Di Nunzio D. (a cura di), 2021, *Osservatorio sulla legalità nel terziario. I rapporti*, Roma, Futura Editrice.
- De Angelis G., Di Nunzio D., 2021, «Indagine sulle condizioni di salute delle lavoratrici e dei lavoratori nell'industria e nei servizi», *Notiziario Inca*, n. 4/2021.
- De Sario B., 2023, *Gli stranieri maturi e anziani. Demografia, lavoro e bisogni sociali nel cambiamento delle migrazioni in Italia*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 1/2023.
- De Sario B., Galossi E. (a cura di), 2020, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità di diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Futura Editrice.
- De Sario B., Pallone G., Torre J., Billaud G., Bressan R., 2023, *XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Dalla crisi alle opportunità di cambiamento: l'azione sindacale nel territorio*, Cgil, Spi, Fdv, Roma, Futura Editrice.

- Di Nunzio D., 2018, «L'azione sindacale nell'organizzazione flessibile e digitale del lavoro», *Economia e Società Regionale*, 2, pp. 77-92.
- Di Nunzio D., 2021, *Lavoro informatico e lavoro agile: reti flessibili nello spazio e nel tempo. Inchiesta nel settore informatico nel Lazio*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 4/2021.
- Di Nunzio D., (a cura di), 2024, *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*, Roma, Futura Editrice.
- Di Nunzio D., Casula C., Mancini C. (a cura di), 2023, *Trasporti 4.0. Innovazione, qualità del lavoro e azione sindacale: tendenze e prospettive sulla base di casi di studio*, Filt-Cgil, Fondazione Giuseppe Di Vittorio.
- Di Nunzio D., Pedaci M., Pirro F., Toscano E., 2022, *Il lavoro agile del personale Tecnico, Amministrativo e Bibliotecario degli atenei statali: un'indagine sull'esperienza delle lavoratrici e dei lavoratori*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 3/2022.
- Dubet F., 2006, *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Paris, Seuil.
- Farro A.L., Lustiger Thaler H. (a cura di), 2014, *Reimagining Social Movements. From collective to individuals*, London, Ashgate.
- Ferrucci G., Giangrande N., 2021a, *L'effetto del blocco dei licenziamenti e della Cassa integrazione sull'occupazione e sui salari nel 2020*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 5/2021.
- Ferrucci G., Giangrande N., 2021b, *La disoccupazione sostanziale: una proposta per misurare la reale consistenza della disoccupazione in Italia*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 3/2021.
- Franzini M., Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, New York, Routledge.
- Galgóczi B., 2019, «Phasing out coal - a just transition approach», *Working Paper*, 2019.4, Brussels, Etui-European Trade Union Institute.
- Gallino L., 2005, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi.
- Garibaldo F., Rinaldini M. (a cura di), 2022, *Il lavoro operaio digitalizzato. Inchiesta nell'industria metalmeccanica bolognese*, Bologna, Il Mulino.
- Gerbaudo P., 2022, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Nottetempo.
- Giangrande N., 2021, *La precarietà occupazionale e il disagio salariale in Italia. Le conseguenze della pandemia sull'occupazione e sui salari*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 2/2021.
- Giangrande N., 2023, *Il reddito dei lavoratori parasubordinati in Italia. Un'analisi della Gestione Separata dell'Inps (2019-2021)*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 2/2023.

- Giannini S., Onofri P., 2005, *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2023, *XIII Rapporto. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Gruppo Crc.
- Leonardi S., 2022a, «Ricerca e sindacato. Riflessioni su un rapporto necessario, necessariamente complesso», *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 2, pp. 121-131.
- Leonardi S., 2022b, *La partecipazione diretta al tempo della trasformazione digitale del lavoro. Il caso italiano. Progetto europeo Direct II*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 1/2022.
- Leonardi S., 2023, «Inflazione, salari, contrattazione: un'introduzione al tema», *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 1/2023, pp. 7-22.
- Luis Business School, Fondazione di Vittorio, 2023, *La formazione continua e gli interventi finanziati da Fondimpresa. VII Rapporto nazionale*, Rapporto di ricerca.
- Masiero N. (a cura di), 2022, *Ricerca sociale e azione sindacale: fra reciprocità e confronto*, Roma, Futura Ed., pp. 201-219.
- Mazzucato M., 2011, *The Entrepreneurial State*, London, Demos.
- Meardi G., Simms M., Adam D., 2021, *Trade unions and precariat in Europe: Representative claims*, «European Journal of Industrial Relations», 27 (1), 41-58.
- Morin E., 2011, *La via. Per l'avvenire dell'umanità*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Pennacchi L., 2020, *Democrazia economica*, Roma, Castelvecchi.
- Piketty T., 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Pirone F., 2021, «Il ricercatore, i segretari e i delegati: il rapporto tra ricerca sociologica militante e attività sindacale», in Pellegrino V., Massari M. (a cura di), *Ricerca sociale ed emancipazione. Campi, posizionamenti e pratiche*, Genova, Genova University Press, pp. 113-118.
- Polanyi K., 2001, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Regalia I., 2012a, «Sindacato e ricerca: una riflessione storico/critica su un rapporto necessariamente complesso», *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 3, pp. 69-82.
- Regalia I., 2012b, *Italian Trade Unions: Still Shifting between Consolidated Organizations and Social Movements?*, «Management Revue», vol. 23,

- n. 4, Special Issue: The Future of Trade Unions in Western Europe, Part II, pp. 386-407.
- Ribarova E., O'Kelly K.P., Gold M., 2022, *La partecipazione diretta dei lavoratori nella gestione del cambiamento tecnologico. Rapporto finale comparativo del progetto europeo Direct II*, Rapporto di ricerca.
- Rugiero S., 2022, «The social dimension of decarbonisation: the socio-ecological transition of the hard-to-abate industries in Italy», in Galgoczi B., *Decarbonizing energy intensive industries: what are the risks and opportunities for jobs?*, Bruxelles, Etui.
- Rugiero S., Di Nunzio, D. (a cura di), 2023, *Digital Transitions and Innovation in Construction Value Chains Industrial Relations and Equitable Socio-technical Change*, Uk., Usa, Edward Elgar Publishing.
- Rugiero S., Ferrucci G., Salvati L., Carrosio G., 2022, *Democrazia energetica e inclusione sociale nelle aree interne. Il ruolo della contrattazione sociale e territoriale nel contrasto alla povertà energetica*, «Working Paper Fondazione Di Vittorio», n. 2/2022.
- Rullani E., 2004, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Roma, Carocci.
- Standing G., 2014, *A Precariat Charter: From Denizens to Citizen*, London, Bloomsbury Publishing.
- Stanzani C. (a cura di), 2019, *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985). Uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, Milano, Franco Angeli.
- Streeck W., 2013, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Touraine A., 2005, *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Paris, Fayard.
- Touraine A., 1993, *Critica della modernità*, Milano, Il Saggiatore.
- Wieviorka M., 2013, «Le travail aujourd'hui. L'hypothèse de la reconnaissance», *Nouvelle Revue du Travail*, n. 2.

2.

La disoccupazione sostanziale e il disagio lavorativo: una proposta per comprendere meglio le dinamiche del mercato del lavoro in Italia

Giuliano Ferrucci* e Nicolò Giangrande**

Introduzione

A partire da gennaio del 2021, l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) ha adottato i nuovi criteri stabiliti dal regolamento dell'Unione Europea (Ue) in tema di statistiche su persone e famiglie: nella nuova Rilevazione delle Forze di Lavoro (Rfl), in particolare, un soggetto assente dal lavoro per più di tre mesi viene considerato, con poche eccezioni, *non occupato* – a prescindere dalla retribuzione, se dipendente, o dalla formale conclusione dell'attività, se autonomo¹. In sintesi, i nuovi criteri di classificazione escludono dal computo degli occupati i dipendenti in Cassa Inte-

* Statistico e ricercatore della Fondazione Di Vittorio (Fdv).

** Economista e ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (Fdv).

¹ I criteri di classificazione usati fino a tutto il 2020 consideravano occupato anche il dipendente in Cig assente da oltre tre mesi che continuasse a percepire almeno il 50% della retribuzione piena e il lavoratore autonomo assente dal lavoro nel caso di attività momentaneamente sospesa e non formalmente conclusa, indipendentemente dalla durata dell'assenza. Le principali differenze rispetto alla classificazione precedente si concentrano su tre profili: (i) i dipendenti in Cig, che non sono più considerati occupati se l'assenza prevista dal lavoro supera i tre mesi, indipendentemente dalla retribuzione percepita durante il periodo di assenza dal lavoro; (ii) i lavoratori autonomi, che non sono più considerati occupati se sospendono l'attività, senza chiuderla formalmente, per più di tre mesi; (iii) i lavoratori in congedo parentale, che sono classificati come occupati anche se il periodo di assenza supera i tre mesi e la retribuzione è inferiore al 50% di quella contrattuale.

grazione Guadagni (Cig) e gli altri lavoratori assenti per più di tre mesi consecutivi².

Le nuove definizioni tendono ad amplificare le variazioni dei grandi aggregati (in particolare degli occupati) che si verificano nelle fasi di crisi profonda o di repentina ripresa dell'attività economica, come nel 2020, quando il ricorso alla cassa integrazione è letteralmente esploso e moltissime attività autonome sono state sospese, o come nel 2021, quando buona parte dei lavoratori in cassa integrazione è stata riassorbita e molte attività sospese sono state riavviate.

Alla luce dei cambiamenti introdotti nelle statistiche ufficiali, con questo contributo ridefiniamo e aggiorniamo al 2022 gli indicatori già elaborati dalla Fondazione Di Vittorio (Ferrucci & Giangrande 2021; 2022), utili a misurare la reale consistenza della disoccupazione e dell'area del disagio nel mondo del lavoro, per aiutare la valutazione e la comprensione di fenomeni economici e sociali complessi che possono essere diversamente misurati e interpretati³.

L'articolo, basato sulle statistiche pubblicate dall'Istat e dall'Ufficio Statistico dell'Ue (Eurostat), è così strutturato: nel secondo paragrafo presentiamo l'area della disoccupazione sostanziale; nel terzo paragrafo mostriamo l'area del disagio lavorativo; nell'ultimo paragrafo, infine, esponiamo alcune considerazioni conclusive.

² L'Istat considera comunque occupati, anche se assenti nella settimana di riferimento, i lavoratori stagionali, gli assenti per ferie, per malattia, per maternità/paternità obbligatoria, in formazione professionale retribuita o in congedo parentale, indipendentemente dalla durata prevista dell'assenza.

³ Per un approfondimento sulle diverse misure della sottoccupazione si rinvia agli indicatori complementari elaborati dall'Istat (2011), dal *Bureau of Labor Statistics* degli Stati Uniti d'America (BlS 2023) e dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb 2021). Il disagio lavorativo qui esposto è legato esclusivamente alle modalità di lavoro (tempo determinato e part-time) ma si può associare anche ad altri fattori di vulnerabilità che caratterizzano il mercato del lavoro italiano: tra questi, ad esempio, la scarsa protezione sociale e i bassi salari (Di Nunzio et al. 2016; 2020).

1. *La disoccupazione sostanziale*

Le decisioni di politica economica si basano sulla valutazione di una serie di indicatori che stimano le principali variabili macroeconomiche, tra cui la produzione aggregata (Pil), i prezzi e la disoccupazione. Ciascuna variabile può essere misurata da indicatori diversi, a volte complementari, a volte alternativi: il Pil, ad esempio, può essere calcolato dal lato della produzione oppure dal lato della spesa o del reddito; per quanto concerne l'inflazione, si possono usare diversi indici dei prezzi al consumo, come quello per l'intera collettività nazionale (Nic), quello per le famiglie di operai e impiegati (Foi) o l'indice armonizzato europeo (Ipca).

Anche per misurare la disoccupazione esistono indicatori diversi ma il più usato è il tasso di disoccupazione, vale a dire il rapporto percentuale tra i disoccupati (persone che cercano attivamente un impiego e sono disponibili a lavorare)⁴ e le forze di lavoro (occupati e disoccupati) nella classe di età prescelta (di solito 15-74 anni):

$$\frac{\text{disoccupati}}{\text{forze di lavoro}} \times 100 \quad (1)$$

Nella Tabella 1 è presentata la composizione della forza lavoro maschile e femminile in Italia nel 2022 nella fascia 15-74 anni con i relativi tassi di disoccupazione.

⁴ I disoccupati, nella definizione Istat, «comprendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che (i) hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e (ii) sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive; oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro».

Tabella 1 – Composizione delle forze di lavoro (15-74 anni) in Italia, media 2022

	<i>maschi</i>		<i>femmine</i>		<i>totale</i>	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Occupati	13.292	92,9	9.735	90,6	23.028	91,9
Disoccupati	1.022	7,1	1.005	9,4	2.027	8,1
Forze lavoro	14.314	100	10.741	100	25.055	100

Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Di norma un basso tasso di occupazione (rapporto tra numero di occupati e popolazione di riferimento, in genere quella in età 15-64 anni), si accompagna ad un alto tasso di disoccupazione ma in Italia, come è noto, non è così: a un tasso di occupazione basso, il più basso tra quelli delle maggiori economie del continente, corrisponde un tasso di disoccupazione relativamente basso, assai più basso, per esempio, di quello registrato in Spagna (4,8 punti in meno), dove però il tasso di occupazione supera di 4,3 punti il tasso di occupazione italiano.

Il motivo risiede nel peso della popolazione inattiva (che non fa parte delle forze di lavoro) misurato dal tasso di inattività che, come documentato da Eurostat, è il più alto dell'Eurozona (tabella 2): oltre un terzo dei residenti in Italia in età 15-64 anni (il 34,5% nel 2022, vale a dire 8,5 p.p. più della Spagna e 9,0 p.p. più della media europea) non partecipa, almeno formalmente, all'economia del Paese.

Per cercare di rappresentare la complessa realtà del mercato del lavoro superando la rigida classificazione tra occupati, disoccupati e inattivi, l'Istat pubblica dal 2011 alcuni indicatori complementari al tasso di disoccupazione, definiti in sede europea da Eurostat: in particolare, all'interno della popolazione inattiva di età 15-74 anni sono ritagliate le «forze lavoro potenziali» (Flp) formate da quanti (i) non cercano attivamente lavoro o non lo cercano affatto ma si dicono disponibili a lavorare oppure (ii) cercano ma non sono immediatamente disponibili.

■ LA DISOCCUPAZIONE SOSTANZIALE E IL DISAGIO LAVORATIVO ■

Tabella 2 – Tasso di occupazione, disoccupazione e inattività (val. percentuali), media 2022

	<i>tasso di disoccupazione (15-74)</i>	<i>tasso di occupazione (15-64)</i>	<i>tasso di inattività (15-64)</i>
Unione Europea (UE ₂₇)	6,2	69,8	25,5
Eurozona (EZ ₂₀)	6,8	69,4	25,5
Germania	3,1	76,9	20,6
Francia	7,3	68,1	26,4
Italia	8,1	60,1	34,5
Spagna	12,9	64,4	26,0

Fonte: elaborazione Fdv su dati Eurostat

Tabella 3 – Composizione delle forze di lavoro potenziali in Italia (15-64 anni)⁵, media 2022

	<i>maschi</i>		<i>femmine</i>		<i>totale</i>	
	<i>migliaia</i>	<i>%</i>	<i>migliaia</i>	<i>%</i>	<i>migliaia</i>	<i>%</i>
Non cercano ma disponibili	1.035	91,8	1.351	90,0	2.386	90,8
Cercano ma non disponibili	92	8,2	150	10,0	242	9,2
Forze di lavoro potenziali	1.128	100	1.500	100	2.628	100

Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Lo stesso Istituto di Statistica propone di circoscrivere l'area della mancata partecipazione al lavoro considerando, insieme ai disoccupati, gli inattivi del primo gruppo (inattivi subito disponibili a lavorare) e calcolare *il tasso di mancata partecipazione al lavoro*

⁵ Le stime della tabella 3 si riferiscono alle forze di lavoro potenziali ritagliate nella popolazione inattiva in età 15-64 anni e non 15-74 anni perché nei database rilasciati dall'Istat non è possibile individuare i soggetti delle Flp in classi di età diverse da quella canonica dell'età lavorativa (15-64 anni).

come rapporto tra l'area della mancata partecipazione e le relative forze di lavoro estese (forze di lavoro + inattivi disponibili):

$$\frac{(\text{disoccupati} + \text{inattivi disponibili})}{(\text{forze di lavoro} + \text{inattivi disponibili})} \times 100 \quad (2)$$

Applicando la formula (2), il tasso di mancata partecipazione al lavoro risulta uguale a 16,1% nel 2022 (13,4% quello maschile, 19,5% quello femminile, tabella 4): si tratta di una percentuale molto alta che, a nostro avviso, fa riferimento ad un bacino di offerta potenziale di lavoro troppo ampio se l'obiettivo è ridefinire l'area della disoccupazione.

Tabella 4 – Area della mancata partecipazione al lavoro⁶ (dati in migliaia) e tasso di mancata partecipazione (valori percentuali) - media 2022

	<i>maschi</i>	<i>femmine</i>	<i>totale</i>
Disoccupati (15-74)	1.022	1.005	2.027
Non cercano ma disponibili (15-64)	1.035	1.351	2.386
(A) Area della mancata partecipazione	2.057	2.356	4.414
(B) Occupati (15-74)	13.292	9.735	23.028
(C=A+B) Forze di lavoro estese	15.350	12.091	27.441
(A/C) Tasso di mancata partecipazione (%)	13,4	19,5	16,1

Fonte: elaborazione Fdv su dati Eurostat

Per questo motivo prendiamo in considerazione un sottoinsieme ricavato all'interno dell'area della mancata partecipazione proposta dall'Istat. Questo sottoinsieme – che intitoliamo *disoccupazione sostanziale* – è formato dai disoccupati e dagli inattivi «assimilati ai disoccupati»⁷: questi ultimi sono soggetti di età 15-64

⁶ Le stime Istat relative agli inattivi disponibili differiscono da quelle presentate nella tavola 4 perché ritagliate sulla popolazione di 15-74 anni ma il tasso di mancata partecipazione è sostanzialmente sovrapponibile (16,2%).

⁷ Tra gli inattivi disponibili a lavorare non sono considerati assimilabili ai disoccupati quanti non cercano lavoro perché: (i) hanno già un lavoro che inizierà in futuro, (ii) stu-

anni (età lavorativa), con precedenti esperienze di lavoro e immediatamente disponibili a lavorare, che non cercano attivamente o non cercano affatto perché scoraggiati, bloccati o sospesi⁸. Si tratta di persone inattive per cause di forza maggiore, con precedenti esperienze di lavoro e disposte a ricominciare.

Nel 2022 cadono nell'area della disoccupazione sostanziale complessivamente 3 milioni e 428 mila persone (tabella 5), delle quali formalmente disoccupate 2 milioni e 27 mila. Gli inattivi assimilati a disoccupati (o «sostanzialmente disoccupati») sono 1 milione e 400 mila. Tra questi ultimi, gli scoraggiati (580 mila) sono ai margini del mercato del lavoro, in una posizione contigua a quella dei disoccupati; i bloccati (210 mila) sono costretti all'inattività dalla necessità di provvedere alle cure familiari e al lavoro domestico, anche a causa della mancanza di servizi di supporto alla famiglia accessibili e adeguati; infine, i sospesi (610 mila) rappresentano quella parte di offerta di lavoro in attesa di una risposta dal lato della domanda (tra questi i lavoratori in cassa integrazione per un periodo previsto che supera 3 mesi).

Chiamiamo *Tasso di Disoccupazione Sostanziale* (Tds) il rapporto percentuale tra l'area della disoccupazione sostanziale e le corrispondenti forze lavoro estese (forze di lavoro + inattivi assimilati ai disoccupati), come di seguito:

diano o seguono corsi di formazione professionale, (iii) soffrono di una malattia, hanno problemi di salute, (iv) ricevono una pensione da lavoro (anzianità o vecchiaia), (v) non gli interessa/non ne hanno bisogno, (vi) sono permanentemente inabili al lavoro, (vii) sono in attesa di iniziare a ricevere la pensione, (viii) per altri motivi, (ix) non sanno.

⁸ Scoraggiati, bloccati e sospesi sono gli inattivi in età lavorativa (15-64 anni) con precedenti esperienze e immediatamente disponibili a lavorare che non cercano (o non cercano attivamente) perché (a) ritengono di non trovare un impiego, (b) per prendersi cura dei figli, di bambini e/o di persone non autosufficienti, (c) per maternità e/o nascita di un figlio, (d) per altri motivi familiari, (e) in attesa di tornare al lavoro e (f) in attesa dell'esito di passate azioni di ricerca. Il segmento (a) rappresenta l'offerta di lavoro scoraggiata, i segmenti (b), (c) e (d) compongono l'offerta di lavoro bloccata, i segmenti (e) e (f) corrispondono all'offerta di lavoro sospesa (Ferrucci & Giangrande 2021). Tra gli inattivi sospesi abbiamo considerato anche i soggetti di 15-74 anni assenti dal lavoro per un periodo previsto maggiore di 3 mesi, perché in Cig o per mancanza di lavoro/ridotta attività.

$$\frac{\text{disoccupati} + (\text{scoraggiati} + \text{bloccati} + \text{sospesi})}{\text{forze di lavoro} + (\text{scoraggiati} + \text{bloccati} + \text{sospesi})} \times 100 \quad (3)$$

Nel 2022 il Tds è pari a 13,0% (tabella 5), molto più elevato del tasso di disoccupazione ufficiale (8,1%) e tuttavia inferiore al tasso di mancata partecipazione al lavoro (16,1%). Il tasso di disoccupazione sostanziale femminile supera quello maschile di +4,3 p.p. (15,4% vs 11,1%), una differenza maggiore rispetto a quella registrata tra i tassi di disoccupazione ufficiali femminile e maschile (+2,2 p.p.) perché il peso della parte inattiva delle forze lavoro estese è maggiore tra le donne che tra gli uomini, soprattutto il peso degli «inattivi bloccati».

Tabella 5 – Area della disoccupazione sostanziale (dati in migliaia) e Tds (%), media 2022

	<i>maschi</i>	<i>femmine</i>	<i>totale</i>
Disoccupati (15-74)	1.022	1.005	2.027
Inattivi scoraggiati (15-64)	292	288	580
Inattivi bloccati (15-64)	29	181	210
Inattivi sospesi (15-74)	313	297	610
(A) Area della disoccupazione sostanziale	1.656	1.771	3.428
(B) Occupati (15-74)	13.292	9.735	23.028
(C=A+B) Forze lavoro estese	14.949	11.506	26.455
(A/C) Tasso di disoccupazione sostanziale (%)	11,1	15,4	13,0

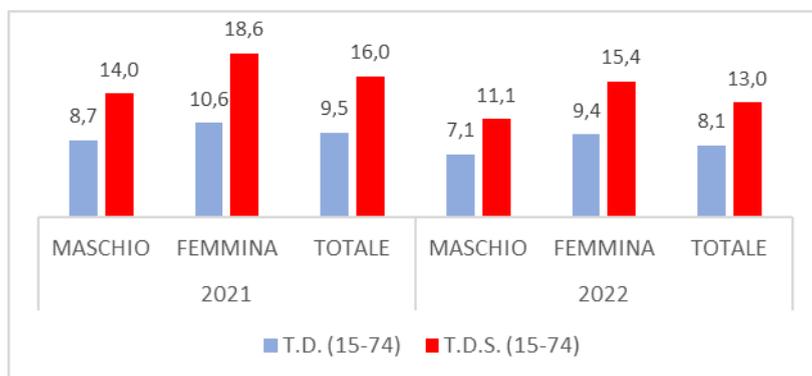
Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Prendere in considerazione la disoccupazione sostanziale comporta lo spostamento di una parte di inattivi in quella che abbiamo definito forza lavoro estesa: al tasso di disoccupazione sostanziale si affianca quindi il tasso di inattività sostanziale (Tis), risultante dal rapporto tra inattivi sostanziali (inattivi che non cadono nell'area della disoccupazione sostanziale) e popolazione di riferimento. Nel 2022 il Tis (15-64 anni) si attesta al 30,7%: i va-

lori dei nuovi indicatori segnalano quindi una disoccupazione in linea con quella registrata in Spagna e un peso dell'inattività, ancorché molto alto, comunque ridimensionato (cfr. tabella 2).

Tra il 2021 e il 2022 il Tds è diminuito di 3,0 punti percentuali, dal 16,0% al 13,0%, in misura maggiore rispetto alla flessione osservata nel tasso di disoccupazione ufficiale (-1,4 p.p.) perché la ripresa economica dopo la pandemia ha riportato al lavoro molti inattivi «sostanzialmente disoccupati» riducendo l'area della disoccupazione sostanziale (-511 mila, pari a -26,7%) proporzionalmente di più dell'area della disoccupazione formale (-339 mila, pari a -14,3%): in particolare gli inattivi sospesi (tra i quali, lo ricordiamo, i lavoratori in cassa integrazione per un lungo periodo di tempo) sono diminuiti in misura molto accentuata, passando da 943 mila del 2021 a 610 mila del 2022 (-35,3%).

Figura 1 – Tasso di disoccupazione ufficiale (Td) e tasso di disoccupazione sostanziale (Tds) per genere (valori percentuali), anni 2021 e 2022



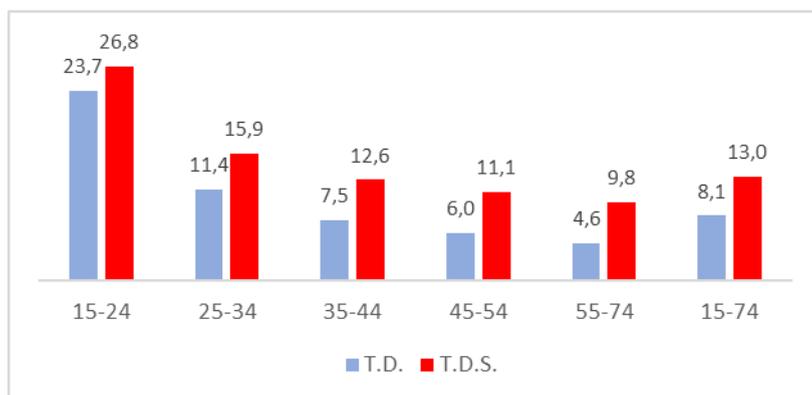
Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

In conseguenza di queste variazioni, la distanza tra il tasso di disoccupazione ufficiale e il tasso di disoccupazione sostanziale si è sensibilmente ridotta nei 12 mesi, passando da -6,5 punti percentuali del 2021 a -4,9 p.p. del 2022.

Il tasso di disoccupazione sostanziale è maggiore tra i giovani fino a 24 anni di età (26,8%) e, a scendere, nella classe 25-34

(15,9%), nonostante proprio i giovani e i giovani-adulti abbiano fatto registrare nel 2022 la diminuzione del Tds più rilevante (-7,4 e -4,6 p.p. rispettivamente). La distanza tra il tasso di disoccupazione ufficiale e quello di disoccupazione sostanziale si dilata nelle classi di età più avanzata, anche per il peso crescente degli «scoraggiati» nel passaggio tra una classe e la successiva⁹: tra i più anziani (over 54) il Tds è più del doppio del tasso ufficiale.

Figura 2 – Td e Tds per classe di età (valori percentuali), anno 2022



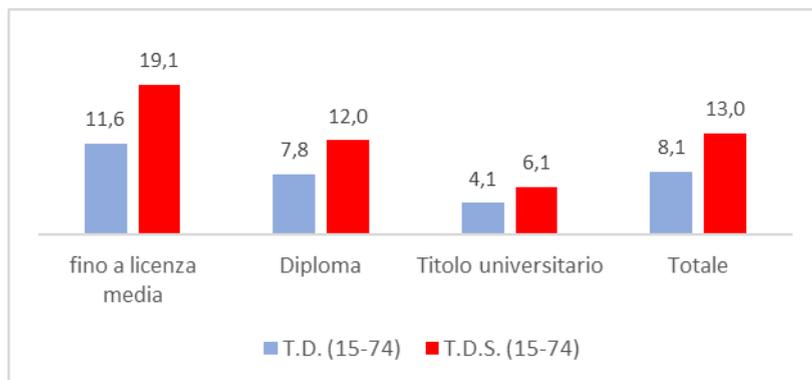
Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Il tasso di disoccupazione sostanziale supera il 19% tra i meno istruiti, che hanno assolto soltanto l'obbligo scolastico, con una differenza rispetto al tasso ufficiale pari a +7,5 punti percentuali: si tratta di un segmento delle forze lavoro (estese) nel quale il peso degli inattivi sostanzialmente disoccupati, in particolare della componente scoraggiata, persiste elevato nonostante la crescita dell'occupazione.

Il Tds supera il 22% nelle regioni del Sud peninsulare, per toccare il 26% nelle Isole: la differenza col tasso di disoccupazione ufficiale è particolarmente marcata nel Mezzogiorno, dove gli «inattivi sostanzialmente disoccupati» rappresentano nel 2022 più del 10% delle forze lavoro estese, contro circa il 3% del Centro-Nord.

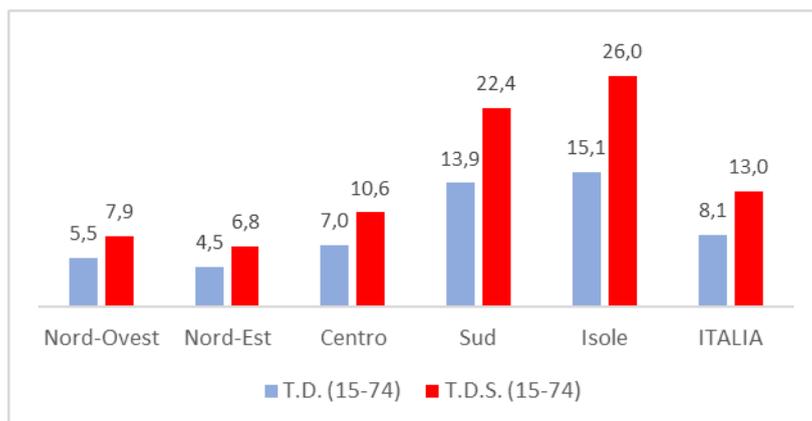
⁹ Si ricorda che gli inattivi scoraggiati sono individuati nella fascia 15-64 anni.

Figura 3 – Td e Tds per titolo di studio (valori percentuali), anno 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Figura 4 – Td e Tds per ripartizione geografica (valori percentuali), anno 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

2. Il disagio nel mondo del lavoro

Chiamiamo Area del Disagio Lavorativo (Adl) l'insieme dei dipendenti a termine e dei collaboratori che vorrebbero un contratto stabile (lavoro temporaneo involontario)¹⁰, dei lavoratori a

¹⁰ Il lavoro temporaneo involontario è un sottoinsieme (quasi esaustivo) del la-

tempo parziale (dipendenti e indipendenti) che vorrebbero un lavoro a tempo pieno (part-time involontario) e degli «occupati sospesi», vale a dire assenti dal lavoro per un periodo previsto pari o inferiore a tre mesi, perché in Cig o «per mancanza di lavoro/ridotta attività»¹¹. La popolazione di riferimento è costituita dagli occupati nella fascia 15-74 anni¹².

Come illustrato nella tabella 6, nel 2022 l'Area del Disagio Lavorativo conta 4 milioni 740 mila persone, in prevalenza donne (55,8%). I lavoratori doppiamente vulnerabili – che presentano insieme le due condizioni (lavoro a termine involontario e part-time involontario) – sono 758 mila e rappresentano il 3,3% della totalità degli occupati nella fascia 15-74 anni.

Tabella 6 – Area del Disagio Lavorativo (15-74 anni), media 2022

	Maschio		Femmina		Totale	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Lavoro temporaneo involontario (L.T.inv.)	1.323	10,0	1.026	10,5	2.349	10,2
Part-time involontario (P.T.inv.)	491	3,7	1.111	11,4	1.602	7,0
L.T. inv. e P.T. inv.	260	2,0	498	5,1	758	3,3
Occupati sospesi	21	0,2	10	0,1	31	0,1
Area del Disagio Lavorativo (Adl)	2.095	15,8	2.645	27,2	4.740	20,6
Altri occupati	11.197	84,2	7.090	72,8	18.288	79,4
Totale	13.292	100,0	9.735	100,0	23.028	100,0

Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

voro temporaneo poiché non ne fanno parte quanti riferiscono di non volere un lavoro a tempo indeterminato oppure di non sapere perché lavorano a termine (complessivamente solo il 3,7% dei lavoratori temporanei nel 2022).

¹¹ Gli occupati sospesi che sono anche lavoratori temporanei involontari e/o part-timer involontari sono classificati come lavoratori temporanei involontari e/o part-timer involontari.

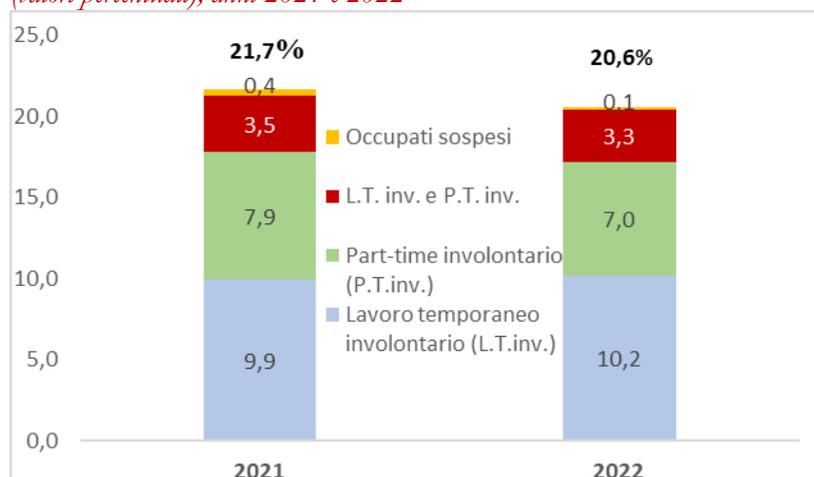
¹² Nelle precedenti ricerche l'area del disagio lavorativo (allora intitolata «Area del Disagio Occupazionale») aveva quale popolazione di riferimento l'insieme degli occupati nella classe di età ancora oggi definita «età da lavoro» (15-64 anni): il passaggio alla classe 15-74 è motivato dal progressivo invecchiamento degli occupati. D'ora in avanti con «totale occupati» si intende «tutti gli occupati fino a 74 anni di età».

■ LA DISOCCUPAZIONE SOSTANZIALE E IL DISAGIO LAVORATIVO ■

Il *Tasso di Disagio Lavorativo* (Tdl), calcolato come rapporto tra gli occupati nell'area del disagio e il totale degli occupati, è pari a 20,6% (v. tabella 6): circa un occupato su cinque vive una condizione di disagio determinata dall'orizzonte temporale limitato del rapporto di lavoro e/o dal numero di ore insufficiente rispetto alle necessità, oppure ancora dalla sospensione dell'impiego, benché temporanea, causata dalla mancanza di lavoro.

Nel 2022 si è registrata una contrazione dell'area rispetto all'anno precedente (il Tdl è diminuito rispetto al 2021 nella misura di 1,1 punti percentuali) in conseguenza della notevole diminuzione del numero di lavoratori a tempo parziale involontario (-7,4%, pari a -188 mila) – e del numero di occupati «sospesi» (-66%, pari a -60 mila) –, a fronte di un aumento ulteriore del numero di occupati a tempo determinato involontario (+3,0%, pari a +91 mila).

Figura 5 – Peso sul totale occupati delle diverse componenti dell'area del disagio (valori percentuali), anni 2021 e 2022

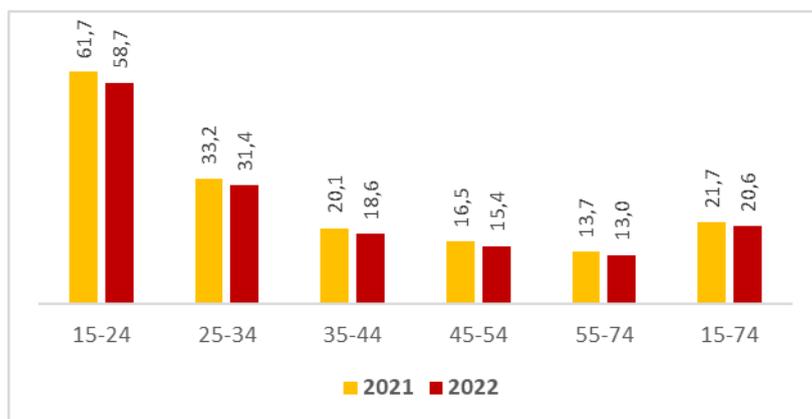


Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Il disagio è nettamente più frequente nell'occupazione femminile (27,2%) che in quella maschile (15,8%); investe i giovanissi-

mi alle prime esperienze (58,7%, con il 13,1% doppiamente vulnerabile) ma coinvolge anche un terzo circa dei giovani occupati tra 25 e 34 anni. La flessione del Tdl registrata nel 2022 ha interessato tutte le classi di età ma è stata più rilevante (in punti percentuali) nella classe 15-24 anni dove il fenomeno è più diffuso (e più ampio, quindi, è il margine di miglioramento).

Figura 6 – Tasso di Disagio Lavorativo (Tdl) per classe di età (valori percentuali), anni 2021 e 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Il tasso di disagio segue, come nelle attese, il gradiente Nord-Sud: è ampiamente sotto il 20% nelle ripartizioni settentrionali e approssima il 30% nelle Isole. Il peso dei più vulnerabili (con contratti temporanei e a tempo parziale) è nel Mezzogiorno il doppio che nel Nord (4,8% vs 2,4%).

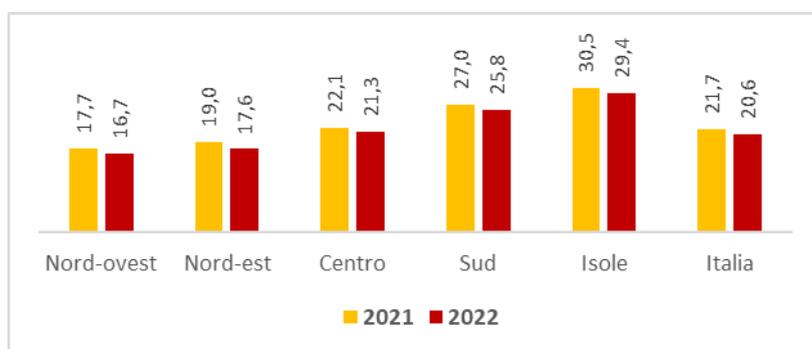
Il Tdl decresce con il titolo di studio, dal 24,0% degli occupati con al più la licenza media al 16,7% di quelli con istruzione terziaria: nonostante la flessione del Tdl rispetto al 2021, ancora nel 2022 un occupato su sei con titolo universitario riferisce una condizione di disagio lavorativo.

Il disagio è molto più frequente nei settori alberghiero e della ristorazione (40,5%, con il 10,7% di lavoratori doppiamente vulnerabili), nel settore primario (37,8%) e in quello dei servizi col-

■ LA DISOCCUPAZIONE SOSTANZIALE E IL DISAGIO LAVORATIVO ■

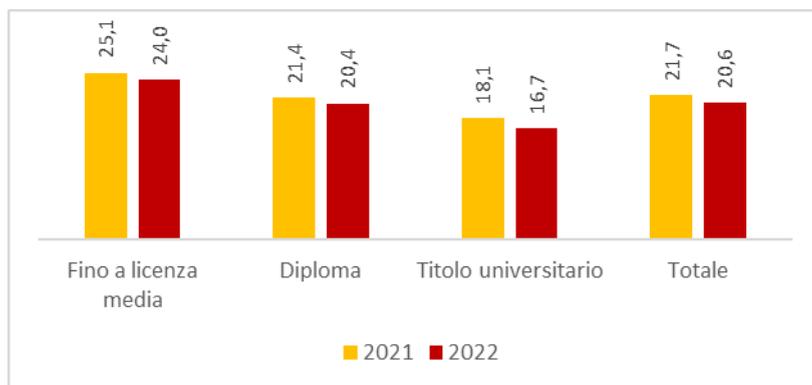
lettivi e personali (36,2%), i primi due comparti caratterizzati dal lavoro stagionale, tutti e tre connotati da diffusa irregolarità nei rapporti di lavoro e dalla presenza di lavoratori migranti. Le cose vanno meglio (almeno in fatto di stabilità del rapporto e tempo di lavoro) nell'Amministrazione Pubblica e nelle attività finanziarie e assicurative.

Figura 7 – Tdl per ripartizione geografica (valori percentuali), anni 2021 e 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Figura 8 – Tdl per ripartizione geografica (valori percentuali), anni 2021 e 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Figura 9 – Tdl per settore di attività (valori percentuali), anno 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

Nelle professioni non qualificate (2 milioni e 454 mila lavoratori nel 2022) il Tdl arriva al 43,6% mentre in quelle qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (4 milioni e 320 mila lavoratori) è poco sotto il 30%. In entrambe le macro-categorie professionali gli occupati doppiamente vulnerabili rappresentano circa il 7% del totale.

Figura 10 – Tdl per categoria professionale (valori percentuali), anno e 2022



Fonte: elaborazione Fdv su dati Istat

3. Considerazioni conclusive

Con questo contributo proponiamo una misura della disoccupazione alternativa a quella ufficiale e una misura del disagio associato alla precarietà dei rapporti di lavoro¹³.

Nel 2022 i disoccupati «sostanziali» sono 3 milioni 428 mila, il 13% delle forze lavoro (estese), una percentuale che, come abbiamo visto, si colloca tra il tasso di disoccupazione ufficiale (8,1%) e il tasso di mancata partecipazione (16,1%) dell'Istat e rende coerenti i tassi di disoccupazione e inattività nel confronto tra l'Italia e le maggiori economie europee. D'altra parte, il disagio nel mondo del lavoro interessa, ancora nel 2022, 4 milioni 740 mila persone, vale a dire circa un occupato su cinque in età 15-74 anni (20,6%).

La disoccupazione e l'inattività, il lavoro precario e la sottoccupazione caratterizzano il modello di sviluppo fondato sulle micro e piccole imprese, con una bassa propensione all'innovazione e orientate a competere contenendo il costo della manodopera anziché puntando sulla qualità e sul valore aggiunto (Giangrande 2021). All'interno di quel modello, ancora prevalente nel nostro Paese, la domanda di lavoro espressa dalle imprese insiste sulle mansioni meno qualificate, chiede rapporti discontinui e/o a tempo parziale e contribuisce così ad alimentare la sottoccupazione. La lettura delle statistiche e degli indicatori chiave del mercato del lavoro aiuta a mettere a fuoco i segmenti più fragili (giovani, donne, persone meno istruite, residenti nel Mezzogiorno) e ad inquadrare i nodi su cui intervenire con appropriate misure di politica economica.

Riferimenti bibliografici e statistici

Bls, 2023a, *Alternative measures of labor underutilization*, 1st September, <https://www.bls.gov/news.release/empstat.t15.htm>.

¹³ E quindi solo indirettamente associato ai livelli retributivi, notoriamente più bassi quando l'impiego è a tempo determinato e/o a tempo parziale.

- Di Nunzio D., Pedaci M. & Toscano E., 2016, *I cambiamenti nel lavoro e il discorso sulla precarietà: dimensioni, fattori ed evoluzioni recenti. Presentazione*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 4, pp. 7-17, <https://www.futura-editrice.it/prodotto/qrs-n-4-2016/>.
- Di Nunzio D., Pedaci M. & Pirro F., 2020, *Il lavoro vulnerabile e la crisi del coronavirus*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 3-4, luglio-dicembre, pp. 65-80, <https://www.futura-editrice.it/prodotto/qrs-n-3-4-2020/>.
- Eurostat, 2023, *Inactive population as a percentage of the total population*, 27th April, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ipga/default/table?lang=en.
- Eurostat, 2023, *Total unemployment rate*, 20th June, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>.
- Eurostat, 2023, *Employment rate by age*, 20th June, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_wc110/default/table?lang=en.
- Ferrucci G. & Giangrande N., 2021, *La disoccupazione sostanziale: una proposta per misurare la reale consistenza della disoccupazione in Italia*, Fondazione Di Vittorio, ottobre, n. 3, <https://www.fondazione迪vittorio.it/it/disoccupazione-sostanziale-proposta-misurare-reale-consistenza-della-disoccupazione-in-italia-0>.
- Ferrucci G. & Giangrande N., 2022, *Il disagio occupazionale e la disoccupazione sostanziale nel 2021 in Italia*, Fondazione Di Vittorio, settembre, <https://www.fondazione迪vittorio.it/it/disagio-occupazionale-e-disoccupazione-sostanziale-nel-2021-italia>.
- Giangrande N., 2021, *Political Economy of Contemporary Italy. The Economic Crisis and State Intervention*, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781003089322>.
- Istat, 2011, *Disoccupati, inattivi, sottoccupati: indicatori complementari al tasso di disoccupazione*, 19 aprile, <https://www.istat.it/it/archivio/59542>.
- Istat, 2023, *Rapporto annuale 2023, La situazione del Paese*, <https://www.istat.it/it/archivio/286191>.
- Upb, 2021, *Nota sulla congiuntura di agosto 2021*, 3 agosto, <https://www.upbilancio.it/pubblicata-la-nota-sulla-congiuntura-di-agosto-2021/>.

3.

Il cambiamento delle migrazioni: questioni per l'azione sindacale

*Beppe De Sario**

Introduzione

La rappresentanza degli immigrati esercitata dalle organizzazioni sindacali è un fenomeno diversificato, in Italia e in Europa, e implica il sorgere di «dilemmi» con i quali il sindacato deve confrontarsi principalmente sul versante dell'inclusione e dell'esclusione, sia nella dimensione istituzionale sia in quella sociale, e talvolta all'interno delle stesse pratiche di azione sindacale (Penninx e Roosblad 2000; Marino *et alii* 2017). L'azione di rappresentanza a favore degli immigrati si manifesta in una molteplicità di campi, coniugando azione negoziale e contrattuale, azione sociale e *advocacy* nel rapporto tra parti le sociali e con le istituzioni a diversi livelli: contrattazione collettiva, confronto sulla legislazione vigente, sulla gestione amministrativa e sui servizi per l'immigrazione, accesso al welfare e alla tutela individuale. Da un punto di vista analitico, la varietà di campi e approcci sui quali si esercita l'intervento sindacale in Italia nei confronti dei lavoratori migranti è determinata da modalità di azione diversificate sia rispetto al livello di coinvolgimento degli immigrati stessi sia per la logica sottostante, orientata alla promozione di «diritti civili generali» e/o «diritti sociali nel mercato del lavoro» (Regalia 2020; Grunell e van het Kaar 2003).

Sul piano delle analisi e del programma d'azione il sindacato ita-

* Ricercatore, Fondazione Di Vittorio, responsabile per la ricerca sulle tematiche delle migrazioni, oltre alla responsabilità degli Osservatori sulla contrattazione di secondo livello (Cgil e Fdv, con Salvo Leonardi) e sulla contrattazione sociale territoriale (Cgil e Spi).

liano ha da tempo percepito la centralità del tema dei diritti degli immigrati nelle proprie prassi di intervento (De Sario e Galossi 2020; Colucci 2018). I dati degli iscritti alle organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil mostrano che oltre un milione di aderenti sono stranieri o di origine straniera (naturalizzati), una cifra che rappresenta l'8,7% del totale degli iscritti, ma ben il 13,4% considerando solamente i lavoratori attivi (De Sario 2023a). Nelle federazioni di categoria il cui perimetro sindacale include settori ad alta concentrazione di forza lavoro immigrata la quota di iscritti stranieri o naturalizzati oscilla tra il 20% e il 30% (edilizia, diversi ambiti della manifattura, logistica, agricoltura, commercio e servizi).

La tutela e la rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri pongono il sindacato su un campo d'azione non rigidamente delimitato dalla condizione di lavoro, ma che include i diritti sociali e di cittadinanza. Di conseguenza, a un attore della rappresentanza sociale come il sindacato vengono rivolte istanze di vario tipo, da parte di soggetti sociali differenziati che non coincidono del tutto con il profilo tradizionale della sua *membership*.

La multidimensionalità delle condizioni e dei bisogni dei lavoratori immigrati è in qualche modo esemplare di ciò che può essere definito «intersezionalità» (Hill Collins 2022), ovvero l'interazione e la sovrapposizione di diverse caratteristiche individuali e sociali, specie nel definire lo spettro di opportunità, disuguaglianza e discriminazione che vivono le persone, anche quando vengono definite nel discorso pubblico o istituzionale per una sola di esse. Pertanto il termine «immigrati» si diversifica in un prisma di posizionamenti soggettivi, nei quali il sesso e l'identità di genere contano, l'età conta, insieme alla condizione economica, alla padronanza della cultura del paese di immigrazione, alle nazionalità di provenienza, alle condizioni di soggiorno, e altro ancora.

Inoltre, il prisma dell'immigrazione è a sua volta in via di trasformazione per la natura stessa dei processi più recenti, con particolare riguardo all'integrazione della popolazione immigrata e al cambiamento sociale e demografico che la caratterizza. Il percorso che ha reso via via più complessi i processi migratori nel nostro Paese è maturato progressivamente. Nella fase di affermazione e

crescita dell'insediamento dei lavoratori/trici stranieri in Italia, tra gli anni Novanta del secolo scorso e il primo decennio degli anni Duemila, a lungo l'immagine egemone dell'immigrazione si è definita attraverso tratti «pionieristici». Questi non hanno mai racchiuso la totalità dell'immigrazione, ma per diverso tempo una selezione di caratteristiche ha formato in qualche misura il senso comune e le politiche: si pensi alla struttura demografica degli stranieri sensibilmente più concentrata sulle classi d'età giovanili rispetto a quella «nativa»; a progetti migratori in larga parte orientati al lavoro; a prevalenze di genere differenziate secondo appartenenze nazionali e tipo di inserimento nel mercato del lavoro (es. *i* braccianti agricoli, *le* «badanti»). A questo profilo pionieristico è seguita nel tempo la costituzione/ricostituzione delle famiglie (fino a farne largamente la prima motivazione per i flussi di ingresso regolari in Italia), la nascita o l'arrivo nel Paese di seconde generazioni e l'invecchiamento (relativo) della prima generazione. Nel corso dello scorso decennio si è aggiunto un largo accesso alla cittadinanza italiana da parte di oltre 1 milione di stranieri residenti.

Proprio a partire dalla consapevolezza di questi processi la Fondazione di Vittorio si è impegnata nel corso degli anni più recenti in diversi progetti e attività di ricerca riguardanti il *cambiamento delle migrazioni*: mercato del lavoro degli stranieri, dei «naturalizzati» e delle seconde generazioni; invecchiamento degli stranieri residenti; relazione tra cambiamento demografico e lavoro (tra questione occupazionale, migratoria e demografica). Tutto questo sollecita diverse riflessioni di ordine scientifico e metodologico rispetto agli studi dei processi migratori; oltre a interrogare l'azione sindacale a proposito delle nuove rappresentazioni delle migrazioni, che chiamano a innovare le iniziative di tutela e di rappresentanza proprio in ragione dei questi profondi cambiamenti.

1. Lavoro, demografia e immigrazione

Gli studi sull'immigrazione sono un campo di ricerca assai articolato che attraversa la dimensione del mercato del lavoro,

quella dei diritti sociali e civili, quella dell'integrazione/inclusione e del cambiamento culturale e di genere (Mlps 2023; Fondazione Leone Moressa 2023; Reyneri 2017; Ambrosini 2020; Idos 2023a; etc.). Ciascuno di questi temi è anche oggetto di costante politicizzazione, talvolta sollecitata da dinamiche contingenti del sistema politico (posizionamento dei vari attori nell'arena politica, elemento di distinzione in vicinanza delle scadenze elettorali), ma in altre occasioni il ruolo delle migrazioni arriva a toccare la riflessione sul governo delle crisi sociali ed economiche. Uno dei casi più recenti riguarda l'implicazione dell'immigrazione nell'evoluzione demografica, o il ruolo che essa può avere per mitigare la crisi demografica che caratterizza la società italiana almeno dalla metà del passato decennio; un processo che ha visto una sensibile accelerazione a partire dalla crisi pandemica (Istat 2023a).

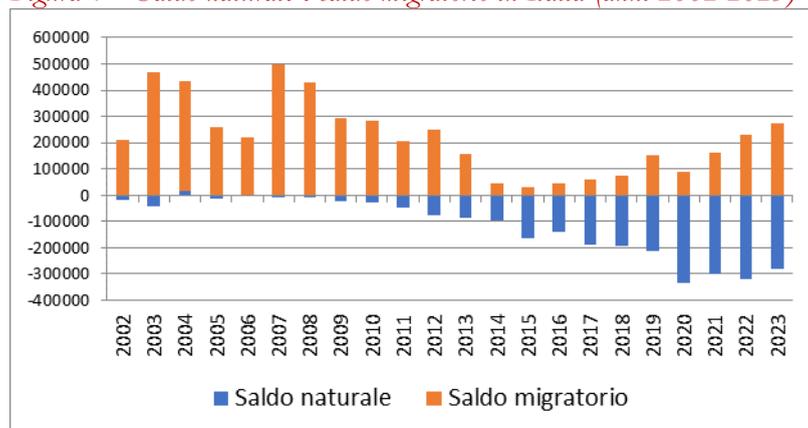
Di frequente nella comunicazione pubblica sono enfatizzati selettivamente alcuni dati relativi alle migrazioni; ad esempio il numero di coloro che fanno ingresso in Italia nel corso dell'anno e trasferiscono ufficialmente la propria residenza nel nostro Paese. Questo dato è sottoposto più di altri a variabili che di anno in anno possono portare a incrementi o riduzioni: nel periodo pandemico gli ingressi in Italia sono stati fortemente compressi per la riduzione della mobilità; la «regolarizzazione» dei rapporti di lavoro varata nel 2020 ha prodotto qualche risultato pur nella cornice di ritardi e strozzature amministrative; dal 2022 l'attivazione della direttiva europea sulla protezione temporanea ha consentito l'arrivo in Italia di oltre 180.000 profughi ucraini. In questo scenario incidono naturalmente anche gli strumenti di policy dell'immigrazione, a partire dai vincoli posti dal Testo unico sull'immigrazione fino a strumenti di programmazione come i cosiddetti «decreti flussi». Negli anni più recenti questi ultimi hanno consentito un aumento degli ingressi di lavoratori, per quanto diffusamente considerato ancora inadeguato. La definizione delle quote è sottoposta a una variabilità definita – in maniera tutt'altro che perfetta – dall'incontro tra i bisogni dell'economia e gli orientamenti del sistema politico: dai circa 30.000 del Decreto flussi 2020 ai circa 70.000 dei

■ IL CAMBIAMENTO DELLE MIGRAZIONI ■

provvedimenti per il 2021 e 2022, fino ai 452.000 previsti per il triennio 2023-2025.

Se rivolgiamo lo sguardo all'evoluzione sociale più generale, risulta più significativo il dato del saldo migratorio, il quale illustra il contributo dell'immigrazione alla popolazione complessiva. Infatti, nel saldo vengono considerati non solo gli stranieri in ingresso ma anche quelli che portano la propria residenza all'estero o sono cancellati, per vari motivi, dai registri anagrafici; oltre a includere anche gli italiani che emigrano e quelli – in numero decisamente inferiore – che rientrano nel Paese. Ebbene, almeno a partire dal 2014 il saldo migratorio, per quanto positivo, non è stato in grado di contrastare il declino demografico in Italia, anzitutto per la concomitanza di un saldo naturale (la differenza tra nascite e decessi) pesantemente negativo.

Figura 1 – Saldo naturale e saldo migratorio in Italia (anni 2002-2023)



Fonte: elaborazioni Fdv su dati Istat

La popolazione complessiva cala nonostante l'apporto dell'immigrazione e diminuiscono anche gli «italiani» in senso stretto. Uno degli elementi che ha contribuito alla mitigazione del calo dei cittadini italiani è stato l'acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati. La naturalizzazione degli stranieri residenti è ormai un fenomeno assai ampio sotto il profilo quantitativo: tra 2012 e

2022 oltre 1 milione e 300 mila stranieri hanno ottenuto la cittadinanza italiana. All'interno di questa popolazione le diversità sono significative ed esprimono strategie diversificate, a seconda delle origini nazionali e delle vicende migratorie delle collettività straniere in Italia (Conti et al. 2021). Peraltro una parte di costoro costituisce una quota rilevante tra gli italiani che emigrano (circa un quarto degli espatri di italiani, Istat 2023c), sulla scia delle catene migratorie delle proprie collettività di origine; mentre un'altra parte diventa italiana pur risiedendo all'estero, in quanto discendente di avi italiani (è questo il caso di molti «nuovi italiani» di origine latino-americana e non solo). Tuttavia, la gran parte dei naturalizzati decide di restare in Italia e riflette il consolidamento dei percorsi migratori nel nostro Paese.

Tabella 1 – Cittadini italiani per principali paesi di nascita (anni 2012 e 2022, dati in migliaia)

2022	2012		2022	2012	
	N.	%		N.	%
Svizzera	169	9,2	Svizzera	191	14,0
Albania	159	8,7	Germania	172	12,6
Germania	153	8,3	Francia	94	6,9
Romania	125	6,8	Romania	69	5,0
Marocco	117	6,4	Argentina	49	3,6
Francia	81	4,4	Albania	46	3,4
Brasile	63	3,5	Brasile	43	3,1
Argentina	49	2,7	Belgio	40	3,0
Ucraina	48	2,6	Venezuela	39	2,9
Regno Unito	43	2,4	Regno Unito	37	2,7
Venezuela	40	2,2	Marocco	37	2,7
Moldavia	35	1,9	Libia	34	2,5
Belgio	35	1,9	Stati Uniti d'America	29	2,1
Russia	34	1,9	Tunisia	28	2,1
India	32	1,7	Polonia	24	1,8
Stati Uniti d'America	30	1,7	Ucraina	23	1,7
Perù	30	1,6	Canada	21	1,6
Ecuador	28	1,5	Croazia	19	1,4
Polonia	27	1,5	Russia	18	1,3
Tunisia	26	1,4	Perù	17	1,3
Altri paesi di nascita	506	27,7	Altri paesi di nascita	337	24,3
Totale	1.831	100	Totale	1.369	100

Fonte: elaborazioni Fdv su dati Istat (Rfl, media 2012 e 2022)

Ciò risulta evidente confrontando i paesi esteri di nascita (Tabella 1) dei cittadini italiani negli anni 2012 e 2022. Circa dieci anni fa i cittadini italiani nati all'estero erano 1 milione e 369 mila; nel 2022 hanno superato il milione e 800 mila. Questi dati ancora oggi presentano segni importanti delle vicende migratorie che hanno portato gli italiani verso i principali paesi europei (Francia, Svizzera, Germania e altri paesi dell'Unione europea a 15) e latino-americani (Brasile, Argentina, Venezuela). Tuttavia, questa componente è ridimensionata rispetto al 2012, con l'avanzare degli italiani nati in altri paesi e con altra cittadinanza alla nascita: Albania, Romania, Marocco, oltre a diversi paesi dell'est Europa (Ue e non Ue), asiatici (India, Bangladesh) e latinoamericani (Perù, Ecuador).

2. L'area dell'immigrazione in Italia

L'immagine riduzionistica che tratteggia un profilo omogeneo dell'immigrazione nel nostro Paese si focalizza generalmente sulla sola componente di cittadinanza straniera e, in essa, sulla quota di residenti in età di lavoro. Tuttavia, ciò non risponde più allo stato dei processi migratori e di integrazione che negli ultimi dieci anni hanno avuto luogo in Italia. La Tabella che segue, basata sull'elaborazione dei dati Istat sulle forze di lavoro (Tabella 2) illustra con evidenza questa complessità. Degli oltre 58 milioni e mezzo di residenti considerati, il 4,8% – ovvero circa 2 milioni e 780.000 persone – è composto da cittadini ormai italiani ma con origini migratorie¹ (immigrati di prima generazione), oppure da giovani e giovanissimi di seconda generazione (a loro volta suddivisi tra chi è in possesso di cittadinanza italiana o straniera²).

¹ «Naturalizzati di prima generazione», ovvero gli italiani di origine straniera (con entrambi i genitori nati all'estero) che sono giunti in Italia dopo il decimo anno di età e hanno acquisito la cittadinanza italiana nel corso del tempo.

² Nelle «seconde generazioni» sono inclusi i cittadini, italiani o stranieri, nati in Italia o giunti entro il decimo anno di età, con entrambi i genitori nati all'estero. Rispetto alla definizione di chi considerare appartenente alle «seconde generazio-

Questa componente dell’immigrazione risulta del tutto comparabile con quella degli «altri stranieri», e cioè di chi è giunto in Italia da adolescente o da adulto ed è (ancora) straniero: il 6,4% della popolazione residente pari a circa 3 milioni 770.000 persone.

Tabella 2 – Popolazione residente in Italia per cittadinanza e Paese di nascita (valori assoluti e percentuale, anno 2022)

	N.	%
Seconde generazioni (italiani, nati in Italia)	545.135	0,9
Seconde generazioni (italiani, nati all'estero)	126.284	0,2
Seconde generazioni (stranieri, nati in Italia)	866.968	1,5
Seconde generazioni (stranieri, nati all'estero)	387.921	0,7
Naturalizzati (immigrati di prima generazione)	853.399	1,5
Altri stranieri	3.772.997	6,4
<i>Totale «area dell'immigrazione»</i>	<i>6.552.704</i>	<i>11,2</i>
Altri italiani	52.067.443	88,8
Totale	58.620.147	100

Fonte: elaborazioni Fdv su dati Istat (Rfl, media 2022)

Questa rappresentazione mostra come il dato relativo al numero di stranieri residenti³ non renda a pieno la complessità dell’immigrazione in Italia, al cui interno agisce un’ampia diversità di percorsi, esperienze, risorse e bisogni. Sarebbe più utile e appropriato considerare l’intera *area dell’immigrazione*, che arriva a contare oltre 6 milioni e 500.000 stranieri e italiani con background migratorio, pari al 11,2% della popolazione residente (2022). L’entità dell’area dell’immigrazione mostra che l’Italia è un paese d’immigrazione avviato verso una condizione matura, con milioni di stranieri residenti ma altrettanti immigrati o discendenti di immi-

ni» vi è un vasto dibattito internazionale, sia scientifico (Rumbaut 2004) sia nella società civile e tra le associazioni degli stessi giovani di seconda generazione. Ne è un esempio, in Italia, la Rete G2 (<https://www.secondegenerazioni.it/about/>) insieme a diverse altre realtà associative, anche informali, o attive sui social media.

³ Al 1° gennaio 2023, 5.050.257 persone, pari al 8,6% della popolazione residente (Istat).

grati che già oggi sono italiani di fatto o di diritto, in quanto hanno acquisito la cittadinanza italiana o perché nati in Italia o cresciuti nel nostro Paese almeno a partire dalla giovanissima età.

Questa sottolineatura può apparire ridondante o pleonastica, ma così non è. Le statistiche, o meglio il loro uso nel discorso pubblico, sono di frequente piegate secondo obiettivi di retorica e persuasione politica. L'aspirazione a un dibattito pubblico caratterizzato da approcci aperti e critici si confronta costantemente con distorsioni intenzionali e disinformazione. Ma essere consapevoli che oltre 1 residente su 10, in Italia, è straniero o ha origini migratorie può essere uno strumento per chi, in primo luogo il sindacato, è impegnato nella comprensione del cambiamento e nella rappresentanza dei bisogni sociali. I paesi caratterizzati da un'immigrazione matura mostrano valori simili, se non superiori, sia in termini assoluti sia relativi: in Germania la popolazione residente con origini migratorie raggiunge 20,2 milioni (2022), nel Regno Unito 9,6 milioni (giugno 2021), in Francia 7 milioni (2022). I principali istituti nazionali di statistica europei, peraltro, analizzano da tempo la popolazione residente immigrata tenendo in stretta connessione i residenti per cittadinanza *insieme* al paese di nascita⁴. Anche la definizione di cosa sia – e come debba essere nominata – la popolazione con origini migratorie è oggetto di riflessione scientifica e di disputa politica. In diversi Paesi europei sono emerse critiche a proposito della stigmatizzazione sociale e dei riflessi sulle politiche pubbliche connessi all'utilizzo delle statistiche sulla popolazione. Ne sono un esempio gli approcci istituzionali di ambito anglosassone che includono anche la considerazione delle minoranze e della «etnicità» tra le variabili di definizione della

⁴ Germania https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/_node.html UK <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/yearendingjune2021>, Svezia <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/foreign-born-citizenship-and-foreignswedish-background/population-in-sweden-by-countryregion-of-birth-citizenship-and-swedishforeign-background-31-december-2022/>, Francia https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/20_DEM/25_ETR.

popolazione; mentre la gran parte dei Paesi europei continentali ha compiuto una scelta differente per non «razzializzare» le statistiche. In ogni caso, il rischio di etichettare determinati gruppi di popolazione con la conseguenza di indurre involontariamente effetti discriminatori va considerato insieme alla necessità di individuare i fattori sociali e le condizioni di esclusione che altrimenti risulterebbero in ombra nella popolazione generale.

Tutto questo è rilevante non solo dal punto di vista scientifico, ma anche per le conseguenze di policy che ne possono derivare in termini di iniziative di integrazione, inclusione sociale, prevenzione e contrasto delle discriminazioni nei confronti di coloro che, pur essendo diventati cittadini a pieno titolo del paese di immigrazione, non godono delle stesse opportunità sociali. È questo il caso, per l'Italia, dei cittadini di origine straniera che hanno acquisito la cittadinanza italiana. Solo di recente l'Istituto nazionale di statistica ha mostrato interesse per questa componente della popolazione italiana, attraverso una breve nota dedicata al mercato del lavoro degli stranieri e dei naturalizzati (Istat 2023b). Come in una ricerca precedente della Fondazione Di Vittorio, pubblicata nel *IX Rapporto Migrazioni e sindacato*, questa componente della popolazione è rappresentata in qualche modo a metà del guado, tra la condizione occupazionale degli italiani e quella degli stranieri (Ferrucci e Galossi 2020). Ma, se per i naturalizzati – a confronto con gli stranieri – migliorano gli indicatori più generali di inclusione nel mercato del lavoro, quali ad esempio il tasso di occupazione e quello di disoccupazione, altri aspetti rimandano al perdurare di criticità radicate, come la scarsa mobilità professionale, il tasso di disagio occupazionale e la segregazione nei settori «tradizionali» del mercato del lavoro degli stranieri (De Sario 2024).

Rispetto alle seconde generazioni, vi è in Italia una significativa letteratura che finora si è principalmente focalizzata sulla condizione dei più giovani – ovvero gli studenti e i minori in generale – e sui temi dell'identità culturale (Ambrosini e Molina 2004; Ambrosini 2020, cap. 7). Ciò è comprensibile considerando la storia delle migrazioni in Italia, entro cui la dimensione di massa delle seconde generazioni e la loro visibilità sono apparse in primo luogo

■ IL CAMBIAMENTO DELLE MIGRAZIONI ■

nel sistema scolastico (Istat 2020). Ma già oggi la componente dei giovani di seconda generazione in età da lavoro è significativa, e sarà in crescita nei prossimi anni. Attualmente, dei circa 1 milione e 900.000 residenti di seconda generazione (italiani e stranieri), ve ne sono 455.000 di età compresa tra i 20 e i 39 anni. A breve a essi si aggiungeranno gli oltre 290.000 di età tra i 15 e i 19 anni, e negli anni successivi altre centinaia di migliaia comprese negli oltre 1 milione e 100.000 con età fino a 14 anni.

Tabella 3 – Popolazione residente di «seconda generazione» per classe di età (anno 2022)

	N.
0-14	1.129.850
15-19	293.516
20-24	228.430
25-29	141.363
30-34	57.132
35-39	28.066
40 anni e più	47.951
Totale	1.926.308

Fonte: elaborazioni Fdv su dati Istat (Rfl, media 2022)

Il ragionamento fin qui sviluppato può essere sintetizzato nello schema che segue, in cui si trova un'articolazione analitica dei cittadini inclusi nell'*area dell'immigrazione*. A un primo sguardo sono evidenti la varietà e la complessità che ciascun profilo implica, sia sotto l'aspetto dell'analisi socio-demografica sia, soprattutto, per le implicazioni che questa ampia articolazione può avere per un soggetto della rappresentanza sociale qual è il sindacato. Le variabili considerate includono il paese di nascita (Italia/estero) incrociato per la cittadinanza (italiana/estera). La maggiore varietà

si ritrova tra le *seconde generazioni*: da chi è nato in Italia con genitori già naturalizzati e quindi italiani, a chi è nato all'estero ed è tutt'ora straniero. Con tutta evidenza si tratta di giovani le cui diverse condizioni identitarie e d'integrazione vanno tenute in considerazione, insieme alle opportunità sociali offerte dal contesto e ai vincoli dei percorsi migratori da cui provengono. Vi sono poi i *naturalizzati di prima generazione*, e cioè coloro che giunti in Italia dopo il decimo anno di età (da minorenni per ricongiungimento, o già adulti) sono diventati italiani secondo le modalità previste dalla legge. Infine vi è una tipologia che non è propriamente parte dell'area dell'immigrazione, ma che non è possibile espungere dai dati per i limiti che essi stessi presentano: si tratta dei discendenti di emigranti italiani (ma limitatamente a coloro che risultano avere entrambi i genitori nati all'estero).

Tabella 4 – Cittadini italiani e stranieri compresi nell'area delle migrazioni

	Cittadino italiano		Cittadino straniero	
	Per nascita/ origine	Per acquisizione/ trasmissione	Ue	Non Ue
Nato in Italia	Seconde generazioni «italiane» (giovani nati italiani, da genitori naturalizzati italiani)	Seconde generazioni «italiane» (stranieri alla nascita, nati in Italia, naturalizzati per trasmissione dai genitori o dopo la maggiore età)	Seconde generazioni «straniere» (nati in Italia, di cittadinanza Ue)	Seconde generazioni «straniere» (nati in Italia, di cittadinanza non Ue)
Nato all'estero	Discendenti di emigranti italiani (acquisizione per discendenza da avi italiani, con entrambi i genitori nati all'estero)	Naturalizzati di prima generazione (giunti in Italia con età superiore a 10 anni) Seconde generazioni «italiane» (stranieri alla nascita, giunti in Italia entro il decimo anno di età, naturalizzati per trasmissione dai genitori o dopo la maggiore età)	Prime generazioni di migranti (stranieri, cittadinanza Ue) Seconde generazioni «straniere» (giunti in Italia entro il decimo anno, cittadinanza Ue)	Prime generazioni di migranti, (stranieri, cittadinanza non Ue) Seconde generazioni «straniere» (giunti in Italia entro il decimo anno, cittadinanza non Ue)

Fonte: Elaborazione Fdv

3. Gli immigrati e l'evoluzione socio-demografica del mercato del lavoro

La popolazione immigrata si alimenta di nuovi ingressi attraverso canali molteplici: ricongiungimento familiare, motivi di lavoro, senza dimenticare la componente più fragile dei rifugiati e richiedenti asilo. Come è stato osservato essa diviene anche fucina di «nuovi italiani», a loro volta diversificati nei percorsi di inclusione, nelle aspettative, nelle opportunità sociali. Senza dimenticare la quintessenza della complessità delle migrazioni rappresentata dalle seconde generazioni: nate in Italia o all'estero, di cittadinanza italiana o straniera. È nella cornice di tale complessità che l'immigrazione entra in relazione con gli scenari del mercato del lavoro. L'area dell'immigrazione composta da stranieri, naturalizzati e seconde generazioni difficilmente corrisponde allo stereotipo di un campo distinto e separato dalla società in cui vive. Al contrario, proprio una considerazione estensiva dell'area dell'immigrazione può contrastare la riproduzione di un'immagine convenzionale degli immigrati per età, sesso, istruzione e, in fondo, destino sociale. Allo stesso tempo ciò consente di decostruire l'immagine che riconduce «l'immigrato tipo» al profilo del lavoratore o della lavoratrice di classe d'età centrale, chiamato funzionalmente a ricoprire mansioni mediamente meno qualificate in settori che «tradizionalmente» attraggono il lavoro degli immigrati (edilizia, agricoltura, logistica, servizi a bassa qualificazione, lavoro domestico e di assistenza personale).

Questo profilo ha costituito a lungo quello distintivo per gli stranieri e gli immigrati in Italia, e ancora oggi è assai significativo. Il contributo degli immigrati all'economia italiana è stato osservato prevalentemente nella sua dimensione subordinata: per la «penalizzazione» (Heath e Cheung 2006) che implica essere stranieri e/o immigrati in un campo di pratiche – quelle del lavoro – di per sé espressione delle gerarchie di potere sociale; e ciò si traduce in condizioni concrete di scarsa mobilità professionale, segregazione in un mercato del lavoro «secondario» caratterizzato da sfruttamento, segmentazione, precarietà, fragilità occupazionale, rischi per salute e sicurezza più spiccati – in media – rispet-

to ai lavoratori nativi (Fullin e Reyneri 2011; Reyneri 2017 cap. 9; Rush e Anderson 2010; Carchedi et al. 2010).

Sul piano demografico, il contributo dell’immigrazione ha contenuto per un certo tempo la stagnazione della popolazione italiana in età da lavoro. Oggi, tuttavia, si osservano indicatori evidenti di trasformazione di tale equilibrio (Figura 1). A partire dal 2014, alla crescita costante della quota di popolazione anziana si è affiancato il calo dell’intera popolazione residente in termini assoluti. In Italia la popolazione in età attiva (15-64 anni) risulta in calo già dal 2011, con una perdita cumulata di circa 1 milione 915.000 persone fino al primo gennaio 2023⁵. Le previsioni statistiche sull’evoluzione della popolazione in Italia⁶ mostrano come la crisi demografica sia un processo in atto dalle conseguenze profonde: nei prossimi vent’anni la popolazione generale subirà un calo da 59,0 milioni del 2022 ai 56,0 milioni previsti nel 2042 (-3,0 milioni, -5,0%). Ma è soprattutto tra la popolazione adulta in età lavorativa (15-64 anni) che gli effetti saranno dirompenti, con una marcata riduzione da 37,5 milioni del 2022 a 30,7 milioni del 2042 (-6,8 milioni, -18,1%). L’attuale saldo migratorio non è sufficiente per mitigare una tendenza per molti aspetti già consolidata. Su questo punto, politiche di sostegno alla natalità non avranno effetti – ammesso che risultino ben congegnate ed effettivamente efficaci – se non nel medio-lungo termine. Per questo motivo solo un mix di interventi di politica delle migrazioni – orientata all’incremento degli ingressi per lavoro – e di politiche sociali e dell’occupazione per sostenere la qualità del welfare e la qualificazione del lavoro potrà contribuire a temperare gli effetti della crisi demografica (De Sario e Giangrande 2022; De Sario, Ferrucci e Giangrande 2022).

Un aumento dei flussi migratori in entrata potrebbe rafforzare la presenza degli immigrati nel mercato del lavoro; ma ciò può realizzarsi con una visione di lungo termine e attraverso capacità

⁵ Cfr. Istat, *Demografia in cifre*, in: <https://demo.istat.it/>.

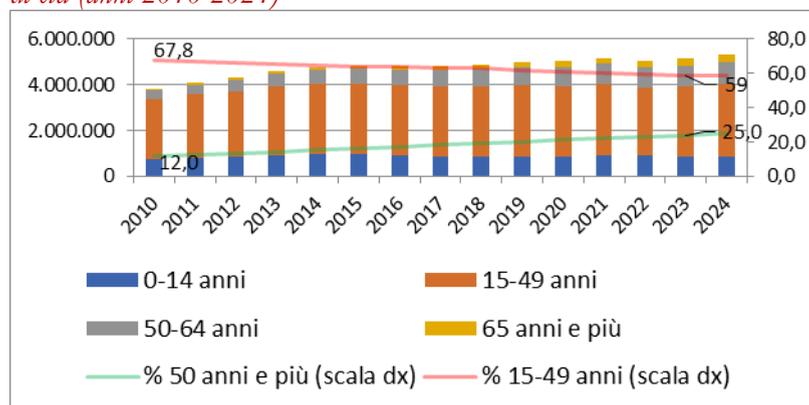
⁶ Istat, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie | base 1/1/2020*, Statistiche report, 26 novembre 2021; Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica Anno 2020*, 9 dicembre 2021.

sociali e istituzionali adeguate all'aspirazione dei migranti a un'effettiva integrazione. Per parafrasare lo scrittore svizzero Max Frisch, «*cercavamo braccia, sono arrivati uomini*» e donne, bambini e ragazze, anziani e anziane. Già oggi la popolazione straniera e immigrata residente in Italia mostra specifici cambiamenti che necessariamente sollecitano una revisione dell'immagine di senso comune – ma profondamente radicata anche nelle istituzioni e nel discorso pubblico – circa l'inclusione degli immigrati nel mercato del lavoro. Anzitutto, come è stato osservato nelle pagine precedenti, nel giro di pochi anni i giovani di seconda generazione potenzialmente attivi nel mercato del lavoro supereranno 1 milione. Ciò pone diversi punti nell'agenda istituzionale in tema di occupazione, ma anche a quella sociale e dell'istruzione: il sostegno alla permanenza di questi giovani nei percorsi scolastici e di formazione, considerato l'elevato tasso di abbandono scolastico e la presenza spiccata di Neet tra gli stranieri (Istat 2022); la mobilità sociale degli immigrati, sia quella intergenerazionale tra la prima generazione di immigrati e le seconde generazioni, sia la mobilità occupazionale – orizzontale e verticale – tra settori economici e posizioni professionali; il contrasto delle criticità tradizionalmente associate alla condizione giovanile nel mercato del lavoro, che i giovani di seconda generazione rischiano di acquisire loro malgrado avvicinandosi alla condizione dei giovani italiani (tardo ingresso nell'occupazione, precarietà e incertezza, bassi salari, ecc.).

All'altro capo del mosaico generazionale si trovano i lavoratori «maturi». Il fenomeno del relativo invecchiamento della forza lavoro straniera e immigrata è stato a lungo oscurato dal consistente calo della popolazione generale, soprattutto nelle età attive. Ma negli stessi anni anche la struttura demografica degli stranieri residenti ha cominciato a mutare significativamente (De Sario 2023b). Solitamente intesi come «riserva» di lavoratori mediamente più giovani della popolazione autoctona, gli stranieri residenti invecchiano come risvolto della stabilizzazione dei progetti migratori e per gli effetti (sebbene parziali e lacunosi) dei processi di integrazione. Su questo sfondo, tra il 2010 e il 2024 la quota

di over-49 è raddoppiata, passando dal 12,0% al 25% del totale degli stranieri residenti (Figura 2).

Figura 2 – Popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio, per classi di età (anni 2010-2024)



Fonte: elaborazioni Fdv su dati Istat

Tra 2021 e 2022 la ripresa dell'occupazione ha segnato in maniera ambivalente il mercato del lavoro degli immigrati, in particolare i lavoratori maturi: il tasso di occupazione è cresciuto meno rispetto al totale degli stranieri (+1,2 punti percentuali per i 55-64 anni, contro +2,8% per i 15-64 anni); mentre è aumentato di più, in misura percentuale, il numero di occupati (i 55-64enni passano da 273.000 a 307.000, +12,5% contro +5,5% per 15-64 anni). Perché questa apparente divergenza tra i dati? Si tratta precisamente del riflesso dell'aumento di popolazione straniera nelle fasce di età mature: secondo i dati demografici Istat i residenti stranieri 55-64enni sono cresciuti in un anno del 3,4%, mentre i 15-54enni sono calati dello 0,3%, evidenziando così una dinamica della forza lavoro straniera che va differenziandosi per età (De Sario 2023c).

Rispetto agli italiani, gli stranieri permangono più a lungo nel mercato del lavoro, in particolare le donne: il tasso di occupazione più elevato si raggiunge a più tarda età (per le lavoratrici Ue e non Ue tra i 45 e i 54 anni, rispettivamente 63% e 56,1%). C'è

una diffusa partecipazione all'occupazione per le donne straniere, dunque, anche in età avanzata. Ma di che tipo di occupazione si tratta? Dal punto di vista del «disagio occupazionale»⁷, cioè del peso del lavoro temporaneo e del part-time (non volontario) sul totale degli occupati, il lavoro delle donne straniere presenta i tassi più elevati, sommando al disagio caratterizzato per genere quello segnato dalla cittadinanza. Difatti, osservando i lavoratori italiani 25-34enni e i 55-64enni, con l'avanzare dell'età il tasso di disagio si riduce a un terzo per gli uomini e a meno della metà per le lavoratrici. Per i lavoratori stranieri, invece, a valori del tasso di disagio più bassi per le classi più giovani – rispetto agli italiani – corrisponde un calo meno accentuato con l'avanzare dell'età, fino a mantenersi per le lavoratrici mature su valori estremamente elevati: rispettivamente 26,8% e 33,8% per le lavoratrici Ue e non Ue di età compresa tra i 55 e i 64 anni.

Le professioni degli stranieri maturi sono concentrate in modo specifico: il 41,1% degli uomini di cittadinanza Ue 55-64enni è occupato tra artigiani, operai specializzati e agricoltori, mentre tra i lavoratori maschi non Ue prevalgono le professioni non qualificate (38,2%, in particolare nel commercio e nei servizi). Per le donne il quadro è differente, ma si conferma la forte concentrazione in alcune professioni con l'avanzare dell'età. È alta la quota delle professioni non qualificate (che raggiunge il 42,3% delle occupate 55-64enni di cittadinanza non Ue, in particolare nelle attività domestiche, ricreative e culturali). Il quadro delle professioni femminili è sostanzialmente completo se si considerano anche quelle «qualificate nelle attività commerciali e nei servizi» che, per lavoratrici sia Ue sia non Ue over 54, rappresentano oltre la metà delle professioni svolte (rispettivamente il 56% e 50,6%). Va

⁷ Il tasso di disagio (15-64 anni) è calcolato come rapporto tra gli occupati nell'area del disagio e il totale degli occupati. L'area del disagio occupazionale è formata dai dipendenti a termine che vorrebbero un contratto stabile (lavoro temporaneo involontario) e dai lavoratori a tempo parziale che vorrebbero un lavoro a tempo pieno (part-time involontario), nonché dagli «occupati sospesi», vale a dire assenti dal lavoro per un periodo previsto pari o inferiore a tre mesi, perché in Cig o «per mancanza di lavoro/ridotta attività». Cfr. Capitolo 2 di questo volume a cura di Ferrucci e Giangrande.

considerato che tali professioni, in 4 casi su 5, rientrano tra quelle «qualificate nei servizi culturali, di sicurezza e alla persona». In buona sostanza, e al di là della qualificazione e del datore di lavoro (imprese o famiglie), il lavoro delle lavoratrici mature si concentra in larghissima parte nelle attività domestiche e nei servizi alla persona.

In sintesi, il contributo delle lavoratrici e dei lavoratori maturi al mercato del lavoro degli stranieri è senz'altro significativo. Tutto questo, però, nella costanza dei caratteri più critici del lavoro degli immigrati, che si sommano alle difficoltà implicite e ai rischi sociali e lavorativi collegati con le età avanzate, in particolare per le donne: elevato «disagio occupazionale», alti tassi di disoccupazione, segregazione settoriale (e limiti alla varietà dell'offerta di lavoro), rischi di infortuni e malattie professionali, scarse opportunità di qualificazione professionale.

4. Il prisma delle migrazioni: l'azione sindacale nella complessità

L'azione di rappresentanza del sindacato è sottoposta a numerose sfide, la cui natura è molteplice. Vi agiscono la complessità sociale e il cambiamento del lavoro, della produzione e delle catene del valore. L'immigrazione è un prisma attraverso il quale questi processi prendono corpo. L'immigrazione è la cartina di tornasole che evidenzia caratteri strutturali delle distorsioni del mercato del lavoro italiano: sfruttamento, mercato del lavoro secondario, illegalità, scarsa mobilità e qualificazione del lavoro. Alcune specificità del rapporto tra sindacato e migranti emergono dalla recente inchiesta nazionale condotta dalla Cgil e dalla Fondazione Di Vittorio (De Sario 2024). I risultati mostrano che le aspettative dei migranti rispetto all'azione sindacale si caratterizzano da un lato per una priorità data alla questione salariale, in comune con i lavoratori di origine italiana, e dall'altro per un'esigenza maggiore di iniziative di inclusione sociale e contrasto alla povertà, che si traduce anche nella richiesta di un rafforzamento dei servizi sindacali di tutela individuale in merito all'assistenza per l'indennità di di-

soccupazione e per l'accesso ai servizi sociali. Inoltre, emerge una minore conoscenza del sindacato, della contrattazione collettiva e, dunque, dei propri diritti che però è presente soprattutto nelle imprese più piccole, mentre in quelle più grandi anche i migranti manifestano una forte propensione alla partecipazione e a stabilire rapporti con le rappresentanze sindacali.

L'assunzione dell'*area dell'immigrazione* come ambito di ricerca, di policy e di rappresentanza sociale risulta essenziale per osservare l'articolazione di contesti sociali sempre più caratterizzati dalla mobilità, non solo in ingresso ma anche in uscita, nonché dalla circolarità dei percorsi migratori. Oggi l'immigrazione accentua gli elementi di complessità, e più che mai chiama il sindacato a un'azione di rappresentanza non scontata e non convenzionale, capace a un tempo di rappresentare i più fragili (in particolare gli ultimi arrivati) e insieme sostenere l'eliminazione degli ostacoli che impediscono una piena integrazione e parità dei diritti, anche per coloro che con le proprie forze sono stati in grado di vivere, lavorare, creare relazioni sociali e personali nel nostro Paese. Per un altro verso, l'immigrazione ha rappresentato nella storia recente del sindacato italiano uno stimolo importante, e allo stesso tempo un fattore *disturbante* (ovvero un promemoria rispetto alla tensione verso una piena, ampia e inclusiva rappresentanza del mondo del lavoro). L'immigrazione richiama alcuni temi centrali nell'innovazione dell'azione sindacale: il coordinamento tra la tutela del lavoro e dei diritti sociali, l'eguaglianza dei diritti, il contrasto delle discriminazioni. Pertanto la rappresentanza dei lavoratori migranti richiede un'ottica sempre più *intersezionale*, capace di andare oltre la dicotomia italiani-stranieri e affrontare insieme alla tutela e alla promozione della condizione di lavoro anche la domanda sociale che emerge dalle specificità di genere, generazionali, nazionali. In questo senso, l'azione sindacale attraverso una comprensione dell'immigrazione di oggi e di domani è chiamata a coinvolgere profili diversi, con bisogni e aspettative diversificate. Dai rifugiati in cerca di sicurezza e un progetto di futuro ai giovani italiani le cui radici vengono dall'esperienza migratoria dei propri genitori.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., Molina S., a cura di, 2004, *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli.
- Ambrosini M., 2020, *Sociologia delle migrazioni, terza edizione*, Bologna, Il Mulino.
- Carchedi F., Mottura G., Pugliese E., a cura di, 2003, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli.
- Colucci M., 2018, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci.
- Conti C., Strozza S., Tucci E., 2021, *Nuovi cittadini, Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, Bologna, il Mulino.
- De Sario B., 2023a, *L'adesione ai sindacati delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati*, in Centro Studi e Ricerche Idos, *Dossier statistico immigrazione 2023*, Roma, Idos, pp. 314-319.
- De Sario B., 2023b, *Gli stranieri maturi e anziani. Demografia, lavoro e bisogni sociali nel cambiamento delle migrazioni in Italia*, Working Paper della Fondazione Di Vittorio, n. 1/2023.
- De Sario B., 2023c, *Stranieri maturi e anziani. Una componente emergente delle migrazioni in Italia*, in Centro Studi e Ricerche Idos, *Dossier statistico immigrazione 2023*, Roma, Idos, pp. 339-342.
- De Sario B., 2024, *La condizione dei migranti*, in Di Nunzio D., a cura di, 2024, *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*, Roma, Futura.
- De Sario B., Ferrucci G., Giangrande N., 2022, *Gli effetti della demografia sul lavoro. Una breve nota sul tasso di occupazione, la riduzione della popolazione in età lavorativa e i fenomeni migratori*, Fondazione Di Vittorio, febbraio, <https://bit.ly/34RO3b2>.
- De Sario B., Giangrande N., 2022, *L'impatto della crisi demografica italiana sul lavoro*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 30 agosto 2022 <https://bit.ly/3TyS4WI>.
- De Sario B., Galossi E., 2020, a cura di, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità di diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Ediesse Futura.
- Ferrucci G., Galossi E., 2020, *Un mercato del lavoro diseguale: italiani, stranieri e «naturalizzati»*, in De Sario B. e Galossi E., a cura di, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità di diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Ediesse Futura.

- Fondazione Leone Moressa, 2023, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione Edizione 2023. Talenti e competenze nell'Europa del futuro*, Bologna, Il Mulino.
- Fullin G., Reyneri E., 2011, *Low unemployment and bad jobs for new immigrants in Italy*, in *International Migration*, vol. XLIX, n. 1, pp. 118-147.
- Grunell M., van het Kaar R., 2003, *Migrations and industrial relations*, European Industrial Relations Observatory online, Dublin, European Foundation.
- Heath A., Cheung S.Y., 2006, *Ethnic penalties in the labour market. Employers and discrimination. Research report 341*, London, Department for Work and Pensions.
- Hill Collins P., *Intersezionalità come teoria critica sociale*, Torino, Utet.
- Idos - Centro Studi e Ricerche, 2023a, *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, Roma, Idos.
- Istat, 2020, *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, Roma, Istat.
- Istat, 2022, *Bes 2021. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat.
- Istat, 2023a, *Dinamica demografica. Anno 2022, Statistiche report*, 20 marzo 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/282316>.
- Istat, 2023b, *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano, Statistiche focus*, 3 febbraio 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/280548>.
- Istat, 2023c, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente. Anno 2021, Statistiche report*, 9 febbraio 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/280743>.
- Marino S., Roosblad J. e Penninx R., a cura di, 2017, *Trade Unions and Migrant Workers. New Contexts and Challenges in Europe*, Cheltenham, Ilera & Edward Elgar Publishing.
- Mlps - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2023, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. XIII Rapporto Annuale*, Roma, Mlps.
- Regalia I., 2020, Sulla funzione sindacale di rappresentanza degli immigrati, in De Sario B. e Galossi E., a cura di, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità di diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Ediesse Futura.
- Reyneri E., 2017, *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Roosblad J. e Penninx R., a cura di, 2000, *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993 A Comparative Study of the Ac-*

tions of Trade Unions in Seven West European Countries, New York-Oxford, Bergham Books.

Rumbaut R. G., 2004. *Ages, Life Stage, and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generations in the United States*, in «International Migration Review», 38, 3, pp. 1160-1205.

Ruhs M., Anderson B., 2010, *Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration and public policy*, Oxford, Oxford University Press.

4.

L'impatto della digitalizzazione sul lavoro e sulle relazioni industriali. Un'analisi comparativa in tre servizi pubblici di otto Paesi europei

Salvo Leonardi*

Introduzione

In questo contributo si presentano i risultati di un'analisi transnazionale e intersettoriale in alcuni servizi pubblici, attraverso una serie di studi nazionali condotti nell'ambito del progetto europeo «*Digiqu@lpub: l'impatto della digitalizzazione sulla qualità del lavoro e il dialogo sociale nei servizi pubblici*»¹. Promosso e coordinato dall'Osservatorio Sociale Europeo (Ose) di Bruxelles, in sinergia con la federazione sindacale europea dei servizi pubblici Epsu, e finanziato dalla Commissione Europea², lo studio ha coperto otto paesi membri dell'Ue, ovvero: Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia³, Polonia, Spagna e Ungheria – e tre settori: elettrico (produzione e distribuzione), pubblica amministrazione (funzioni centrali ed enti locali) e sanità pubblica (ospedali).

Lo studio, prima nazionale e poi comparato, è stato condotto su due piani principali e concomitanti: quello dell'impatto della digitalizzazione sulla qualità del lavoro e quello sulla qualità delle

* Responsabile Area Relazioni Industriali, Fondazione Di Vittorio.

¹ <https://www.ose.be/digiqu@lpub/>; vi si trovano i vari rapporti nazionali, i risultati dell'indagine transnazionale on-line, i rapporti comparativi finali.

² Linea di bilancio «*Migliorare le competenze nel campo delle relazioni industriali*».

³ Nella fattispecie, Daniela Freddi e Matt Hancock, nonché il sottoscritto, limitatamente alla sezione del Country Report relativo al sistema italiano delle relazioni industriali.

relazioni industriali. Responsabile del primo era l'Ose e la Fondazione Di Vittorio (Fdv) del secondo, nella persona di chi scrive.

I partner nazionali del progetto sono stati l'Università danese di Alborg, quella finlandese di Turku, l'*Institut Arbeit und Technik* (Iat) di Dusseldorf, la spagnola *Fundacion 1º de Mayo*, il Sacafi-Group Alpha di Parigi, l'*Istituto per gli Affari Pubblici* di Varsavia, l'*Etozs* di Budapest. Per la realizzazione della parte italiana dello studio, il partner è stato l'Ires Emilia Romagna. La Fondazione Di Vittorio, partner anch'essa del progetto, si è occupata della parte transnazionale del progetto, relativa alla sezione tematica del dialogo sociale, predisponendo le linee-guida per i report nazionali, coordinandone la realizzazione, per redigerne infine l'analisi comparativa transnazionale ed intersettoriale, con relativo *Executive Brief*, disponibile in inglese sul sito del progetto⁴.

Ogni team nazionale ha discusso e infine condiviso una griglia di lavoro comune, sulla base della quale ha condotto il proprio studio e prodotto il proprio rapporto nazionale. A questo scopo lo studio è stato effettuato utilizzando sia strumenti di analisi desk che di ricerca sul campo, attraverso interviste e focus group con rappresentanti sindacali dei tre settori analizzati. Contestualmente a questa indagine di campo, e per la sezione relativa alla qualità del lavoro, la ricerca si è avvalsa di un ulteriore strumento di rilevazione, ossia un sondaggio on-line, rivolto in tutte le lingue del partenariato alle lavoratrici e ai lavoratori dei tre settori che, lo ricordiamo nuovamente, erano quelli del settore elettrico (sia della produzione che della rete distributiva), della pubblica amministrazione (funzioni centrali ed enti locali), della sanità pubblica (ospedali). Pur coi limiti caratteristici di questo strumento, il sondaggio europeo ha potuto alla fine acquisire poco meno di 6.000 questionari correttamente compilati, sulla base dei quali i ricercatori dell'Ose hanno effettuato le loro elaborazioni⁵. Per la sezione relativa al dialogo sociale, sono stati esaminati i testi dei contratti collettivi, alla ricerca di riferimenti diretti e indiretti alle tematiche della tran-

⁴ <https://www.ose.be/digiqualpub/>.

⁵ Anche per questa parte, rimandiamo al già citato sito del progetto.

sizione digitale, come anche i documenti sindacali relativi alle strategie adottate per far fronte a questa sfida.

1. Digitalizzazione e qualità del lavoro

Nel loro rapporto, parallelo al nostro sul dialogo sociale e le relazioni industriali, i curatori della sezione relativa agli effetti della digitalizzazione sulla qualità del lavoro hanno esaminato quanto vi sia, in essi, di positivo o piuttosto di negativo, prendendo in esame una serie di dimensioni, a partire dai contesti nazionali e settoriali in cui si stanno dispiegando. Quanto ne è emerso ci appare di grande interesse e utilità, anche per potere propeudicamente descrivere quello sviluppo delle forze produttive su cui le relazioni industriali si innestano, al fine di poterne condizionare evoluzione e conseguenze, nel segno di una loro sostenibilità, *umana*, nel lavoro, e *sociale*, nei territori in cui prende corpo. Che è poi l'oggetto più specifico di questo contributo, e di cui tratteremo diffusamente a partire dal prossimo paragrafo.

Proviamo frattanto a riportare in sintesi quanto segnalato dai ricercatori belgi⁶, sulla base di quei denominatori comuni che – sia pure con gradi diversi di connotazione fra gli otto paesi e nei tre settori presi in esame – appaiono riassumerne una sorta di evidenza media.

Innanzitutto la digitalizzazione si manifesta ovunque come una tendenza pervasiva, in grado di determinare impatti ambivalenti sulla qualità del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro. La rapida ascesa di nuove forme di lavoro nei servizi pubblici, come il lavoro a distanza e il telelavoro, genera opportunità più individualizzate, ma anche crescenti responsabilità per lavoratori e datori di lavoro. L'aumento dell'intensità del lavoro e degli straordinari sono attribuiti dai lavoratori a fattori principalmente strutturali; ovvero del lavoro nei servizi pubblici in generale, piuttosto che alla digitalizzazione in quanto

⁶ In questo caso, l'analisi comparativa è stata curata per l'Ose da Ramon Peña-Casas e Dalila Ghailani.

tale. La sicurezza del proprio impiego, insieme alle prospettive di carriera, non sembrano risaltare fra le principali preoccupazioni emerse, in rapporto alla diffusione delle nuove tecnologie digitali.

Gran parte dei lavoratori dichiara di ricevere una formazione correlata, ma che questa è ancora inadeguata, lasciando intravedere un consistente divario generazionale, nell'apprendimento e nella familiarità con le nuove forme digitalizzate di organizzazione del lavoro.

Per la maggior parte di loro, la digitalizzazione del lavoro non sembra fino ad oggi avere avuto un particolare impatto sulla propria salute fisica e mentale, sebbene una minoranza significativa ne riferisce criticamente a riguardo, sin dalla propria esperienza diretta.

Conciliare lavoro e vita privata, in un mondo del lavoro digitalizzato, non emerge dall'indagine come una delle preoccupazioni principali per i lavoratori. Il diritto alla disconnessione è percepito, nella stragrande maggioranza dei casi, come un diritto importante, da tenere nella massima considerazione in sede negoziale, da parte delle rappresentanze sindacali.

Fra le maggiori criticità indotte dalla digitalizzazione nei tre settori, va sottolineato il progressivo indebolimento dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici. Essa sembra infatti alterare la tradizionale articolazione gerarchica, consentendo un controllo permanente senza precedenti del lavoro e dei lavoratori. A fronte di ciò, la strumentazione tradizionale impiegata dalle rappresentanze sindacali, ovvero la negoziazione collettiva e i diritti di informazione e consultazione, appare insufficientemente sviluppata ed aggiornata alle inedite caratteristiche che una digitalizzazione sempre più deliberata unilateralmente dal management imprime all'organizzazione del lavoro. Ed è proprio da quest'ultima valutazione che può essere rinvenuto il *fil rouge* che – nel progetto – ha legato l'indagine sulla qualità del lavoro a quella delle relazioni industriali.

2. Digitalizzazione e qualità delle relazioni industriali

Oltre all'ampia panoramica sulla qualità del lavoro e sulle condizioni di lavoro, l'altra sezione dei rapporti nazionali è stata

dedicata alla sfera del dialogo sociale, con un'appendice finale, rivolta alle aspettative nei riguardi degli *stakeholders*, nazionali ed europei, e alle raccomandazioni da indirizzare loro, dal punto di vista dei lavoratori e delle loro organizzazioni di rappresentanza. Uno degli scopi principali del progetto DigiQu@lpub era infatti quello di sensibilizzare i sindacati e i decisori pubblici sulle conseguenze della transizione digitale nei tre menzionati servizi pubblici. Obiettivo del progetto è stato, dall'inizio alla fine, quello di arricchire il dibattito tra le parti sociali e di fornire consigli su un tema così epocale, attraverso raccomandazioni politiche alle parti interessate sia europee che nazionali sulle modalità adeguate per affrontare la trasformazione digitale di lavoro. A tal fine, le domande chiave da cui siamo partiti erano essenzialmente le seguenti:

Come impatta la trasformazione digitale del lavoro sui sistemi delle relazioni industriali e, al contempo, in che modo questi ultimi giocano un ruolo nella sua concreta attuazione? In altre parole: come le due sfere – quella dello sviluppo dei mezzi produttivi e quella dei rapporti di produzione – si influenzano a vicenda?

In che misura la digitalizzazione sta assumendo un ruolo e un'importanza crescenti nel dialogo sociale e nella contrattazione collettiva dei tre settori considerati?

Quali sono gli approcci e le priorità dei sindacati per affrontare meglio l'impatto della digitalizzazione sulla vita e sulle condizioni di lavoro?

Quali raccomandazioni, infine, possono essere rivolte alle parti interessate, a livello sia nazionale che dell'Ue?

Il presupposto, il punto di partenza condiviso da tutti e otto i team nazionali di ricerca, era che un sistema di relazioni industriali strutturato e multilivello può (e deve) favorire un uso socialmente responsabile e sostenibile delle nuove tecnologie digitali. E ciò in termini di *umanizzazione del lavoro* (sviluppo delle conoscenze; arricchimento delle mansioni; riduzione della fatica psico-fisica; migliore conciliazione vita-lavoro; benessere sul lavoro; maggiore soddisfazione); *anticipazione del cambiamento*; vantaggi win-win, non solo per i manager e i lavoratori (il contesto

aziendale), ma anche per i cittadini e le comunità, i gruppi socio-lavorativi più vulnerabili, la società nel suo complesso.

Allo stesso tempo, le relazioni industriali sono e rimangono di fondamentale importanza per prevenire i possibili impatti negativi della digitalizzazione sul lavoro, in tutte le sue dimensioni, individuali e collettive: *l'occupazione* (tagli; disoccupazione tecnologica; precarietà; ecc.); *la qualità del lavoro* (sorveglianza, «taylorismo digitale», pervasività del lavoro nella vita privata, isolamento sociale, intensificazione dello sfruttamento); *le relazioni industriali* (individualizzazione, disintermediazione, de-sindacalizzazione, spostamento dell'equilibrio capitale-lavoro nei rapporti di potere).

Ogni rapporto nazionale si è basato innanzitutto su un'ampia e aggiornata rassegna della letteratura sui temi del dialogo sociale, sia a livello di sistema nazionale (anche con utili riferimenti bibliografici) sia nei tre settori studiati (elettricità, pubblica amministrazione e ospedali); a tutti i livelli (intersettoriale, settoriale, azienda/ufficio/luogo di lavoro) e in tutte le forme possibili (contrattazione collettiva, diritti di informazione, consultazione, esame congiunto, codeterminazione, tripartitismo e bilateralità).

Il quadro emerso in ciascuno degli otto paesi è stato estremamente informativo, dettagliato e ricco di implicazioni politiche. Cercheremo, più avanti, di riassumere alcuni dei punti che ci sono apparsi particolarmente salienti, sia in una prospettiva transnazionale che intersettoriale. Ciò che è importante preliminarmente ricordare è la struttura comune di ciascun rapporto nazionale; anche per quanto riguarda questa terza sezione, dedicata ai legami tra dialogo sociale e digitalizzazione. Il sommario dei rapporti nazionali è stato articolato come segue. Il primo paragrafo di ogni studio-paese trattava le principali caratteristiche delle relazioni industriali a livello nazionale; comprese le politiche sindacali sulla digitalizzazione. I tre paragrafi successivi si sono concentrati sui tre settori indagati. Un ulteriore paragrafo è stato dedicato ad un'analisi trasversale e comparativa fra i tre settori. Il quarto e ultimo capitolo ha riguardato le raccomandazioni che, sulla base di quanto raccolto e appreso, i redattori del rapporto nazionale hanno rivolto sia agli stakeholder nazionali che a quelli comunitari.

Per l'analisi transnazionale e intersettoriale abbiamo adottato lo stesso schema. Per non limitarci a presentare e giustapporre i vari casi nazionali, riassumendo in breve i resoconti per Paese, uno dopo l'altro, abbiamo optato per un approccio orizzontale; fra i Paesi e per settore. Lo abbiamo fatto descrivendo le diverse sezioni e sottosezioni attraverso i cluster macro-regionali utilizzati dalla letteratura internazionale per raggruppare, in base ad affinità di modello, i sistemi nazionali di relazioni industriali⁷. Solitamente sono cinque, di cui quattro coinvolti nel partenariato del progetto, mancando qui solo il modello *anglosassone* (o *liberale*), rappresentato da Irlanda e Malta, dopo che il suo storico prototipo britannico si è come noto chiamato fuori dall'Ue. Seguendo questo criterio, la nostra presentazione si è basata accomunando i Paesi per prossimità modellistica, nei quattro seguenti cluster:

- *Nordico*: Danimarca e Finlandia
- *Continentale*: Germania
- *Meridionale*: Francia, Spagna e Italia
- *Centro-Orientale*: Polonia e Ungheria

Questa classificazione tiene conto dei diversi quadri istituzionali; del rapporto tra il ruolo dell'interventismo statale e il grado di autonomia delle parti sociali; le tradizioni e le pratiche del dialogo sociale; il livello contrattuale predominante e la copertura della contrattazione collettiva; il tipo di coordinamento fra i livelli; i tassi di densità sindacale; il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori; gli scioperi e il conflitto industriale.

Varie e di grande rilievo generale sono, evidentemente, le differenze e le distanze fra gli otto Paesi coinvolti, qualunque sia l'indicatore quanti-qualitativo che si sceglie di adottare, in rappor-

⁷ Qui, fra i tanti, ci limitiamo a citare: J. Visser, *The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy*, in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008*, Luxembourg, 2009; R. Gumbrell-McCormick and R. Hyman, *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford University Press, 2013; R. Pedersini, *European industrial relations between old and new trends*, in «Stato e Mercato», n. 102/2014; Eurofound, *Mapping key dimensions of industrial relations*, Luxembourg, 2016; Eurofound, *Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied*, Luxembourg, 2017; Eurofound, *Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis*, Luxembourg, 2018.

to allo stato delle relazioni industriali. Ad esempio, la presenza o meno di un salario minimo legale, e il suo importo (alla data in cui scriviamo), l'esistenza o meno – con relativa frequenza, nel primo caso – di procedure di estensione dell'efficacia dei contratti collettivi (*erga omnes*), livello prevalente della contrattazione collettiva, la copertura generale, e infine il tasso di sindacalizzazione. Adoperando varie fonti disponibili, ne abbiamo ricavato la seguente tabella riassuntiva.

Tabella 1 – Le relazioni industriali a partire da alcuni indicatori rilevanti

Paese	Salario minimo legale (2023)	Estensione erga omnes	Livello prevalente di contrattazione	Copertura della contrattazione collettiva	Densità sindacale (2019)
Danimarca	No	No	Settore	83%	64%
Finlandia	No	Frequente	Settore	89%	60%
Germania	12,00€	Limitata	Settore	51%	16%
Francia	11,27€	Frequente	Misto	98%	9%
Italia	No	No	Settore	97%	32%
Spagna	6,55€	Frequente	Settore	80%	13%
Polonia	4,30€	Rara	Azienda	20%	12%
Ungheria	3,41€	Rara	Azienda Individuale	22%	8%

Fonte: Etui Policy Briefs (Muller, 2023) e dai capitoli nazionali del recente J. Waddington, T. Muller, K. Vandaele (a cura di), *Trade Unions in the European Union*, Peter Lang, 2023

Come si può constatare, vaste e profonde sono e permangono le differenze che – già all'interno dell'Ue – contrassegnano la geografia nazionale e comparata fra i sistemi delle relazioni industriali. E il nostro circoscritto ma significativamente rappresentativo spaccato di otto Stati membri ne riassume bene – per Paesi e modelli macro-regionali – la varietà e le distanze. Ancora ben lontane dall'essersi ridotte, in quella prospettiva di *europizzazione delle relazioni industriali*, da decenni ormai fra gli auspici e gli sforzi del legislatore euro-unitario e, soprattutto, del movimento sindacale.

Con questo quadro di riferimento, abbiamo aggiunto un *focus* – attraverso la ricerca documentale e il lavoro sul campo – sulla

comprensione e sugli approcci dei sindacati alla transizione digitale in corso: idee generali, preoccupazioni, aspettative e strategie. Sia a livello confederale che settoriale, poiché i due livelli sono normalmente interconnessi tra loro.

3. I risultati principali

Dall'ampio studio condotto negli otto Paesi coinvolti nel progetto emergono numerosi spunti di analisi. Alcuni abbastanza comuni e condivisi in tutti i casi esaminati; altri più specificatamente legati ad alcune situazioni nazionali. Abbiamo raccolto evidenze empiriche sufficienti per confermare l'assunto, diffuso nella letteratura delle relazioni industriali, che «*le istituzioni contano*», con la loro conseguente «varietà» di modelli⁸.

La digitalizzazione sta cambiando ovunque i contenuti dei rapporti di lavoro individuali e collettivi e le condizioni di lavoro. Non esiste praticamente un singolo settore che non sia influenzato in una certa misura dalla digitalizzazione. Tuttavia, non si tratta di un processo omogeneo, poiché l'intensità e la portata dei suoi impatti variano, e anche in modo significativo, da un caso all'altro; ovviamente fra gli otto paesi esaminati; ma anche fra settori, all'interno di uno stesso Paese e finanche dentro il settore, in virtù soprattutto dei processi di decentramento – gestionale e contrattuale – riscontrati in pressoché tutti gli studi settoriali nazionali.

3.1. Le varietà fra Paesi

Dall'analisi comparativa tra Paesi secondo i criteri di raggruppamento che dicevamo, ovvero per i cluster adottati – *nordico* (Finlandia e Danimarca), *continentale* (Germania), *meridionale* (Fran-

⁸ C. Crouch, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press, 1994; B. Ebbinghaus and J. Visser, *When institutions matter: Union growth and decline in Western Europe, 1950-1995*, *European Sociological Review*, 1999; P. Hall and D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

cia, Spagna e Italia) e *centro-orientale* (Polonia e Ungheria) – ciò che in sintesi emerge è quanto segue.

In Finlandia e Danimarca, dove i livelli di densità sindacale sono notoriamente tra i più alti al mondo (intorno e anche oltre il 60%), il sistema di contrattazione collettiva è su due livelli e copre nei tre settori quasi il 100% dell'intera forza lavoro del settore pubblico. In questo contesto, la transizione digitale nel lavoro è inquadrata in pratiche di dialogo sociale – sia formale che informale – piuttosto consolidate. Essa non sembra avere finora suscitato particolari controversie. Cionondimeno, solo pochi aspetti della digitalizzazione sono stati affrontati direttamente nei contratti collettivi settoriali. Altri temi sono oggi in cima alle liste delle rivendicazioni dei dipendenti e dei sindacati. Come la riforma dello Stato sociale in Finlandia, e alcune aspre vertenze in Danimarca, in segmenti specifici del settore pubblico, e in particolare fra il personale infermieristico degli ospedali. In generale, pare sussistere un certo grado di fiducia reciproca delle parti sociali nella capacità del loro sistema di relazioni industriali, ampiamente consolidato ed efficiente ai suoi vari livelli, di affrontare con successo anche questa nuova sfida.

In Germania, esempio di ciò che viene comunemente definito *modello continentale*, la transizione digitale presenta traiettorie, velocità e diffusione piuttosto differenziate nei tre settori. I sindacati paiono apprezzare gli effetti positivi delle trasformazioni lavorative in corso, ma temono alcuni rischi se dovessero essere dettati esclusivamente dalle logiche di mercato. Rispetto alla transizione digitale, la maggior parte dei contratti collettivi che ne trattano vengono conclusi a livello decentralizzato, dove i rappresentanti dei lavoratori dispongono come è noto di incisivi diritti di codeterminazione. Molto sentito e discusso è al momento il tema della tutela dei dati e della privacy dei lavoratori. Insoddisfacente risulta invece il ruolo finora svolto dagli accordi settoriali, pure molto influenti nel sistema tedesco delle relazioni industriali. In generale, la digitalizzazione sembra scaturire come conseguenza di strategie top-down, decise e calate dall'alto del management, senza che vi sia una strategia integrata ed

adeguatamente condivisa, sin dal suo concepimento, con l'organizzazione sindacale.

Nei tre Paesi Latini del Sud Europa – Francia, Spagna e Italia – i tre settori appaiono tutti molto sindacalizzati e la copertura contrattuale, già mediamente molto alta, qui rasenta il 100%. Gli accordi interconfederali e la contrattazione collettiva su due livelli, coordinati centralmente da quello settoriale, svolgono un ruolo molto importante; anche per quanto riguarda le problematiche della transizione digitale. L'approccio prevalente nei sindacati è quello di non ostacolarla, e la digitalizzazione risulta finora una questione relativamente minore nei testi degli accordi; quanto meno in termini espliciti e diretti. In Francia l'approccio non è unanime fra le cinque confederazioni più rappresentative, sussistendo rilevanti sfumature nel grado di accettazione o riluttanza. In Spagna i sindacati lamentano uno scarso coinvolgimento, mentre in Italia si tenta di giocare la carta della consultazione e dell'esame congiunto, prevista e procedimentalizzata nei contratti collettivi. In questi tre Paesi, apparentemente più che negli altri fra quelli approfonditi, settori influenti del movimento sindacale esprimono preoccupazioni e sollevano critiche sul processo in corso, ponendo in guardia dalle conseguenze negative in termini di impatto sociale: occupazione, condizioni di lavoro, qualità della vita, diritti sindacali, rapporti di forza.

In Polonia e Ungheria, esempi di quanto accade nell'Europa centro-orientale, tutto il sistema nazionale delle relazioni industriali risulta estremamente debole. Nonostante taluni omaggi formali al *tripartitismo* di alcuni organismi incaricati per legge di presiedere alle politiche pubbliche su lavoro e salari minimi, a prevalere nella realtà effettiva delle relazioni sindacali è un sostanziale unilateralismo da parte del governo, e più in generale delle autorità pubbliche e manageriali. A una contrattazione collettiva di livello settoriale si avvicina solo il settore elettrico, che gode infatti di una copertura elevata, per via dei pochi e grandi gruppi che vi operano, mentre nelle pubbliche amministrazioni e negli ospedali è pressoché del tutto assente. Qui i livelli di copertura crollano ad un insignificante 1-2% di tutto il personale in servizio, e pure di

derivazione interamente decentrata. In tutti e tre i settori, la digitalizzazione non è di norma oggetto di contrattazione collettiva e, stando alle interviste, neppure in cima alle priorità dei lavoratori e dei sindacati. La transizione digitale appare generalmente accolta come un'opportunità ma solo se la forza lavoro sarà contestualmente preparata ad affrontarla. Grande fiducia e enfasi vengono di conseguenza riposte sulla formazione professionale continua, laddove il funzionamento degli organismi tripartiti dovrebbe essere migliore di quanto non sia oggi, anche per quanto riguarda una gestione più consensuale e preventiva delle trasformazioni digitali del lavoro.

Nell'analisi transnazionale abbiamo dunque osservato l'esistenza di una grande diversità di pratiche, per lo più legate al crescente grado di decentramento tra Paesi e, all'interno di ciascuno di essi, tra i tre settori indagati. All'interno di ogni quadro socioeconomico e istituzionale a livello nazionale, contano le caratteristiche specifiche di ciascuno dei tre settori. Ciò vale in particolare per il caso dello statuto giuridico dei lavoratori dipendenti, tra diritto privato e diritto pubblico, in tre settori nei quali il ruolo dell'attore pubblico come datore di lavoro, e le implicazioni dei cittadini nella fornitura di servizi essenziali, possono svolgere, e di norma svolgono, un ruolo assolutamente rilevante.

3.2. La varietà fra i settori

Vediamo ora più nel dettaglio i principali risultati, a partire da questa volta dal punto di vista dell'analisi settoriale.

● *Produzione e fornitura di energia elettrica*

Qui possiamo osservare l'esistenza di due perimetri principali di contrattazione collettiva (di solito, industriale e *multi-utility*), con relative federazioni sindacali di categoria, nonché due livelli (nazionale di settore e aziendale) in cinque degli otto Paesi esaminati, ad eccezione della Germania e della Spagna, che al momento sono privi di un contratto collettivo nazionale per il comparto industriale, e della Polonia. La copertura è ovunque molto elevata, con punte tra il 90 e il 100% in alcuni di essi, come i due Paesi

nordici, la Francia, la Spagna, l'Italia, ma anche la Polonia. In Finlandia si osserva un certo spostamento dalla tradizionale centralizzazione verso filiali e singole società. In Danimarca, dove il sistema a due livelli vede le negoziazioni locali in un ruolo molto influente, è in atto una tendenza alla privatizzazione di servizi fino ad oggi di pertinenza delle autorità municipali. Qui i delegati sindacali negoziano a livello locale, con un ruolo chiave svolto dallo scambio quotidiano e informale di informazioni, anche su questo tema. In Germania, dove il lavoro da remoto è ancora limitato, i sindacati lamentano gli scarsi risultati ottenuti sia nella contrattazione collettiva che con la codeterminazione. In Francia, dove quest'ultima è assente, la consultazione è rara e gli accordi settoriali non riescono ancora a far fronte al telelavoro e alla disconnessione, sono in corso alcuni esperimenti a livello aziendale, soprattutto sul telelavoro e sulla formazione digitale. In Paesi come Francia e Italia, il peso delle aziende un tempo interamente statali, oppure municipali, sebbene indebolito dalla liberalizzazione degli ultimi venti anni, conta ancora negli approcci dei datori di lavoro e nelle culture manageriali. Qui le relazioni industriali settoriali sono molto strutturate. Edf, Endesa, Enel – nel ramo industriale del settore – sono da sempre grandi multinazionali, con forti e collaudate tradizioni di *best practices*, oggi attestate persino dalla stipula di accordi transnazionali di gruppo; a livello globale ed europeo. Nessun contratto collettivo nazionale in Spagna, come dicevamo, ma solo a livello aziendale. Ampia regolamentazione del lavoro «agile» in Italia, sia a livello di contrattazione settoriale che aziendale, con la relativa adozione di uno «*Statuto della persona*», suggellato sia a livello di gruppo che nel contratto nazionale dell'energia, nel quale viene posta grande enfasi sulla qualità del lavoro e sul benessere dei dipendenti. In generale, i sindacati chiedono una migliore regolamentazione del lavoro a distanza, sia attraverso la contrattazione collettiva che attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei dipendenti, un maggiore controllo sull'orario di lavoro, la prevenzione dei rischi sulla salute e sicurezza, la conciliazione tra lavoro e vita privata. Degni di nota i risultati emersi qui dai due Paesi dell'Europa

centro-orientale, dove il settore elettrico è fra i pochissimi in cui la qualità delle relazioni industriali raggiunge livelli del tutto simili a quelli dei paesi dell'Europa occidentale. Ciò è attestato da un tasso di sindacalizzazione nettamente sopra le medie altrimenti scarse a livello nazionale; da una rappresentanza organizzata piuttosto diffusa nei luoghi di lavoro; da un sistema di contrattazione collettiva piuttosto articolato, con gli accordi multi-datore di lavoro che raggiungono una copertura generale significativamente superiore alle medie nazionali.

In diversi Paesi – come Finlandia, Francia, Polonia e Ungheria – la digitalizzazione in quanto tale non è emersa come un tema specifico, o un problema a sé stante, per la contrattazione collettiva; almeno esplicitamente nei testi degli accordi.

● *Amministrazioni pubbliche*

In questo ampio e articolato settore, che qui riguardava le funzioni centrali e le amministrazioni locali, conta molto lo status giuridico del lavoratore; interamente e specificatamente pubblico, o piuttosto totalmente o parzialmente privatizzato; e in alcuni Paesi più che in altri. In Polonia e Ungheria, ad esempio, i dipendenti pubblici sono ancora soggetti interamente al Codice del lavoro e alla legislazione del lavoro, e non sono di conseguenza autorizzati – o se lo sono, solo in misura molto limitata – ad agire ed esercitare *de jure* e *de facto* diritti fondamentali, come quelli in materia di contrattazione collettiva e sciopero. Lo Stato e la pubblica amministrazione deliberano in modo unilaterale in materia di condizioni di lavoro e gestione delle risorse umane. I forum consultivi sono l'unica possibilità per i lavoratori e per i loro rappresentanti di far sentire la propria voce.

Estremamente diversa la situazione in tutti gli altri Paesi studiati. Qui i lavoratori pubblici risultano inquadrati nell'ambito di rapporti di lavoro privatizzati, e in quanto tali assimilati nel godimento dei diritti di sciopero e contrattazione collettiva. La copertura di quest'ultima è solitamente del 100% e i due livelli sono coordinati piuttosto gerarchicamente a livello centrale.

Ad uno sguardo d'insieme, la digitalizzazione non risulta per lo più affrontata con capitoli o clausole specifiche nei testi contrat-

tuali. Anche dove le relazioni industriali sono piuttosto solide e orientate all'innovazione, come in Finlandia e Danimarca. In Germania, dove la sindacalizzazione è molto più elevata che nella media nazionale, il sistema della contrattazione collettiva è molto centralizzato e la sua copertura è a livello del 93%, contro una media nazionale complessiva di circa il 50%. Tuttavia, in termini di transizione digitale, il quadro delle soluzioni adottate è molto compromesso nelle singole unità. Pur non essendo centrali nella contrattazione collettiva, accordi quadro sul telelavoro sono stati siglati in Francia e Spagna, mentre l'Italia sembra essere l'unico Paese, fra quelli qui considerati, in cui la digitalizzazione ha ricevuto un ruolo preminente nell'ultimo Ccnl, siglato a giugno 2022, per il comparto delle «Funzioni Centrali».

Osservando infine gli approcci e le priorità dei sindacati, quelli nordici confidano anche qui nel loro modo cooperativo e consultivo di affrontare i cambiamenti nei luoghi e nell'organizzazione del lavoro. I tedeschi, nel respingere la privatizzazione e l'esternalizzazione dei servizi pubblici, sottolineano la questione della sicurezza del lavoro, del diritto all'aggiornamento professionale in presenza di trasformazioni digitali, del «buon lavoro» come preconditione per servizi migliori agli utenti e ai cittadini. Il telelavoro è in cima all'agenda dei tre Paesi del Sud; una conquista da realizzare e difendere pienamente, con tutti i suoi diritti garantiti. In Polonia e Ungheria, la trasformazione digitale non è in cima all'agenda dei sindacati, mirando però ad una regolamentazione generale del lavoro a distanza, e rendendo chiara e applicabile la scelta volontaria e libera dei singoli lavoratori.

● *Sanità pubblica ed ospedali*

In entrambi i Paesi nordici, la contrattazione collettiva in questo settore è coordinata a livello centrale, con una copertura del 100% e altamente formalizzata in termini di consultazione e cooperazione. Il settore in entrambi i Paesi è stato attraversato dall'ondata di disordini industriali, già menzionata in precedenza, legata alla riforma dello Stato sociale (Riforma «Sote») in Finlandia, con notevoli ripercussioni sugli ospedali; alle richieste degli infermieri per migliori salari e condizioni di lavoro in Danimarca.

Una vertenza che si è fatta piuttosto aspra, nell'anno che è seguito alla crisi pandemica, e che si è fatta sentire nel settore un po' dappertutto, con gli addetti a lamentare livelli sempre più insopportabili del carico di lavoro, a fronte di retribuzioni rimaste invariate, o persino peggiorate a causa dell'inflazione di questi ultimi due anni. La digitalizzazione in quanto tale appare invece come una questione secondaria; quanto meno a livello di contrattazione collettiva. La situazione in Germania riflette pesantemente la tripartizione del settore (pubblico, privato, no profit), e tuttavia il livello di digitalizzazione del sistema ospedaliero si presenta ancora piuttosto basso, come pure di conseguenza la sua presenza e trattazione nei testi dei contratti collettivi. Nei tre Paesi meridionali il sistema ospedaliero è sempre più frammentato e decentralizzato, sotto l'egida di una giurisdizione ad opera delle autorità regionali, con spinte ugualmente forti verso la privatizzazione. Un processo di differenziazione ed autonomizzazione che riguarda anche la questione della transizione digitale, con una grande diversità di standard e pratiche. I cambiamenti digitali sono spesso decisi dai direttori degli ospedali, senza una reale consultazione o negoziazione. La pandemia di Covid ha avuto un impatto pesantissimo sul settore, rendendo evidente la carenza di personale e l'insopportabile sovraccarico di lavoro, dopo anni di tagli al bilancio, come nel caso clamoroso dell'Italia. Per le cose di cui qui ci stiamo occupando, il lavoro che noi chiamiamo «agile», o il telelavoro, costituisce uno degli argomenti più focalizzati nei nuovi contratti collettivi. Infine, in Polonia, il settore è strettamente regolamentato dalla legge e dai poteri gestionali della dirigenza, una qualche consultazione è formalmente ammessa mentre la contrattazione collettiva, solo a livello di singola unità, copre appena il 2% del personale. La digitalizzazione non è una priorità per le parti sociali, mentre gli interessi dei sindacati di settore vanno dal moderato al completo disinteresse. Nel sistema ospedaliero ungherese la contrattazione collettiva è vietata, non esistono forum regolari per discutere questioni strategiche. I sindacati sono molto concentrati nel rivendicare il pieno riconoscimento dei diritti sindacali fondamentali, appellandosi all'Ilo per la loro violazione.

La transizione digitale è uno di questi contesti, in ritardo rispetto all'agenda dei sindacati.

4. Sintesi transnazionale e intersettoriale

Riassumendo quanto finora si è provato a sintetizzare; dei tre settori indagati, quello che presenta il più alto livello di similitudini tra gli otto Paesi è di gran lunga quello elettrico, e il motivo principale è che la divisione e faglia, fra Ovest ed Est, qui è molto più limitata che negli altri due casi. Il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sono in tutti gli otto casi autonomi e piuttosto efficaci in termini di consistenza degli attori (*membership*), ruolo degli accordi nazionali settoriali o comunque multi-datoriali, copertura della contrattazione collettiva. Buone prassi in pressoché tutti i Paesi, anche per quanto riguarda le tradizioni nazionali delle relazioni industriali, più proattive, collaborative e innovative nell'anticipazione del cambiamento. L'opposto è ciò che possiamo dire per gli altri due settori – pubblica amministrazione e sistema ospedaliero – dove il divario tra Europa occidentale e centro-orientale è molto ampio. Mentre nel primo «blocco» la maggior parte degli indicatori chiave appare abbastanza simile a quelli degli altri settori nazionali – rapporti di lavoro privatizzati, relazioni industriali autonome e livelli di copertura contrattuale persino più alti che nella media – in Polonia e Ungheria non è affatto così. La posizione giuridica e le condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici sono regolate quasi interamente dalla legge e dall'unilateralismo manageriale; le restrizioni e i divieti vari e severi; la contrattazione collettiva residuale, integralmente decentralizzata, se non del tutto assente.

Se questo è vero in generale, un po' ovunque – nei tre settori – i riferimenti e le citazioni della trasformazione digitale del lavoro e dei servizi, nei testi degli accordi collettivi, sono più limitati di quanto ci si potrebbe forse aspettare. Non è raro che non se ne parli affatto, o solo con accenni incidentali, dove si tratta di orari, organizzazione del lavoro e formazione continua. Di solito, con una predominanza

a livello settoriale nazionale, dove esiste ed è rilevante, ma anche a livello aziendale o di singolo ufficio, nei sistemi contrattuali dove più spinto è stato il decentramento. In tutti i casi, l'area di negoziazione più importante e comune finora è stata ovunque il telelavoro e, in particolare, il pieno mantenimento dei diritti dei lavoratori, sia individuali che collettivi, un accettabile equilibrio tra lavoro e vita privata, la tutela della salute e sicurezza attraverso misure ad hoc, il diritto alla disconnessione, il diritto alla socialità.

Più diffuso e influente il ruolo dei diritti di informazione, delle consultazioni – come in Italia nel caso dell'esame congiunto – e dei forum tripartiti settoriali, nei paesi nordici e in quelli centro-orientali. In generale, quello che sembra prevalere è un elevato grado di informalità e unilateralismo dei manager, in virtù dell'idea che la digitalizzazione rappresenti una sottospecie dell'organizzazione del lavoro, e quindi una prerogativa degli uffici addetti alla gestione delle risorse umane.

I diritti e i poteri dei sindacati, se non adeguatamente tutelati dalla legge e dagli atti apicali dell'autonomia collettiva, possono correre qualche rischio. Una preoccupazione che è emersa nella maggior parte dei contributi nazionali, dopo interviste e focus group. Ciò potrebbe verificarsi come effetto della crescente individualizzazione del rapporto di lavoro e dell'isolamento sociale del singolo lavoratore digitale. Il disaccoppiamento del luogo di lavoro appare potenzialmente in grado di minare la capacità dei dipendenti di organizzarsi e agire per la difesa dei propri diritti. *«Come possono i dipendenti essere raggiunti dalle organizzazioni collettive di rappresentanza, se non esiste un luogo di lavoro fisso? E come si può organizzare la codeterminazione in una azienda del genere?»* si chiede un sindacalista riferito nel rapporto tedesco.

Non sembra invece essere stata prestata ancora molta attenzione al cosiddetto *digital divide*, ossia al divario digitale tra cittadini e utenti delle nuove piattaforme, legati anche e soprattutto alla fruizione di alcuni servizi pubblici fondamentali. Soprattutto nei Paesi in cui il livello di alfabetizzazione informatica è ancora piuttosto basso e disomogeneo, e dove gli anziani e le persone meno istruite o tecnologicamente attrezzate hanno grandi diffi-

coltà ad accedere ad una parte crescente dei nuovi servizi digitalizzati; compresi quelli vitali, come quelli del settore sanitario⁹. Forse alcuni ricorderanno il toccante film *Io, Daniel Blake*, di Ken Loach, nel quale un carpentiere che ha subito un infarto, viene letteralmente distrutto, e sia pure indirettamente ucciso, da un perverso combinato disposto fra burocratizzazione spersonalizzante e digitalizzazione spinta del welfare e delle sue provvidenze. I rischi per nuove forme di esclusione sociale sono molto reali e già rilevati da sondaggi, indagini sulla vita quotidiana e sull'esperienza concreta e quotidiana delle persone.

La maggior parte dei rapporti nazionali evidenzia come in tutto questo ambito il dialogo sociale europeo svolga un ruolo molto importante nel sostenere il dialogo sociale nei diversi paesi, generando e promuovendo i negoziati tra le parti sociali su questioni legate alla digitalizzazione, nei diversi ambiti e ai vari livelli riconosciuti.

5. Raccomandazioni di policy

Dagli otto studi nazionali sono molte e tutte stimolanti le indicazioni emerse, in conclusione, per quanto riguarda le politiche e le strategie raccomandate agli *stakeholder*, sia a livello nazionale che euro-unitario, con un'intera sezione dei rapporti di ricerca nazionali, dedicata proprio a tale scopo. Una sorta di agenda con le linee guida da adottare per affrontare le sfide attuali e future della digitalizzazione, con i vecchi e nuovi strumenti del dialogo sociale.

Anche in questo caso, come era prevedibile e inevitabile, le

⁹ Tra i vari, E.M. Rogers, *The Digital Divide*, in «The International Journal of Research into New Media Technologies», Volume 7, 2020. Secondo un sondaggio condotto dalla Cisl, otto anziani su dieci, soprattutto in alcune regioni del sud del Paese, rischiano di essere escluse dai servizi digitali; inclusi quelli cruciali nei settori della sanità e della pubblica amministrazione. Parlando della Francia, Serge Halimi sosteneva mesi fa su «Le Monde Diplomatique» che: «*Milioni di persone lottano contro la barriera della burocrazia digitale e il profilo delle vittime coincide con quello delle popolazioni già maltrattate dall'ordinamento sociale: gli anziani, i lavoratori agricoli, i proletari, i giovani senza formazione, detenuti, stranieri*».

proposte raccolte riflettono le sfumature e le specificità dei contesti nazionali, sia da un punto di vista generale che settoriale, nelle tre aree in cui è stato condotto lo studio. Ma come già per i risultati chiave fin qui riportati e descritti – con alcune somiglianze transnazionali e intersettoriali, che emergono qua e là in mezzo a tante differenze – non mancano interessanti spunti comuni, anche nel campo delle *policies*. Abbiamo cercato di selezionarne alcuni, a nostro avviso dotati di un valore di interesse e carattere più generale, al di là del contesto più ristretto – nazionale e settoriale – in cui si sono espressi. Noi condividiamo questi approcci e prospettive strategiche e pertanto ne riportiamo sinteticamente un possibile elenco, di seguito:

- Un approccio olistico alla transizione digitale significa garantire sia la qualità dei servizi pubblici per tutti i cittadini, sia la qualità dell'occupazione e delle condizioni di lavoro dei lavoratori dei servizi pubblici.
- I sindacati possono svolgere un ruolo nell'incoraggiare nuovi livelli di consapevolezza sociale e di comprensione della digitalizzazione.
- Sia la direzione che i rappresentanti dei lavoratori devono prendere le redini del processo di cambiamento, in tutte le fasi di sviluppo (dalla progettazione alla valutazione), per identificare i benefici e i rischi sul posto di lavoro e proporre soluzioni.
- Il dialogo sociale, la contrattazione collettiva, l'informazione, la consultazione e la partecipazione devono svolgere un ruolo chiave nell'affrontare la trasformazione digitale.
- I contratti collettivi possono stabilire requisiti minimi per garantire pari opportunità e trattamento, buone condizioni di lavoro, corretta organizzazione del lavoro, prevenzione dei rischi per la salute, controllo umano dell'intelligenza artificiale e promuovere il dialogo sociale e i diritti sindacali a diversi livelli.
- I sindacati devono sviluppare le competenze dei rappresentanti dei lavoratori per negoziare il cambiamento tecnologico.
- È necessario garantire i diritti individuali e collettivi standard ai lavoratori, laddove la digitalizzazione crea forme di lavoro nuove e precarie.

■ L'IMPATTO DELLA DIGITALIZZAZIONE SUL LAVORO ■

- I sindacati devono adattare le proprie tecniche organizzative per garantire di raggiungere e interagire meglio con i telelavoratori e gli altri lavoratori che utilizzano principalmente strumenti digitali.
- È necessario continuare ad analizzare l'impatto della trasformazione digitale sui processi lavorativi nei servizi pubblici, con particolare attenzione agli effetti sulle condizioni di lavoro.

A livello europeo, i sindacati e i datori di lavoro hanno un ruolo importante da svolgere nel supportare le loro controparti a livello nazionale e locale nel governare congiuntamente la transizione digitale. L'*Accordo-quadro europeo sulla digitalizzazione*, negoziato dalle parti sociali intersettoriali e siglato a giugno 2020, insieme ad altre iniziative di livello settoriale, possono contribuire a promuovere la contrattazione collettiva su questioni chiave, tra cui: salute e sicurezza, equilibrio tra lavoro e vita privata, formazione, protezione dei dati, utenti.

Riferimenti bibliografici e materiali

I lettori che desiderano saperne di più, sono invitati a ricercare i risultati più dettagliati del progetto entrando nel sito web del progetto DigiQu@lpub: <https://www.ose.be/digiqu@lpub/>. Vi troveranno, in particolare:

- Due rapporti comparativi che forniscono un'analisi trasversale, coprendo gli otto Paesi presi in esame.
- Otto Country Report sui temi e i settori del progetto, relativi a Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia, Polonia e Spagna, comprensivi di *abstract* ed *executive summary*.

Dal suddetto sito sarà possibile accedere e scaricare, in particolare, i seguenti lavori:

Borbély S., Dura M., Kisgyörgy O., Lajtai Gy., Molnár-Vojtkó T. and Soós A., 2023, *The slow but inexorable digitalisation of work in Hungary's public services against a backdrop of weak social dialogue*. DigiQu@lpub project. Ose Working Paper Series, Research Paper No. 59, Brussels, European Social Observatory, September 2023.

- Fleury N., Rémond A. and Rustique A., 2023, *Digitalisation without social dialogue in France: the ambivalent effects on the job quality of public services workers*. Digiqu@lpub project, Ose Paper Series, Research Paper No. 55, July 2023.
- Freddi D., Hancock M., and Leonardi S., 2023, *From change to transformation? Digitalisation, industrial relations and job quality in the Italian public sector*. Digiqu@lpub project, Ose Paper Series, Research Paper No. 56, July 2023.
- Kangas O., 2023, *In digitalisation social partners trust. The impact of digitalisation on job quality and social dialogue in the public services in Finland*. Digiqu@lpub project, OSE Paper Series, Research Paper No. 54, July 2023.
- Leonardi S., 2023a, *Digitalisation – slowly moving up the social dialogue agenda?* Digiqu@lpub Policy Brief. Ose Working Paper Series, Briefing Paper No. XX, Brussels, European Social Observatory, October 2023.
- Leonardi S., 2023b, *The impact of digitalisation on social dialogue. A comparative cross-country and cross-sectoral analysis*. Digiqu@lpub project, Ose Working Paper Series, Research Paper No. 60, Brussels, European Social Observatory, October 2023.
- Martínez Poza A., Cruces Aguilera, J., 2023, *Facing the impact of the digitalisation of public services in Spain. The challenge for proactive collective bargaining*. Digiqu@lpub project, Ose Paper Series, Research Paper No. 57, July 2023.
- Owczarek D., Pańków M., 2023, *Looking for a needle in a haystack? Digitalisation, job quality and social dialogue in Poland*. Digiqu@lpub project, Ose Working Paper Series, Research Paper No. 51, Brussels, European Social Observatory, April 2023.
- Öz F., Hamburg I., 2023, *How digitalisation shapes job quality and social dialogue in Germany's public services*. Digiqu@lpub project. Ose Working Paper Series, Research Paper No. 58, Brussels, European Social Observatory, September 2023.
- Peña-Casas R., Ghailani D., 2023a, *The pervasiveness of digitalisation and its ambivalent impacts on job quality of public services workers in the Eu*. Digiqu@lpub Policy Brief. Ose Working Paper Series, Briefing Paper No. XX, Brussels, European Social Observatory, October 2023.
- Peña-Casas R., Ghailani D., 2023b, *The ambivalent and ambiguous im-*

■ L'IMPATTO DELLA DIGITALIZZAZIONE SUL LAVORO ■

pacts of digitalisation on job quality of public services workers in the European Union. Digiqu@lpub project, Ose Working Paper Series, Research Paper No. 61, Brussels, European Social Observatory, October 2023.

Refslund B., Borello A., 2023, *Handling the diverse effects of digitalisation on job quality: technology-positive workers and strong social dialogue in the Danish public sector.* Digiqu@lpub project, Ose Paper Series, Research Paper No. 53, July 2023.

5.

Traiettorie labour oriented per la conversione ecologica del modello di sviluppo: il caso delle industrie energy intensive in Italia

Serena Rugiero*

Introduzione

Conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'Europa entro il 2050¹ richiede di rivedere il modello di sviluppo estrattivo, basato sui combustibili fossili, su cui si è fondato l'avvento della modernità nelle società capitalistiche industriali. Tale radicale trasformazione comporta profonde conseguenze economiche e sociali sulla competitività dell'economia, sull'occupazione, sulle competenze dei lavoratori e sui loro territori di appartenenza, determinando nuove sfide per le relazioni industriali e il dialogo sociale, a loro volta incardinati sul modello socio-economico che è alla base della crisi ambientale (Rugiero 2019)².

D'altro canto, la transizione ecologica può altresì diventare oc-

* Responsabile Area Energia, Sviluppo e Innovazione della Fondazione Di Vittorio.

¹ In linea con l'impegno dell'Ue nei confronti dell'azione globale per il clima dell'accordo di Parigi (Unfccc, 2015), nel novembre 2018 la Commissione europea ha fissato l'obiettivo a lungo termine di un'Europa climaticamente neutra, da raggiungere entro il 2050. Il *Green Deal* europeo è la tabella di marcia per raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra per l'economia dell'Ue (*Commission Communication* 2019).

² Il presente articolo riprende un lavoro di ricerca sui settori *energy intensive* svolto per il progetto europeo «*Ecf-Employment effects of possible decarbonisation pathways for Europe's heavy industry*», coordinato dall'Etui- European Trade Union Institute nel 2022. Lo studio, che per il caso italiano è stato svolto dalla Fondazione Di Vittorio, ha riguardato anche Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna e Polonia. I diversi lavori sono consultabili all'indirizzo <https://www.etui.org/decarbonizing-energy-intensive-industries-what-are-risks-and-opportunities-jobs>.

casione per ridefinire un nuovo ruolo di rappresentanza e di rappresentatività del lavoro che, a partire da un ridisegno interno al sindacato, consenta di recepire in maniera innovativa le istanze che nascono dai processi di trasformazione in atto in un diverso modello di sviluppo compatibile con le ragioni dell'ambiente (Rugiero 2021b).

La transizione ecologica può, da un lato, creare nuove opportunità economiche con lo sviluppo di posti di lavoro verdi, come quelli connessi allo sviluppo delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e dell'economia circolare, configurandosi come leva di rilancio produttivo e occupazionale (*ibidem*). Dall'altro, la conversione verso una economia *carbon neutral* comporta anche inevitabili perdite di occupazioni nei settori dipendenti dalla produzione di energia da combustibili fossili e nei processi di trasformazione in chiave ecologica dell'industria, con effetti moltiplicativi sull'intero sistema economico.

Oltre alla chiusura di attività considerate non più remunerative e ambientalmente sostenibili (come, ad esempio, le centrali termoelettriche e le raffinerie), l'impatto per l'apparato produttivo e l'occupazione pervade tutte le filiere, implicando trasformazioni di prodotto e di processo trasversali ai vari settori, ma con conseguenze particolarmente serie per i comparti cosiddetti *hard to abate* (Hta), più inquinanti e più difficili da decarbonizzare.

Il declino e la trasformazione di alcuni tipi di processi produttivi e di economie locali, le conseguenze che ne derivano in materia di occupazione, qualità delle condizioni di lavoro ed esclusione sociale sono potenziali contraddizioni connesse agli impatti diversificati delle politiche di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, soprattutto in assenza di politiche adeguatamente progettate di giusta transizione³. L'emergere di nuovi ri-

³ Il concetto di «giusta transizione», che insieme al «lavoro dignitoso» è stato incluso nell'Accordo di Parigi (Unfccc 2015) e ulteriormente definito nelle linee guida globali sul lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro delle Nazioni Unite (Ilo 2017), è uno degli elementi integranti del Green Deal europeo per garantire pari opportunità e che nessuno sia lasciato indietro nell'adattamento alla trasformazione economica verde e digitale dell'Europa (Commissione europea 2020).

schi sociali insiti nei percorsi di decarbonizzazione è stato negli ultimi anni ulteriormente accentuato dalla crisi globale generata dalla pandemia da Covid-19 che ha esacerbato le sfide di lungo periodo della transizione ecologica e ha aggravato il fenomeno della povertà energetica, sempre più diffuso anche nelle economie avanzate (Bouzarovski et al. 2020)⁴. La situazione critica derivante dal forte rialzo dei prezzi delle materie prime, delle *commodity* energetiche e dalle alte quotazioni raggiunte dai Permessi di emissione di Co2 è stata poi ancora aggravata dall'esplosione del conflitto russo-ucraino, con ricadute particolarmente pesanti per quei paesi, come l'Italia, il cui mix energetico si è sempre affidato fortemente al gas naturale (il 42% della produzione elettrica), di cui il nostro Paese è il secondo più grande importatore in Europa (oltre il 90% della domanda), con la Russia come principale fornitore (il 37,8%).

D'altro canto, i Piani nazionali di ripresa e resilienza in risposta alla crisi prodotta dal Covid-19, da una parte, e il Repower Eu, il piano europeo per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, dall'altra, costituiscono importanti opportunità per accelerare l'attuazione stessa del *Green Deal*, a patto che tali piani riescano a sostenere una trasformazione ecologica all'insegna dell'inclusività. In tal senso, sia l'emergenza pandemica che le conseguenze del conflitto in Ucraina richiamano ulteriormente la necessità di intese per fronteggiare gli effetti distributivi della crisi energetica in modo il più possibile equo e bilanciato, invocando la centralità dei principi fondativi della «giusta transizione» quali parte integrante delle politiche di decarbonizzazione e conferendo in tal modo alle parti sociali un ruolo chiave in favore della

tion, 2020), A strong Social Europe for just transition, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014>).

⁴ Con il fenomeno della povertà energetica in Italia si intende la difficoltà ad acquistare un paniere minimo di servizi energetici (l'elettricità, riscaldamento, acqua calda sanitaria ecc.) con effetti sul mantenimento di uno standard di vita dignitoso, sulla salute delle persone e anche sulla mortalità (Faiella, La Vecchia, Borgarello 2017; Rugiero, Ferrucci 2020).

sostenibilità dello sviluppo e della sua accettazione sociale⁵ (Rugiero 2021a).

Come è da tempo riconosciuto dai principali attori istituzionali a livello europeo, il dialogo sociale è – ai suoi diversi livelli – uno strumento indispensabile per includere le parti sociali nel dialogo politico e nei processi di governance della decarbonizzazione nella prospettiva di una transizione giusta (Ilo 2015; Ec 2018, 2022; Bednorz et al. 2022). Inoltre, la cosiddetta *twin transition* – la doppia transizione ecologica e digitale – è considerata un’opportunità per rivitalizzare il sindacato dal punto di vista dell’adesione (la contrattazione collettiva consente di offrire protezione ai lavoratori dei settori in declino o di indirizzarli verso nuove prospettive occupazionali), delle opportunità di rinnovamento (sfruttando risorse che consentono al sindacato di esercitare diverse forme di potere) e del coinvolgimento dei lavoratori nelle sfide per anticipare e gestire gli effetti sull’organizzazione del lavoro, sui lavoratori, sui territori e sulle comunità interessate dalla doppia transizione (Rugiero 2022; Kalt 2022; Bednorz 2022; Rejeneraxion Report Europeo 2023).

Confrontarsi con la questione climatica non solleva quindi solo il tema della necessaria ricalibratura del sistema di relazioni industriali in risposta agli effetti che la transizione ecologica ha sul sistema economico e sociale e della sua rappresentanza, ma solleva anche una riflessione sul ruolo che il sindacato può avere nel favorire una riconfigurazione innovativa delle relazioni di potere istituzionalizzate tra lo Stato, il mercato, il sindacato e i cittadini, anche al fine di sopperire ai vuoti conoscitivi e di azione determinati dalla rapidità e radicalità dei processi di crisi ambientale che richiedono di ricostruire un sistema equo di regolamentazione.

In linea con una lettura della «questione ambientale» come len-

⁵ A tale riguardo va ricordato che un approccio di «transizione giusta» per garantire che le condizioni sociali siano parte integrante dell’azione per il clima è stato guidato dal movimento sindacale a livello internazionale già dagli anni Novanta per diventare poi una narrativa *mainstream* a livello di Unep, Cedefop, Ocse (Ilo 2018) e uno degli elementi integranti del Green Deal europeo (Rugiero 2021b).

te interpretativa per ripensare l'azione sindacale, in questo articolo si offrono alcuni spunti di riflessione sul ruolo proattivo delle relazioni industriali nel promuovere una riconversione ecologica dell'industria socialmente giusta, tratti dal lavoro di ricerca sui settori *energy intensive* svolto per il progetto europeo coordinato da Ecf e Etui (vedi nota 1). I settori *energy intensive* rappresentano campi di riflessione paradigmatici nella definizione di un approccio nuovo all'azione del sindacato rispetto alla questione climatica per l'ampia portata delle conversioni industriali ed occupazionali che la loro decarbonizzazione implica.

Compito dello studio è stato di delineare il quadro nazionale sui processi di decarbonizzazione in atto nei settori *hard to abate*, approfondendo il tema della dimensione sociale della transizione ecologica. I settori presi in esame sono: il cemento, il vetro, la ceramica, la plastica, la chimica, l'acciaio⁶, in ragione della loro importanza per il sistema economico italiano ed europeo e della loro alta impronta emissiva che li pone al centro delle politiche di decarbonizzazione dell'industria italiana⁷.

Date le leve tecnologiche di decarbonizzazione per ogni settore, lo studio ha analizzato i rischi sociali connessi a tali processi di cambiamento e l'insieme di pratiche nelle relazioni industriali attraverso cui le parti sociali stanno cercando di favorire la partecipazione dei lavoratori e la valutazione e il monitoraggio degli impatti sociali dei processi di transizione.

Dal punto di vista metodologico l'indagine si è basata su un'analisi *desk*, attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati di tipo statistico e territoriale e delle fonti secondarie normativo-regolative per descrivere le principali caratteristiche dei settori in esame, e su una indagine sul campo condotta attraverso 15 interviste

⁶ L'analisi del settore siderurgico è stata condotta da Lidia Greco, docente dell'Università di Bari.

⁷ Si ricorda che in Italia, il comparto manifatturiero ha una forte centralità sia in termini di valore aggiunto prodotto (nel 2019, pari al 32,4% del totale delle attività economiche) che di posizionamento sui mercati internazionali. Dal punto di vista occupazionale l'Italia è il secondo Paese in Europa (Eu27) con il più alto numero di occupati (3,8 milioni nel 2019) nel settore manifatturiero (Eurostat, 2021).

in profondità a «testimoni privilegiati» rivolte a rappresentanti sindacali dei lavoratori, rappresentanti delle organizzazioni datoriali ed esperti.

Tabella 1 – Gli intervistati

<i>Intervista n.</i>	<i>Intervistato</i>
1	Ricercatrice Eni Versalis
2	Segretaria nazionale Filctem-Cgil ceramica e piastrelle
3	Sindacalista dipartimento chimica Filctem-Cgil
4	Sindacalista dipartimento gomma plastica Filctem-Cgil
5	Responsabile Relazioni esterne Centro studi Federbeton Confindustria
6	Segretaria nazionale Fillea-Cgil
7	Sindacalista Fillea -Cgil
8	Responsabile Confindustria ceramica
9	Sindacalista Filctem-Cgil
10	Responsabile Area Economia Confindustria Ceramica
11	Dirigente Confindustria ceramica
12	Direttore Asso vetro
13	Sindacalista Cgil vetro
14	Segretario Fiom-Cgil
15	Sindacalisti Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil

1. La decarbonizzazione dei settori energy intensive: inquadramento teorico

La fiducia riposta, spesso anche in ambito sindacale, nel ruolo cardine dell'innovazione tecnologica e della scienza per una decarbonizzazione delle industrie ad alta intensità energetica rimanda alla prospettiva dell'*ecological modernization* (Mol, Sonnenfeld 2000; Spaargaren, Mol 1992)⁸.

⁸ L'*ecological modernization* è sia una teoria sociologica del mutamento sociale sulle trasformazioni che attraversano le società industriali contemporanee di fronte alla sfida ecologica (il rapporto tra modernità e ambiente, le nuove agende delle politiche ambientali, etc.), sia una pratica sociale (ecologia industriale, consumi sostenibili). Al centro di questo approccio c'è l'idea della capacità per le società contemporanee di far fronte alla crisi ecologica incorporando gli interessi ambientali nella crescita economica e nelle pratiche quotidiane attraverso una ristrutturazione a larga scala dei cicli di produzione e consumo da realizzarsi con l'uso di nuove tecnologie più sofisticate e più pulite. La scienza e la tecnologia sono dunque riconosciute come istituzioni centrali della riforma ambientale.

Tuttavia, la ricerca della ricomposizione della qualità ambientale con quella sociale non può affidarsi esclusivamente ai progressi della tecnologia e alle scoperte scientifiche, ma richiede un profondo cambiamento politico-culturale che metta a sistema le interazioni complesse tra trasformazione tecnologica e cambiamento sociale nel quadro di una «transizione socio-tecnica verso la sostenibilità» (Rugiero 2021b). Tale prospettiva consente di superare un approccio riduzionistico allo studio dell'innovazione che, collocandola in una cornice meramente economicistica o riportandola ad un determinismo tecnologico (Rugiero, Caramis 2018), impedisce di cogliere il modo in cui i complessi tecnologici sono influenzati dai valori culturali e dalla struttura sociale e, allo stesso tempo, co-determinano la cultura e l'organizzazione sociale e del lavoro.

Proprio la lettura della transizione tecnologica in favore della sostenibilità basata su una visione di mutamento sistemico e una prospettiva multilivello (Bijker et al. 1987; Smith, Stirling 2010; Geels 2011), permette di affermare il ruolo che l'azione sindacale può e deve avere per governare in modo socialmente equo ed equilibrato questi processi, proponendo una narrativa della transizione che si pone in alternativa sia ad una transizione *market-based*, che ad una fondata sulla *ecological modernization*: promuovendo la costruzione di una transizione *labour oriented*⁹ che dia voce a coloro sui quali ricadono gli effetti distributivi della transizione e che possono essere gli agenti attivi di questa trasformazione (Rugiero 2021a).

È in questa cornice teorica che è stata analizzata la decarbonizzazione dei settori Hta: attraverso una narrativa che rivendica la necessità di non affidare l'azione di risposta al cambiamento climatico esclusivamente agli Stati e al mercato, ma che considera necessario fondarla anche sul lavoro.

In tal senso, lo studio si configura come ricerca-azione, volta a promuovere una conoscenza scientifica che permetta l'elabora-

⁹ Paul Hampton (2015) parla di un approccio *class-oriented* dei sindacati nel cambiamento climatico, capace di porre il lavoro al centro delle politiche di transizione ecologica.

zione dei fabbisogni d'intervento sindacale e la loro messa in atto attraverso il coinvolgimento e la partecipazione degli attori in gioco (Touraine 1978, 1993; Burawoy 2005; Chevalier & Buckles 2019; Di Nunzio 2022). Ciò consente di porre in relazione la rappresentanza del lavoro con la comunità scientifica e con altri attori sociali e istituzionali per rafforzare l'azione collettiva di intervento a favore di una giusta transizione ecologica.

2. I percorsi di transizione ecologica delle industrie hard to abate tra innovazione tecnologica e rischi sociali

2.1. Obiettivi e leve per la decarbonizzazione

I settori *hard to abate* hanno un ruolo centrale nel tessuto industriale italiano, rifornendo tutti i comparti a valle della filiera economica nazionale. Secondo il recente studio «Strategia per la Decarbonizzazione dei settori *Hard to abate*»¹⁰, le industrie *energy intensive* generano 88 miliardi di euro di valore aggiunto lordo, pari al 5% del Val nazionale; sono votati all'export con il 60% del fatturato generato fuori dall'Italia; hanno un alto assorbimento di risorse con circa 700.000 posti di lavoro creati (di cui 350.000 diretti) che, in molti dei casi, corrispondono ad un'occupazione stabilmente impiegata e altamente specializzata; concorrono al 18% delle emissioni nazionali di Co2.

Da qui deriva la forte spinta alla decarbonizzazione come fattore di competitività cruciale per il mantenimento del profilo industriale del Paese, ma anche le difficoltà che questo percorso incontra, date le caratteristiche strutturali del tessuto produttivo italiano costituito, a parte alcuni grandi gruppi, in prevalenza da piccole e medie imprese. Grosso fattore storico di svantaggio com-

¹⁰ Lo studio Bcg 2021 è stato redatto da Interconnector Energy Italia e dalle Associazioni confindustriali Federbeton, Federacciai, Assocarta, Confindustria Ceramica, Federchimica, Assofond e Assovetro in collaborazione con Boston Consulting Group.

petitivo della filiera economica nazionale è poi da sempre il costo dell'energia, che è tra i più alti in Europa in qualità di Paese importatore di energia.

Secondo lo studio Bcg citato, i settori Hta possono partecipare attivamente al raggiungimento degli obiettivi nazionali di abbattimento delle emissioni attraverso un portafoglio diversificato di soluzioni che prevede leve di decarbonizzazione «tradizionali» (efficienza energetica, economia circolare, combustibili *low carbon*) e «innovative» (cattura della Co₂, *green fuels* – idrogeno e biometano – elettrificazione). In base alla *roadmap* proposta dallo studio, l'uso congiunto di queste leve consentirebbe di ridurre le emissioni dirette degli *hard to abate* previste fino al 40% entro il 2030. Per raggiungere gli obiettivi al 2050 le tre leve più «innovative», se sfruttate a pieno, potrebbero garantire il 70-80% di riduzione delle emissioni totali dei settori analizzati e quelle più «tradizionali» un ulteriore 15-20%.

Considerando che i settori Hta, proprio a causa dell'alto costo dell'energia in Italia, hanno da sempre puntato a migliorare il più possibile l'efficienza energetica e che molto è stato già fatto per promuovere l'economia circolare (massimizzando il riutilizzo di scarti sottoprodotti), ciò che influisce maggiormente nel possibile raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione dell'industria è l'attuale limitata fattibilità proprio delle leve che hanno il più alto potenziale di riduzione delle emissioni a lungo termine – il Ccus, i *green fuel* e l'elettrificazione – per via della loro difficile applicazione in alcuni *step* produttivi (per es. i *green fuel* per i forni nella ceramica, acciaio, etc.) e di problemi di economicità (per es. l'elettrificazione) e di applicabilità (per es. Ccus).

2.2. Sfide economiche e impatti sociali: il ruolo delle relazioni industriali per una giusta transizione ecologica dell'industria energy intensive

La principale preoccupazione che emerge in tutti i settori analizzati dallo studio della Fondazione Di Vittorio (Fdv) è inerente a come tradurre la sfida della decarbonizzazione in una occasione per attivare nuove occupazioni, piuttosto che determinare ulte-

riori riduzioni dei posti di lavoro in comparti che stanno già subendo una fase di forte crisi.

La *roadmap* per la decarbonizzazione dei settori *hard to abate* proposta dalle associazioni confindustriali (Bcg 2021) ipotizza che il percorso di transizione sosterebbe circa 150mila posti di lavoro. Diversamente, lo stesso studio calcola che i rischi di un «*Do nothing scenario*» comporterebbe una erosione del margine operativo lordo (Mol) che porterebbe a chiusure o delocalizzazioni degli impianti, taglio degli investimenti, perdita dell'opportunità di riprendere quote di mercato mettendo a rischio oltre 300.000 posti di lavoro.

Precondizione necessaria per il raggiungimento degli obiettivi connessi alla decarbonizzazione, in termini sia di abbattimento delle emissioni sia di sostegno alla competitività del sistema industriale e di crescita dell'occupazione, è quindi in primo luogo lo sviluppo nazionale delle filiere produttive delle diverse leve (ricerca e sviluppo e infrastrutture) e la riconversione al nuovo paradigma industriale e tecnologico della forza lavoro diretta e indiretta.

L'importanza di accompagnare gli investimenti in tecnologie pulite in piani di miglioramento delle competenze per i lavoratori è sostenuta con forza da tutti i settori indagati nella ricerca Fdv. In particolare nel siderurgico, in cui Federacciai e Tu fanno parte del progetto *European Steel Skills Agenda* (Essa), si ritiene centrale lo sviluppo di programmi di riqualificazione settoriale e di rafforzamento delle competenze professionali.

Analoga esigenza è sottolineata nel settore della chimica, in particolare rispetto al bisogno sempre più pressante di investire nella qualificazione professionale dei giovani. Il riferimento è anche all'attuazione del contratto di espansione per favorire il prepensionamento delle professionalità sopra i 60 anni con il parziale rinnovo di risorse giovani, che devono maturare professionalità adeguate. Emerge inoltre dal punto di vista degli interlocutori intervistati la preoccupazione per l'effetto a cascata che avrebbe la crisi di un settore così pervasivo come è la chimica, non solo in termini di occupazione diretta e indotta ma anche a valle, per il suo apporto sistemico in tutte le filiere del settore industriale.

Sia nel settore del vetro che della ceramica l'occupazione è storicamente stabile e con altissimo *know how* in virtù di processi produttivi che richiedono manodopera qualificata. Si comprende quindi il timore di perdere l'elevata qualità dell'occupazione a seguito dei piani di riorganizzazione/riconversione industriale. In questa ottica si legge la richiesta di specifici interventi di sostegno alle imprese per l'acquisizione di nuove competenze per le trasformazioni tecnologiche in atto e future, di politiche per il lavoro che supportino il ricambio generazionale e facilitino l'accesso agli ammortizzatori sociali per tutelare il sistema produttivo ed i correlati livelli occupazionali.

Il settore che risulta maggiormente a rischio nell'affrontare i processi di decarbonizzazione è quello del cemento, in quanto esposto da tempo ad un forte ridimensionamento produttivo ed occupazionale. La speranza è che la transizione ecologica dell'industria, evitando nuove chiusure, riesca a stabilizzare alcuni dei posti di lavoro attuali e che se ne possano anche creare di nuovi proprio ancorati ai processi di decarbonizzazione. Si punta, soprattutto, allo sviluppo di nuove occupazioni legate all'economia circolare. Se le emissioni di Co2 dirette nel settore sono per 2/3 di processo – e perciò più difficili da abbattere – diverse occupazioni legate alla decarbonizzazione si possono ipotizzare in riferimento alle leve per ridurre le emissioni indirette imputabili, invece, all'utilizzo di energie elettriche, ai trasporti e legate alla filiera a valle della produzione del cemento. In un settore che si caratterizza per una età mediamente elevata dei lavoratori è importante rafforzare il collegamento con scuola e università per approvvigionarsi di risorse strategiche e parallelamente investire nella formazione degli operatori attuali per l'utilizzo delle nuove tecnologie.

In definitiva, come emerge dalle interviste ai «testimoni privilegiati», a mettere a rischio la competitività dei settori *energy intensive* nei processi di decarbonizzazione è un complesso insieme di fattori di carattere esogeno, oltre che endogeno. *In primis* il vertiginoso incremento dei costi complessivi di produzione dovuti al caro energia e dei materiali, causato dalla emergenza pandemica,

prima, e dal conflitto in Ucraina, poi. Altro fattore critico sottolineato in tutti i settori è l'esposizione delle industrie nazionali a operatori esteri che esportano con minori garanzie ambientali e costi inferiori che, uniti all'attuale impraticabilità delle leve di decarbonizzazione più incisive (perché ancora non mature o non semplici da implementare), costringe le imprese all'acquisto sul mercato dell'*Emission Trading System* delle quote mancanti – che oggi hanno raggiunto costi elevatissimi – per coprire le proprie emissioni¹¹.

La preoccupazione di sindacati e imprese è quella di limitare la speculazione finanziaria del sistema Ets che comporta oscillazioni di prezzo non sostenibili dalle industrie e che «tradisce» lo spirito con il quale è stato concepito tale meccanismo a livello europeo, cioè incentivare la riconversione creando un bacino di risorse che ritornano, almeno in parte, alle imprese virtuose che hanno attivato processi di decarbonizzazione.

A queste considerazioni vanno aggiunte quelle relative all'introduzione del meccanismo di adeguamento delle frontiere del carbonio (Cbam) per proteggere l'industria europea nella fase di decarbonizzazione dai concorrenti esterni che non sono soggetti agli obiettivi climatici dell'Ue. Meccanismo che i settori *hard to abate* invocano ma che solleva anche l'esigenza di un'attenta regolazione.

È proprio in riferimento ad ampiezza e interconnessione dei problemi che la decarbonizzazione pone alle società industriali non solo a livello locale, ma anche nei rapporti transnazionali, che emerge la necessità di una politica industriale europea.

Del resto, anche sul piano nazionale sia gli attori sindacali che i

¹¹ L'*Eu Emissions Trading System* (Eu Ets) è un sistema *cap-and-trade*. Esso stabilisce un limite al livello complessivo di emissioni consentito a tutte le entità vincolate che ricevono un determinato numero di quote di emissione gratuite da compensare attraverso l'acquisto sul mercato di eventuali quote mancanti. La quantità totale di quote in circolazione nel regime è fissata a livello europeo secondo gli obiettivi dell'Ue al 2020 (-20% di emissioni rispetto al 1990) e al 2030 (-43% rispetto al 2005). A partire dal 2021, il fattore è aumentato del 2,2% all'anno. La Commissione Europea attraverso il pacchetto «Fit For 55» ha proposto nel luglio 2021 di accelerare la riduzione delle quote gratuite, passando da un tasso di riduzione del -2,2% annuo al -4,2%, al fine di eliminare l'Ets gratuito entro il 2030.

rappresentanti delle associazioni datoriali lamentano l'assenza di una politica industriale e di sviluppo a sostegno della transizione ecologica del sistema industria. Soprattutto al fine di realizzare politiche di giusta transizione occorre una visione programmatica in cui va definito il ruolo di intervento dello Stato e una maggiore integrazione pubblico/privato con precisi atti di indirizzo che accompagnino solidi piani industriali delle imprese, ponendo al centro il territorio e le comunità per garantirne il futuro produttivo ed occupazionale e che sia oggi ancor più all'altezza della velocità delle trasformazioni in atto.

Sul fronte delle iniziative avanzate dalle parti sociali a favore della decarbonizzazione, le imprese promotrici dello studio Bcg 2021 hanno sancito il proprio impegno proponendo l'«*Industrial Decarbonization Pact*», un'alleanza per ridurre le emissioni del sistema industriale¹². Per raggiungere la neutralità carbonica al 2050 le aziende chiedono però il giusto supporto a livello del governo e delle istituzioni locali in termini di adeguati strumenti, quadri normativi e fondi dedicati.

Da parte sindacale per supportare e governare la decarbonizzazione, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil) ha proposto di istituire per legge una «Agenzia nazionale per lo sviluppo industriale», incaricata di definire le linee strategiche di nuova politica industriale e di coordinare gli investimenti per la riconfigurazione dell'apparato industriale italiano in stretto raccordo con l'attuazione degli obiettivi e degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si richiede inoltre che tale agenzia faccia capo un «Fondo speciale per la transizione industriale» che dovrà gestire interventi speciali legati alla transizione sul terreno degli ammortizzatori e degli incentivi, degli interventi di formazione e riqualificazione professionale, di aggiornamento delle competenze per i lavoratori.

Le proposte della Cgil vanno nella direzione di incentivare una partecipazione attiva alle riforme di un *welfare* moderno e delle politiche attive del lavoro e degli ammortizzatori sociali per il so-

¹² <https://industrialdecarbonizationpact.com/>.

stegno e la salvaguardia occupazionale nei processi di transizione ecologica. La sfida per il sindacato è di costruire un sistema in cui il confronto e la negoziazione avvengano nella fase di progettazione dei cambiamenti e non *ex post* nella gestione delle loro conseguenze.

La propensione ad assumere un ruolo pro-attivo, e non semplicemente reattivo, nel promuovere una transizione ecologica si desume anche dal fiorire in tutti i settori analizzati di iniziative bilaterali espresse nella contrattazione di livello nazionale e aziendale, di avvisi comuni, di lettere congiunte, di protocolli d'intesa, sottoscritti dai sindacati di categoria insieme alle associazioni imprenditoriali, per sollecitare all'attenzione dei poteri statuali un più attento – e condiviso – monitoraggio degli impatti economici e sociali della transizione, con proposte di intervento che pongono al centro dell'azione la capacità di creare coalizioni trasformative la cui narrativa sia fondata sul lavoro (Hampton 2015).

3. *Riflessioni conclusive*

L'industria manifatturiera nazionale, da sempre asse portante per la crescita economica del Paese e colonna fondamentale dell'economia europea, assume un ruolo centrale nelle politiche di decarbonizzazione per il perseguimento degli obiettivi di neutralità climatica al 2050.

L'ampia portata delle conversioni industriali ed occupazionali dei settori *energy intensive* ne fa un campo di studio e di intervento paradigmatico sulla decarbonizzazione del sistema capitalistico.

La complessità delle ricadute «ecosistemiche» di tali processi e dei possibili *trade-off* tra la trasformazione dei processi produttivi, le questioni occupazionali e l'emergere di nuovi rischi socio-ambientali richiede una prospettiva che integri l'innovazione tecnologica con quella sociale, attraverso una lettura della transizione in favore della sostenibilità come sistema socio-tecnico.

Questa prospettiva permette di cogliere il ruolo che le relazioni industriali e il dialogo sociale possono avere nel guidare in modo

socialmente equo ed equilibrato la transizione ecologica, promuovendo la narrativa di una transizione *labour oriented* basata sul coinvolgimento dei lavoratori e il ruolo del sindacato come agente proattivo, anziché semplicemente reattivo (Stewart 2015) – in termini di giustizia e protezione del lavoro – nel governo della transizione ecologica.

Le esperienze di ricerca che stanno maturando in questo campo di analisi convergono proprio nel ritenere che il presupposto fondamentale per la realizzazione di percorsi di *just transition* sia la presenza di sindacati istituzionalmente ben integrati che assumono posizioni anticipatrici nella negoziazione dei cambiamenti, per plasmare la natura della transizione affinché essa avvenga in modo socialmente accettabile (Galgóczi 2019; Rugiero 2021b; Rugiero, Di Nunzio 2022).

È proprio in questa ottica che si può leggere l'insieme di iniziative condivise che stanno sorgendo nei settori del vetro, della ceramica, del cemento, della chimica e dell'acciaio volte a promuovere strategie di riconversione socialmente sostenibile delle industrie *hard to abate*.

Tema di fondo di tali interlocuzioni è l'affrontare in modo congiunto l'assenza di un piano industriale nazionale per la decarbonizzazione, che rende peraltro difficile valutare le proiezioni per l'occupazione rispetto alle strategie di impresa e ai piani di riconversione industriale in atto e/o futura e la progettazione, quindi, di politiche di giusta transizione che possano tutelare dai rischi di desertificazione industriale e di delocalizzazioni di processi produttivi e di professionalità.

Se l'informazione e la consultazione dei lavoratori sono prassi consuete delle relazioni tra organizzazioni sindacali e aziende in questi settori, per affrontare in maniera socialmente ed economicamente sostenibile la transizione ecologica nel prossimo futuro servirà spingere ancora oltre i tradizionali canali di confronto, rilanciando e riquilificando ulteriormente le relazioni industriali. Prevedendo percorsi di partecipazione democratica alle decisioni che consentano al mondo del lavoro di essere il concreto artefice di una nuova qualità dello sviluppo a partire da strumenti che, ad

esempio, prevedano la partecipazione delle organizzazioni sindacali nei consigli di sorveglianza a cominciare dalle grandi imprese nazionali. Le sfide che si pongono alla contrattazione nel confronto con la crisi ecologica richiedono inoltre al sindacato di innovare le proprie pratiche di negoziazione nell'ottica di una visione più integrata della contrattazione, superando i tradizionali perimetri dell'intervento sindacale, così come le segmentazioni interne tra categorie, professioni e territori (Rugiero 2021a; Di Nunzio, Rugiero 2019).

Del resto, la buona riuscita degli accordi sulle ristrutturazioni e riqualificazioni in Italia non deriverà solo dalla solidità del sistema di relazioni industriali e dal modello di dialogo sociale concretamente operante nei settori, ma anche dallo sviluppo di una nuova politica industriale e di sviluppo specificatamente pensata per la riconversione ecologica dell'apparato industriale che, area per area, settore per settore, sappia individuare gli ambiti strategici e le più efficaci politiche di indirizzo. Con interventi normativi che mirino alla riorganizzazione dei mercati, ad operazioni di riconversione e riposizionamento, in grado di utilizzare i cospicui finanziamenti che gravitano intorno alla transizione ecologica (il *just transition fund*, il Pnrr, il *social climate fund*) in modo lungimirante, evitandone una distribuzione a pioggia, in favore di progetti «pilota» capaci di guidare l'innovazione di filiera.

In sintesi, la riconversione ecologica dell'industria può contribuire alla creazione di valore, alla formazione di nuova occupazione e alla difesa dell'ambiente, ma questi obiettivi richiedono un concerto di interventi, nazionali e comunitari, basati su un quadro di *policy* di ampia portata che unisca le questioni del clima, dell'occupazione, delle politiche formative, sociali e industriali all'interno di un sistema di governance multi-livello (che include il livello europeo, nazionale, settoriale, regionale e aziendale).

Nella difficile ricerca di un equilibrio tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica la capacità di pianificazione appare oggi ancora più urgente per fronteggiare il clima di incertezza dovuto alla volatilità dei mercati, a partire dagli aumenti incontrollati dei costi dell'energia e delle materie prime a seguito della emer-

genza pandemica e, oggi, della crisi russo-ucraina che ha messo a nudo come la questione della sicurezza energetica sia uno dei pilastri fondamentali della sovranità democratica. In definitiva, si tratta di riconfermare ulteriormente l'importanza di operare per una giusta transizione socio-ecologica.

Riferimenti bibliografici

- Bednorz J., Sadauskaitė A., Czarzasty J. And Surdykowska B., 2022, *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, Luxembourg, European Parliament.
- Bijker W.E., Hughes T.P., Pinch T., a cura di, 1987, *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, London, Massachusetts Institute of Technology.
- Bouzarovski S., Thomson H., Cornelis M., Varo A. and Guyet R., 2020, *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi: 10.2833/103649, Eu Energy Poverty Observatory.
- Burawoy M., 2005, For Public Sociology. *American Sociological Review*, 70, 1: 4-28.
- Chevalier J.M., Buckles D.J., a cura di, 2019, *Participatory Action Research*, London, New York, Routledge.
- Commission communication, 2020, *A strong Social Europe for just transition*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014>.
- Di Nunzio D., Rugiero S., 2019, «Sviluppo sostenibile, innovazione, digitalizzazione: il ruolo dell'azione sindacale per la just transition. Il caso della filiera delle costruzioni», *Annali Fondazione Giuseppe Di Vittorio*, Roma, Ediesse.
- Di Nunzio D., 2022, «Ricerca-intervento e azione sindacale: teoria, metodo e esperienze per un modello adattivo», *Working Paper Fondazione Di Vittorio*, n. 2.
- European Commission, 2018, *Structural Support Action for Coal and Carbon Intensive Regions*, November 2018, Brussels, Ec.
- European Commission, 2022, *State of the Energy Union 2022. Report*

- from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Com, (2022) 547, Brussels, Ec.
- Eurostat, 2021, febbraio, *Annual enterprise statistics by size class for special aggregates of activities*, Tratto da Eurostat Data Browser.
- Faiella I., La Vecchia L., Borgarello M., 2017, *Una nuova misura della povertà energetica delle famiglie*, *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional papers, n. 404, Banca D'Italia.
- Galcòczy B., (a cura di), 2019, *Towards a just transition: coal, cars and the world of work*, Brussels, Etui.
- Geels F.W., 2011, *The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticism*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1. Oxford, Elsevier, pp. 24-40.
- Hampton P., 2015, *Trade unions and climate politics: prisoners of neoliberalism or swords of climate justice?*, Paper presented to the Political Studies Association Conference. Sheffield 30 march 2015.
- Kalt T., 2022, *Agents of transition or defenders of the status quo? Trade union strategies in the green transitions*, *Journal of Industrial Relations*, 2022, vol 64(4) 499-521, accessed January 10 2023 at Doi:10.1177/00221856211051794
- Ilo, 2015, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Geneva, Ilo.
- Ilo, 2017, *Guidelines for a Just Transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Geneva, Ilo.
- Ilo, 2018, *Just Transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Geneva, Ilo.
- Mol A.P.J., Sonnenfeld (a cura di), 2000, *Ecological Modernization Around the World*, special issue of *Environmental Politics*, vol. 9, 1: 3-16.
- Bormioli S., Rugiero S., (a cura di), 2023, *European Preliminary Report REJEnerAXION Project*, Project no. 101052341/SOCPL-2021-IND-REL.
- Rugiero S., Caramis A., (a cura di), 2018, *Innovazione ambientale e mutamento sociale: proposte teoriche, cornici interpretative e ipotesi di ricerca*, *Prisma Economia Società e Lavoro*, 1-2 2017, Milano, Franco Angeli.
- Rugiero S., 2019, *Decarbonisation in the Italian energy sector. The role of social dialogue to achieve a just transition in the Enel case*, in Galcòczy B., 2019, (a cura di), *Towards a just transition: coal, cars and the world of work*, Brussels, Etui, 1091-33.

- Rugiero S., Ferrucci G., 2020, *Gli anziani e la povertà energetica*, *Secondo Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica*, Oipe, pp. 43-47.
- Rugiero S., 2021a, Relazione introduttiva al convegno «Gli impatti sociali della transizione energetica. Dai territori all'Europa: le criticità e le proposte», Roma, 24 novembre 2021.
- Rugiero S., 2021b, *Sindacato e transizione energetica tra nuovi orientamenti culturali e pratiche di giusta transizione*, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, Ediesse, 2, pp. 63-73.
- Rugiero S., Di Nunzio D., (a cura di), 2023, *Digital transitions and innovation in construction value chains: industrial relations and equitable socio-technical change*. Gloucestershire, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Smith A., Stirling A., 2010, *The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions*, in *Ecology and Society*, vol. 15, n. 1, p. 11.
- Spaargaren G., Mol A.P.J., 1992, *Sociology, Environment and Modernity: Ecological Modernization as a Theory of Social Change*, in *Society and Natural Resources*, vol. 5, 4, pp. 323-344.
- Stewart F., 2015, *Acw Baseline Sub-Report: Policies and Practices to Promote Work Enhancing Pathways in the Transition to a Low Carbon Economy*, *International Workshop* in Toronto, Canada, novembre.
- Bcg, 2021, *Strategia per la Decarbonizzazione dei settori cosiddetti Hard to abate* redatto da Interconnector Energy Italia e dalle Associazioni confindustriali Federbeton, Federacciai, Assocarta, Confindustria Ceramica, Federchimica, Assofond e Assovetro, in collaborazione con Boston Consulting Group.
- The Commission communication: *The European Green Deal*. Com/2019/640 final.
- Touraine A., 1978, *Le voix et le regard*, Paris, Seuil.
- Touraine A., 1993, *Critica della modernità*, Milano, Il Saggiatore.

6.

La formazione continua tra cambiamenti, criticità e nuovi scenari di intervento

Francesca Carrera* e Cristina Oteri**

Introduzione

Il 2023 è stato dichiarato dalla Commissione europea l'anno delle competenze, ma già da diversi decenni la Commissione è impegnata su questo fronte¹: il primo principio del pilastro europeo dei diritti sociali sottolinea infatti che «ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro»². Rafforzare le competenze delle persone, accompagnarle nelle transizioni lavorative, superare il *mismatch* tra domanda e offerta sono solo alcuni degli obiettivi perseguiti dalla Commissione sia attraverso la sua attività programmatica, sia attraverso indicazioni di policy e studi e iniziative mirate a rafforzare i sistemi di istruzione e formazione dei Paesi membri.

* Responsabile Area Welfare e Contrattazione Sociale, Fondazione Di Vittorio.

** Ricercatrice, Cles-Centro Ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo.

¹ Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (2016/C484/01).

² Nel dicembre 2017 il Consiglio europeo, il Parlamento europeo e la Commissione hanno sostenuto l'adozione del *pilastro europeo dei diritti sociali*, sottolineando l'importanza della dimensione sociale, educativa e culturale delle politiche dell'Ue per costruire un futuro comune europeo.

In questo quadro, anche in Italia la formazione continua e l'apprendimento permanente stanno assumendo un ruolo cruciale nelle azioni degli attori istituzionali³ ma anche nei processi di sviluppo organizzativo e strategico delle imprese, seppure con alcune differenziazioni e criticità in relazione alle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo e ai livelli di sviluppo territoriali.

È proprio al tema della formazione continua che è dedicato un progetto di ricerca promosso e finanziato da Fondimpresa e realizzato dalla Fondazione Di Vittorio, in partenariato con l'Università Luiss Business School (capofila), e gli istituti di ricerca Fondazione Adapt ed Eures. Il progetto, che ha durata di tre anni e si concluderà alla fine del 2024, ha l'obiettivo generale di rafforzare la connessione con le esigenze delle imprese, dei lavoratori e dei sistemi economico-produttivi su cui si innestano le attività finanziate dal Fondo.

Si tratta di un progetto complesso, svolto a livello nazionale e a livello regionale, basato su una metodologia quali-quantitativa che vede elaborazioni e analisi statistiche a partire dai dati primari raccolti da Fondimpresa e analisi di tipo qualitativo realizzate attraverso lo studio della letteratura, le interviste agli stakeholder, ovvero ai diversi attori che concorrono a definire l'offerta e la domanda formativa nei territori e i *focus group* con i responsabili delle aziende⁴. La metodologia di ricerca riflette la necessità di individuare elementi e fattori che possano contribuire a migliorare la capacità realizzativa e l'efficacia delle risorse messe a disposizione dal Fondo.

³ A riguardo, si evidenziano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, Governo italiano 2021) che pone l'attenzione sui processi di transizione green e digitale, il Fondo Nuove Competenze (Fnc, legge 17 luglio 2020, n. 77) indirizzato alla formazione continua degli occupati, il Programma Garanzia di occupabilità per i lavoratori (Gol, decreto 5 novembre 2021).

⁴ A luglio 2023, a livello nazionale sono stati realizzati 3 rapporti di ricerca riferiti agli anni 2019, 2020 e 2021, mentre a livello regionale sono stati realizzati 21 report riferiti agli anni 2020 e 2021. Nel corso del 2024, le analisi saranno sviluppate per le annualità 2022 e 2023. Per maggiori dettagli e informazioni sui report si rimanda al sito: <https://www.fondimpresa.it/rapporti-e-ricerche>.

È utile qui ricordare che all'interno del panorama dei Fondi Interprofessionali⁵, Fondimpresa è il primo Fondo in Italia per numero di aziende aderenti, ed è aperto alle imprese di ogni settore e dimensione, in particolare le aziende fino a 49 dipendenti rappresentano oltre il 90% del totale delle aderenti, contro l'1% delle grandi aziende. Questa distribuzione è lo specchio del tessuto produttivo del nostro Paese, pertanto le analisi presentate in questo capitolo possono costituire primi spunti per una riflessione sul modello complessivo di sviluppo nazionale, in cui la formazione gioca un ruolo strategico.

In questo contributo vengono sinteticamente ripresi alcuni risultati delle analisi realizzate dalla Fondazione Di Vittorio all'interno di questo più ampio progetto, analisi focalizzate in particolare sui fabbisogni professionali, espressi e inespressi (ovvero, sia quelle esigenze di formazione, aggiornamento e riqualificazione che nelle imprese emergono in modo esplicito sia quelle che il sistema delle imprese e della formazione fatica a individuare), sui cui la formazione continua dovrebbe essere incentrata per risultare più efficace sia per le aziende sia per i lavoratori.

1. I cambiamenti in atto nel mercato del lavoro: tra criticità e sfide per la formazione continua

Alcuni segnali dei cambiamenti in atto nel sistema produttivo e nel mercato del lavoro erano presenti anche precedentemente al-

⁵ I Fondi Interprofessionali Nazionali per la Formazione Continua dei lavoratori costituiscono il principale strumento di finanziamento della formazione aziendale in Italia; sono gestiti bilateralmente dalle organizzazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali. La loro attività mira a favorire l'accesso alla formazione, attraverso la riduzione o l'azzeramento dei costi aziendali; a sostenere la qualificazione delle competenze dei lavoratori e a promuovere la crescita e la competitività delle imprese e del sistema Paese. A proposito del finanziamento delle attività formative, i Fondi utilizzano per la formazione dei lavoratori e delle lavoratrici utilizzano le risorse costituite dallo 0,30, un contributo economico versato obbligatoriamente dalle imprese all'Inps, pertanto le risorse attribuite ai fondi sono qualificate come risorse pubbliche.

la pandemia da Covid 19, come ad esempio, i processi di individualizzazione nel mercato del lavoro o l'emersione di nuove istanze e valori, anche legati alle forme dell'organizzazione del lavoro e alla sua conciliazione con il «tempo di vita». La pandemia ha, dunque, accelerato alcune tendenze già in atto e ha fatto emergere nuove domande, sicché oggi ci troviamo di fronte a un panorama valoriale, lavorativo e organizzativo diverso da prima, più complesso e incerto anche per l'aumentata velocità di un cambiamento che è diventato continuo.

Gli effetti delle cosiddette «grandi transizioni» (quelle digitale e green) sul sistema economico-produttivo sono già ampiamente visibili poiché richiedono una riorganizzazione dei sistemi di produzione, dei canali di vendita, dei sistemi di comunicazione e, di conseguenza, delle competenze e dei profili professionali. Alcune stime indicano che nel prossimo periodo il 50% degli attuali lavori cambierà, in tutto o in parte (Ocse 2023; Cedefop 2023). Ad esempio, la crescita dell'automazione avanzata – con l'uso di intelligenza artificiale – comporterà una trasformazione delle competenze e dei ruoli lavorativi. Recenti studi (Pero 2021) hanno evidenziato che in alcuni comparti del settore manifatturiero, tra cui il metalmeccanico, il lavoro dei tecnici e degli operai acquisirà un maggiore contenuto intellettuale e cooperativo che si affiancherà e talvolta sostituirà il tradizionale lavoro manuale. Così come cresceranno i ruoli specialistici per sviluppare e applicare le nuove tecnologie. Da un lato, si assisterà alla nascita di nuovi profili e di nuovi ruoli all'interno delle organizzazioni, dall'altro professioni e ruoli tradizionali saranno arricchiti e integrati con nuove competenze e nuove attribuzioni. Alcune *skills*, inoltre, saranno necessarie in modo trasversale rispetto alle professioni. Secondo l'ultima «*Skill Forecast 2023 Italy*» di Cedefop da qui al 2035, l'occupazione in Italia crescerà del 3%. Circa la metà dei posti di lavoro richiederà competenze medie, il 44% competenze di livello alto, solo il 7% competenze di livello basso. Si stima, inoltre, che i nuovi lavori rappresenteranno il 5% del totale.

Nel nostro Paese i cambiamenti in corso hanno prodotto un aumento del *mismatch* tra la domanda e l'offerta; fenomeno già si-

gnificativamente presente nel mercato del lavoro anche prima del periodo pandemico: secondo i dati Unioncamere (2022), nel 2019 riguardava solo un quarto della domanda di lavoro (26%), ma nel 2020 è passato al 30%, nel 2021 al 32% e nel 2022 ha raggiunto il 40%. Numeri preoccupanti che producono un importante impatto sulla crescita del sistema economico del Paese, oltre che su quello sociale. In Italia le cause delle difficoltà da parte delle imprese, ma anche della Pubblica Amministrazione, nel reperire le figure professionali necessarie a sostenere la competitività delle imprese e/o l'efficienza dei sistemi produttivi, sono da rintracciare in una serie di fattori che, peraltro, si influenzano vicendevolmente. Come evidenziato da Banca d'Italia (2023), tra i fattori principali del *mismatch* ci sono la scarsità di competenze/profili adeguati e le tendenze demografiche in atto nella popolazione attiva. A un calo costante della popolazione si affianca, infatti, un numero crescente di popolazione anziana: entro il 2026 il nostro Paese avrà 630 mila persone in meno in età di lavoro. Lo squilibrio demografico della popolazione impatta sul mercato del lavoro dove, da un lato sono presenti lavoratori adulti, con prospettive pensionistiche sempre più lontane nel tempo e dall'altro giovani che faticano ad entrarvi, talvolta per mancanza di domanda, ma anche per carenza di competenze adeguate. A tal proposito, si evidenzia che nel nostro Paese la percentuale di giovani tra i 25 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione terziaria si ferma al 28,3%, ben al di sotto della media Ue del 41,2% e del nuovo traguardo europeo che prevede di raggiungere almeno il 45% entro il 2030. I diversi studi disponibili continuano a evidenziare che una laurea è decisamente un buon investimento non soltanto per il ritorno «economico» in termini di salario/compenso economico ma anche perché si apprende ad imparare e a capire più facilmente quali competenze servano nel mondo del lavoro. L'istruzione, tuttavia, non necessariamente deve essere quella accademica e può essere acquisita anche attraverso percorsi formativi, come ad esempio gli Its, Istituti Tecnici Superiori.

Nel quadro delineato, anche il coinvolgimento delle imprese e dei lavoratori in percorsi di formazione professionale o continua

è inferiore alle necessità del sistema economico-produttivo⁶. Un aspetto che contribuisce ad alimentare lo *skill mismatch*, soprattutto in alcune aree territoriali del Nord Italia e/o in settori caratterizzati da elevata innovazione tecnologica, ma anche dalla necessità di personale specializzato.

Oltre agli aspetti già evidenziati, relativi alle dinamiche demografiche e ai livelli di istruzione, sul crescente disallineamento tra la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro influiscono anche i cambiamenti culturali e le dinamiche dei flussi migratori: meno giovani, meno laureati a fronte di un aumento della mobilità verso Paesi che offrono maggiori e migliori opportunità di impiego. Un movimento migratorio che rispecchia anche un cambiamento culturale nell'approccio al lavoro, più attento alla qualità di vita e del lavoro, più diffuso nel segmento giovanile della popolazione ma non solo. Ne sono testimonianza l'elevato livello di dimissioni volontarie avvenute in Italia negli ultimi due anni («*great resignation*») e l'emergere del cosiddetto fenomeno del «*Quiet Quitting*». Sulla crescita del *mismatch* pesa poi anche il crescente disagio per condizioni di lavoro caratterizzate da precarietà diffusa (il 21% degli occupati è a termine, circa 3 milioni di persone⁷), bassi salari (gli unici ad essere calati in trent'anni tra i Paesi Ocse), difficoltà di carriera, part-time involontario, che per le donne raggiunge il 15,5%⁸.

2. Evidenze e conferme emerse dalla ricerca

Il lavoro di ricerca si è svolto in uno scenario profondamente trasformato dalla pandemia, che ha avuto grandi impatti sui processi produttivi, sulle forme di organizzazione del lavoro e inevi-

⁶ Come evidenziato nel Rapporto Inapp 2023, l'Italia si colloca solo al 15° posto in Europa per la percentuale di imprese con 10 addetti e oltre che forniscono formazione ai propri dipendenti. I risultati dell'Indagine Inapp-Indaco evidenziano differenze rilevanti in relazione alle aree territoriali e alle dimensioni di impresa: la percentuale riferita alle imprese con 6 addetti e oltre raggiunge il valore del 60%, con un divario Nord-Sud stimato in circa 10 punti percentuali.

⁷ Istat, ottobre 2023.

⁸ Istat, Bes 2022.

tabilmente sui profili professionali e sulle competenze richieste. Al contempo, sono emerse anche nuove istanze della forza lavoro circa la possibilità di modificare strutturalmente gli equilibri tra tempi e spazi del lavoro nell'ambito della vita personale e delle carriere, più frequentemente immaginate come un percorso da realizzare non più in una singola azienda.

I molteplici studi ormai disponibili, hanno evidenziato che gli effetti dello shock pandemico e delle conseguenti misure restrittive adottate per contenere l'emergenza sanitaria, hanno avuto conseguenze differenziate sulle imprese e sui lavoratori in relazione ai diversi settori merceologici, alla dimensione di impresa, ai modelli organizzativi e al livello di sviluppo «locale» del territorio di riferimento. Inevitabilmente, tali effetti hanno investito anche il sistema complessivo della formazione continua degli adulti.

Gli esperti intervistati nel corso della ricerca sono stati concordi nel sottolineare che la pandemia nel contesto italiano è arrivata in un sistema che già era in sofferenza rispetto alla formazione continua, sicché se da una parte alcune criticità sono state accentuate o comunque non hanno trovato soluzione, dall'altra è aumentata la consapevolezza tra i principali attori della necessità di ripensare una strategia sistemica per una formazione che possa rispondere efficacemente ai fabbisogni delle imprese, ma anche a quello delle persone (lavoratori/trici e non) per accompagnarle nelle diverse fasi della vita.

Tra le molte evidenze emerse dalla ricerca, realizzata a livello nazionale, alcune sono riconducibili agli effetti diretti e indiretti dei grandi cambiamenti in corso, altre a problematiche strutturali sia del sistema produttivo italiano sia del mercato del lavoro e del connesso sistema di politiche attive del nostro Paese.

In merito al primo punto, un aspetto riguarda la conferma della difficoltà delle imprese nel reperire profili professionali «ibridi», formati attraverso percorsi multidisciplinari e alcune figure-chiave legate a figure specialistiche (ad esempio project management e analisti di dati) e/o alle innovazioni tecnologiche e digitali. Nel breve periodo acquisteranno rilievo quelle competenze le-

gate a «Industry 5.0»⁹, ritenute ormai fondamentali per conseguire un maggior allineamento con i cambiamenti derivanti dalla ristrutturazione produttiva in corso e dall'innovazione tecnologica e ambientale. Tra i molti input emersi dalla ricerca, si evidenzia in particolare la necessità di una formazione che consenta di bilanciare conoscenze e competenze dell'area economica-sociale e di quella tecnologica-scientifica. In generale, le competenze richieste nella formazione continua saranno, quindi, sempre più connesse non solo allo specifico profilo professionale quanto alla filiera produttiva di riferimento e da questo punto di vista, una progettazione per unità (o micro-unità) di competenze potrà certamente agevolare la costruzione di percorsi adeguati. Inoltre, l'acquisizione di «nuove» competenze e di *soft skills* riguarderà tutti i livelli di qualificazione, dai dirigenti/manager, agli specialisti, ai tecnici, agli operai specializzati, agli impiegati e al personale non qualificato.

Parimenti, si conferma la necessità di investire nel rafforzamento di quelle abilità e competenze cosiddette «trasversali» o soft, ormai fortemente richieste dalle imprese. Ci si riferisce in particolare a capacità «allenabili» attraverso adeguate metodologie formative, come ad esempio le capacità di lavorare in squadra, di negoziare, di comunicare, di adattarsi positivamente ai cambiamenti o di saper gestire gli imprevisti. Nasce dunque l'esigenza di costruire, da un lato, percorsi mirati a sostenere il cosiddetto «mindset», ossia di quelle competenze cognitivo-comportamentali che consentono agli individui di approcciarsi alle situazioni in modo efficace, dall'altro, di fornire quelle competenze trasversali e tecniche, afferenti a specifiche aree disciplinari caratterizzate da innovatività e divenute ormai indispensabili per affrontare i conti-

⁹ Il Documento della Commissione Europea «Industry 5.0» integra l'approccio «Industry 4.0» mettendo specificamente la ricerca e l'innovazione al servizio della transizione verso un'industria europea sostenibile, human-centric e resiliente. Un approccio che prevede un maggior coinvolgimento degli stakeholder, in cui il benessere del lavoratore è messo al centro del processo di produzione e le nuove tecnologie sono indirizzate, oltre che alla crescita dei posti di lavoro, anche al benessere nel rispetto della sostenibilità per il pianeta. Si veda: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/industrial-research-and-innovation/industry-50_en.

nui cambiamenti di scenario, come ad esempio il saper utilizzare i *tool* digitali. Tra le aree di competenze acquista poi rilievo la necessità di una crescente formazione/informazione per imprenditori e manager volta a fornire strumenti per la gestione di organizzazioni del lavoro che stanno mutando rapidamente sia nella loro morfologia sia nella composizione dei team lavorativi (si pensi, ad esempio, allo *smart working*).

Un secondo aspetto riguarda la riflessione sui modelli e le metodologie didattiche da utilizzare per favorire l'accesso alle opportunità formative e l'efficacia dell'apprendimento in relazione alle diverse tipologie di competenze e di imprese/filiere e anche in riferimento ai profili dei diversi target coinvolti. Come è noto, infatti, l'adattamento dell'intervento formativo alle esigenze del contesto è una pre-condizione necessaria affinché un'azione formativa possa risultare efficace. In merito alle modalità con cui erogare e beneficiare della formazione, numerosi sono stati gli input emersi dalla ricerca: l'esigenza di innovazione dei metodi formativi, in modo da renderli più interattivi e coinvolgenti (privilegiando, ad esempio, il *team coaching* rispetto alla formazione in aula), immediati; l'adozione di modelli partecipativi di rilevazione dei fabbisogni formativi dei potenziali destinatari; l'integrazione di strumenti diversi con situazioni ibride di formazione che possano coinvolgere anche persone collegate da remoto. Sostanzialmente, gran parte degli esperti, degli imprenditori e degli stakeholder consultati nella ricerca immaginano sempre più modalità «*blended*», ossia una formazione integrata tra la presenza «in aula» e in «piattaforma», accanto a un ampliamento della gamma delle tecnologie disponibili per la formazione (solo per citarne una, la didattica immersiva). Inoltre, si evidenzia l'importanza di realizzare l'apprendimento delle competenze tecniche, cioè quelle specifiche della professione/settore di riferimento, sul posto di lavoro, mentre quelle diagnostiche, informatiche e «*green*» potrebbero essere acquisite anche attraverso modelli *blended*. Infine, ulteriori aspetti evidenziati sono stati l'utilizzo di metodologie e pedagogie non direttive ma partecipative e la necessità di legare concretamente i percorsi alle realtà aziendali, affinché

chi apprende possa comprendere appieno la finalità dell'attività formativa e il perché, e il favorire una formazione interna bidirezionale e intergenerazionale tra nuovi assunti e lavoratori con esperienza.

In merito al secondo punto, relativo alle problematiche strutturali sia del sistema produttivo italiano sia del mercato del lavoro e del connesso sistema di politiche attive del nostro Paese, un aspetto riguarda la dimensione di impresa, poiché i risultati di ricerca evidenziano una bassa partecipazione delle imprese di piccola e piccolissima dimensione alle opportunità offerte dalla formazione finanziata. Non è una novità. Infatti, storicamente, le imprese di piccola dimensione hanno una generale difficoltà a organizzare la partecipazione dei propri lavoratori a programmi formativi, soprattutto quelli tenuti in aula e di durata relativamente lunga; hanno anche minori strumenti per valutare la qualità della formazione ricevuta e il suo impatto in termini di miglioramento strutturale delle competenze. Come evidenziato dai risultati della ricerca, talvolta l'atteggiamento del piccolo imprenditore è caratterizzato da un certo scetticismo o comunque da una «distrazione» nei confronti della formazione. Una situazione che talvolta alimenta un circuito perverso: la scarsità delle risorse disponibili per la formazione determina una fruizione molto limitata che spesso non è sufficiente per essere efficace a generare un impatto robusto e percepito dagli stessi fruitori; questo riduce ulteriormente lo stimolo a investire in formazione e quindi aggrava la poca disponibilità di risorse per la formazione. Un risultato coerente anche con le difficoltà delle piccole e piccolissime imprese di prevedere i fabbisogni di competenze, poiché tendono ad essere maggiormente focalizzate su un orizzonte temporale di breve-medio termine e, quindi, ad essere meno sensibili ad attività come la formazione (soprattutto quella di tipo non strettamente tecnico-professionale), i cui effetti più significativi si osservano, invece, nel medio-lungo termine. Ulteriori squilibri del mercato del lavoro sono visibili anche nell'accesso e nella fruizione delle opportunità formative e, in particolare, degli interventi finanziati dai fondi interprofessionali (Inapp-Anpal 2021): è questo

il caso delle significative differenze tra le regioni «più sviluppate» e quelle meno sviluppate che faticano maggiormente (seppure con diversi livelli di difficoltà, minori, ad esempio, nel caso della regione Puglia) sia nella formulazione di sistemi di lettura e analisi dei contesti e quindi di rilevazione dei fabbisogni di competenze, sia nella messa a punto di politiche formative integrate. Infine, un altro importante aspetto evidenziato dai risultati di ricerca riguarda lo squilibrio di genere, a favore degli uomini, nell'accesso delle lavoratrici alle opportunità offerte dalla formazione finanziata dai fondi interprofessionali, così come in altri ambiti. Da questo punto di vista, si ritiene necessario individuare delle misure specifiche per favorire la partecipazione delle donne.

3. Strumenti per affrontare il cambiamento

A fronte dei grandi cambiamenti intervenuti e in corso, l'efficacia del sistema formativo sarà strettamente correlata alla capacità (e velocità) di rispondere ai fabbisogni espressi dai diversi mercati del lavoro territoriali, di anticiparne i fabbisogni inespressi e, aspetto non secondario, di conciliare queste necessità con le aspirazioni individuali dei lavoratori che, oggi, ancor più che in passato, rispondono all'esigenza di un salario dignitoso, alle progressioni di carriera (orizzontale e verticale) e anche ad altri importanti aspetti che riguardano la qualità della vita, la qualità del lavoro, la parità e la sostenibilità. È evidente che si tratta di tematiche complesse che richiedono agli attori istituzionali e sociali la capacità di integrare diversi ambiti delle politiche come le politiche attive, le politiche dell'istruzione e della formazione e la politica contrattuale. La contrattazione assume un ruolo centrale e le risorse a disposizione dei Fondi Interprofessionali, in cui le parti sociali ricoprono un ruolo attivo, costituiscono un ambito di intervento per individuare gli obiettivi generali, i contenuti, le modalità di erogazione della formazione e le ricadute sui percorsi professionali, sugli inquadramenti e sui salari dei lavoratori e delle lavoratrici.

I risultati della ricerca realizzata per Fondimpresa consentono di mettere in evidenza alcuni aspetti che riguardano il sistema delle politiche attive del lavoro, di cui la formazione continua costituisce un tassello fondamentale e, nello specifico, alcuni possibili spazi di intervento per la formazione finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali, anche alla luce delle misure di policy, previste dal Piano Nazionale Nuove Competenze che ha delineato il quadro strategico di coordinamento delle politiche attive del lavoro e della formazione e del Pnrr (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

A livello di sistema, un primo punto concerne la necessità di concentrarsi su alcuni aspetti centrali, ripensando una riorganizzazione/rimodulazione in chiave sistemica – e non frammentata – del contributo che possono apportare i diversi attori istituzionali e non, per adeguare e allineare la formazione, nei suoi diversi livelli, alle mutate esigenze delle imprese e dei lavoratori. Un’esigenza che rappresenta un requisito fondamentale per rispondere a quelle questioni «strutturali» e irrisolte che caratterizzano negativamente il sistema economico e del lavoro italiano: la bassa produttività di alcuni settori e/o tipologie di imprese, il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, il gap, peraltro oggi ancora più accentuato, di lavoratori in possesso di competenze adeguate (e non solo «nuove» o emergenti), le differenze di condizioni, trattamento e riconoscimento del lavoro, ancora fortemente presenti nel mercato, che si traducono inevitabilmente in disuguaglianze sociali.

Affinché la formazione sia efficace occorre, inoltre, rafforzare la capacità di intercettare i fabbisogni dei diversi sistemi produttivi territoriali e settoriali: i cambiamenti in atto possono, infatti, avere impatti differenziati in relazione all’interazione di molteplici fattori. Da questo punto di vista, dunque, il ruolo dei Fondi Interprofessionali, che sono una «cerniera» tra l’impresa, i lavoratori e la formazione diventa strategico all’interno di un sistema integrato pubblico-privato di politiche attive. Un ruolo propulsivo che sarebbe importante incentivare e rafforzare, anche attraverso azioni di accompagnamento alle imprese per supportarle

nel decifrare e analizzare i propri fabbisogni e nel far emergere quelli inespressi. Un'attività che, come mostrano i risultati di ricerca, risulta essere difficoltosa, specie per le piccole imprese, anche per questo meno sensibili alla formazione e su cui pesa anche un problema di cultura imprenditoriale.

La riorganizzazione del sistema diviene fondamentale anche per l'esercizio del diritto individuale e di cittadinanza all'apprendimento permanente, riconosciuto dalla legge n. 92 del 28 giugno 2012 che, come è noto, ha posto anche le fondamenta per la costruzione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze. All'interno di tale cornice assume importanza il riconoscere il diritto alla formazione durante tutta la vita lavorativa. Un diritto su cui in Italia sono state realizzate importanti esperienze contrattuali, come per esempio il nuovo contratto dei metalmeccanici siglato nel febbraio del 2021, che ha introdotto il diritto soggettivo alla formazione¹⁰. Nell'arco del ciclo triennale (2020-2022), in aggiunta alla formazione obbligatoria per legge, l'azienda ha il compito di programmare e svolgere per tutti i lavoratori percorsi formativi della durata di almeno 24 ore in coincidenza con l'orario contrattuale di lavoro. In particolare l'art. 7 del contratto è dedicato alla *formazione continua finalizzata ad aggiornare, perfezionare o sviluppare conoscenze e competenze professionali a partire dal recupero del gap sulle competenze digitali, in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo e del lavoro e di sensibilizzazione sui temi ambientali e della economia circolare*. Le parti concordano che la formazione debba rispondere alle esigenze di aziende e lavoratori, rappresentando così un investimento e un valore per tutti i soggetti coinvolti. A tal fine si riconosce l'importanza dell'analisi del fabbisogno formativo, tenuto conto an-

¹⁰ Dal Ccnl del 1973 al Ccnl del febbraio del 2021 si sono compiuti passi avanti significativi con una nuova riforma dell'inquadramento unico operai-impiegati e il rafforzamento del diritto soggettivo alla formazione, confermando, con l'esercizio della contrattazione collettiva, la centralità dei lavoratori ai tempi dell'industria 4.0 e dell'intelligenza artificiale. Il rinnovo del 2021 si pone in continuità con le novità apportate nel rinnovo del 26 novembre 2016 (per una ricostruzione si veda Bavaro 2017).

che del bilancio delle competenze acquisite, come strumento utile a identificare le competenze da sviluppare per aumentare la competitività aziendale e la professionalità delle persone e sulla cui base sarà elaborato il relativo piano formativo.

L'approccio del diritto individuale alla formazione apre anche nuovi scenari rispetto alla possibilità di mettere in campo strumenti per ampliare le opportunità di acquisizione e rafforzamento delle competenze dei lavoratori. Accanto alla formazione che il datore di lavoro sceglie per i lavoratori e che resta fondamentale, potrebbero essere sperimentate azioni che rispondano anche a esigenze formative ritenute importanti dai lavoratori stessi. In questo quadro non si può non citare la necessità di rivedere e rendere pienamente operativo il «Sistema di individuazione e riconoscimento delle competenze acquisite», così come previsto dalla normativa: a livello territoriale si rileva, infatti, ancora una situazione a geometria variabile, caratterizzata in alcuni contesti da una forte burocratizzazione che ne disincentiva fortemente l'utilizzo non consentendo la valorizzazione delle competenze acquisite anche in contesti di apprendimento non formali.

Ulteriori spazi di intervento riguardano poi alcune criticità strutturali e caratteristiche del mercato del lavoro italiano e del sistema delle politiche attive. Da questo punto di vista, i risultati della ricerca confermano la necessità di formulare proposte per un maggior coinvolgimento delle piccole imprese nella formazione. Tra le modalità individuate ve ne sono alcune di tipo procedurale che riguardano la formazione finanziata, come ad esempio l'emanazione di bandi in cui siano valorizzate, anche attraverso premialità, forme di aggregazione tra grandi e piccole imprese. Tale modalità potrebbe facilitare il coinvolgimento anche delle università, oltre a promuovere ulteriormente il ruolo guida che le grandi e medio-grandi imprese potrebbero avere nella riconversione e innovazione della filiera di appartenenza che, in tal senso, assume il valore di un sistema integrato, in cui sono condivisi conoscenze e competenze tecnologiche, finanziarie, valori e modelli organizzativi e di business. Così come, ad esempio, i percorsi di trasformazione green o altri legati ad aspetti reputazionali ascri-

vibili alla elaborazione di bilanci sociali o, ancora, a certificazioni attivati da grandi imprese che coinvolgono l'intera filiera di approvvigionamento di beni e servizi, stimolandone e orientandone l'innovazione tecnologica e sociale.

Sull'efficacia della formazione influiscono poi alcuni aspetti relativi alle sue modalità di erogazione, alle pedagogie di apprendimento e ai contenuti che, naturalmente, devono essere rispondenti alle esigenze rilevate tra le imprese ma anche ai singoli soggetti coinvolti. Da questo punto di vista, un aspetto importante riguarda la personalizzazione/individualizzazione dei percorsi di apprendimento, in un quadro in cui le competenze richieste nella formazione continua saranno sempre più connesse non solo allo specifico profilo professionale ma anche alla filiera produttiva di riferimento. In tal senso, una progettazione per unità di competenze potrà certamente agevolare la costruzione di percorsi adeguati.

Come già evidenziato, tra gli stakeholder e gli studiosi c'è una diffusa consapevolezza dei cambiamenti già indotti dalla digitalizzazione (si pensi, ad esempio solo agli impatti che già sono stati registrati in relazione all'avvento delle blockchain) e dalla sostenibilità ambientale ed energetica in tutti i settori. Una tendenza che proseguirà, anche con l'aumento dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, i risultati della ricerca realizzata consentono di evidenziare che alcuni settori (o meglio filiere multi-settore) e territori richiedono, più di altri, investimenti in termini di formazione/accredimento di competenze:

- le aree caratterizzate da specializzazione produttiva (distretti manifatturieri, sistemi locali, ecc.), connesse al «made in Italy» che hanno la necessità di adeguarsi nelle tecnologie, di riposizionarsi e competere in mercati mutati in seguito alla pandemia e, ancor di più, al conflitto in corso tra la Russia e l'Ucraina; le imprese localizzate nel Sud del Paese, inoltre necessitano di un supporto sia per la creazione di infrastrutture adeguate sia per lo sviluppo di competenze di «community building» che sostengano la capacità di «fare rete»;
- il turismo e il suo indotto che è uno dei settori che sta attraversato da cambiamenti importanti, su più fronti (tecnologico,

di riposizionamento nei mercati, ecc.) e che sta sperimentando più di altri le connessioni con altri settori, come ad esempio quello culturale, enogastronomico, del benessere, ecc.

- la sanità e il settore biomedicale che dalla pandemia e dalla successiva accelerazione tecnologica hanno ricevuto un forte impulso a fronte, tuttavia, di una significativa carenza di lavoratori con competenze adeguate;
- il settore culturale, che grande spazio sta assumendo per la ripresa del Paese, sia in relazione alla valorizzazione del patrimonio culturale sia allo sviluppo dei progetti di rigenerazione urbana, delle aree interne e dell'indotto connesso ad altri settori produttivi;
- i servizi sociali privati e pubblici che rientrano sempre più in quei diritti di cittadinanza da garantire con omogeneità in tutto il territorio nazionale, e che nei prossimi anni, anche in virtù del progressivo invecchiamento della popolazione, richiederanno sia un incremento di risorse umane sia un adeguamento delle competenze «di cura», anch'esse supportate da tecnologie digitali e dall'intelligenza artificiale;
- il sistema primario dell'agricoltura che sta avendo forti accelerazioni di innovazione proprio nel trattamento delle colture e in cui si rileva una carenza di operatori in grado di gestire le nuove tecnologie (come ad esempio, i droni).

Vi è poi, in modo trasversale rispetto ai settori, la necessità di rafforzare il possesso di competenze economico-amministrative in relazione alle procedure amministrative e rendicontative connesse all'utilizzo di fondi nazionali ed europei. Un'esigenza che riguarda il settore pubblico ma anche il privato e il Terzo settore e che impatterà sulla capacità di utilizzare efficacemente i fondi Pnrr e i fondi comunitari.

Come già evidenziato, in una prospettiva strategica altri elementi rilevanti riguardano la necessità di avviare azioni specifiche per promuovere una maggiore partecipazione delle donne alle attività formative¹¹ e di realizzare percorsi tarati su fabbisogni e

¹¹ I risultati della ricerca evidenziano che, soprattutto in alcuni contesti territo-

profili dei lavoratori con un'attenzione sia alle differenze generazionali¹² (ad esempio, i più giovani e più maturi utilizzano canali e modalità di apprendimento diversi) sia ai livelli di istruzione. Un particolare impegno dovrebbe poi essere rivolto ai lavoratori meno istruiti che, non migliorando le competenze possedute, rischiano più di altri di perdere l'occupazione o di svolgere lavori parcellizzati per lungo tempo.

Da questo punto di vista, assume importanza la sperimentazione nei progetti a valere sul Fondo Nuove Competenze in merito alle attività di individuazione e messa in trasparenza possedute dai lavoratori o di bilancio delle competenze iniziali. Un'attività considerata propedeutica ai percorsi formativi ma di fondamentale importanza per costruire percorsi individualizzati, in cui possano anche essere riconosciute capacità acquisite al di fuori di contesti formali di istruzione/formazione. Come già evidenziato, le sperimentazioni attuate hanno, tuttavia, messo in luce alcuni aspetti critici su cui intervenire per rendere il processo di riconoscimento e validazione delle competenze più facilmente fruibile dai potenziali interessati.

Infine, giova evidenziare che nei moderni mercati del lavoro le transizioni occupazionali sono aumentate, anche in conseguenza dei fattori che influiscono sulla velocità dei cambiamenti delle competenze richieste dal sistema produttivo, sicché le situazioni di lavoro e non lavoro che possono presentarsi nel percorso di vita diventano oggi più frequenti e rendono essenziale la necessità di sviluppare nuove forme di tutela dei lavoratori che vadano oltre la condizione occupazionale (lavoratore subordinato, lavoratore autonomo, disoccupato, inattivo, ecc.). In questo quadro, una formazione efficace, finalizzata alla costruzione di una professionalità forte e spendibile sul mercato del lavoro rappresenta

riali, le lavoratrici partecipano meno dei colleghi uomini, anche in settori tradizionalmente a elevata presenza femminile: una criticità che impatta negativamente sulle possibilità di mantenimento dell'occupazione, ma anche sulle prospettive di carriera.

¹² Da questo punto di vista si segnala la positività di alcune esperienze nell'utilizzo di strumenti di apprendimento intergenerazionale in Anpal-Inapp, 2021, *op. cit.*

sempre più una forma di tutela dentro e fuori dal mercato. Una questione non più rimandabile che richiede fortemente l'attenzione delle parti sociali, poiché non ha ancora trovato un adeguato spazio di riconoscimento all'interno delle politiche attive del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Angotti R. (a cura di), 2023, *La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze*, Special Issue: *Economia & Lavoro*, LVII, n. 1.
- Banca d'Italia, Basso G., Guiso L., Paradisi M. e Petrella A., 2023, *L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche*, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 747, febbraio 2023, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0747/QEF_747_23.pdf.
- Bavaro V., 2017, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016. Una prospettiva sulle relazioni industriali*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 156.
- Cedefop, 2023, *Italy - 2023 Skills forecast*, <https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/italy-2023-skills-forecast>.
- Inapp-Anpal, 2022, *Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2020-2021*, Roma, Inapp.
- Inapp (2022), *Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp. https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.12916/3683/INAPP_Rapporto_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Inapp, 2023, *Rapporto Inapp 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita*, Roma, Inapp. <https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto/edizioni-pubblicate/rapporto-inapp-2023>
- Istat, 2023, *Rapporto Bes 2022: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat.
- Ocse, 2023, *Oecd Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Green and Digital Transition*, Paris, Oecd Publishing, <https://doi.org/10.1787/27452f29-en>.
- Pero L., 2021, *L'inquadramento professionale dei metalmeccanici e i cambiamenti organizzativi di lungo periodo*, *Economia & Lavoro*, LV, n. 3.

Unioncamere, Anpal, 2022, *Sistema informativo Excelsior. La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2022. Monitoraggio dei flussi e delle competenze per favorire l'occupabilità*, Roma, Unioncamere.

Riferimenti normativi

- L. 28 giugno 2012 n.92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, in G.U. n.153, 3.7.2012, Suppl. Ordinario n.136
- Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.
- Raccomandazione 24 novembre 2020 del Consiglio, relativa all'Istruzione e Formazione Professionale (Ifp), per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01), in Guce C 417, 2.12.2020
- Decreto 5 gennaio 2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze.
- Decisione n.2023/936 del Parlamento europeo e del Consiglio, 10 maggio 2023, relativa a un Anno europeo delle competenze, in Guce L. 125, 11.5.2023

7.

**Il lungo trentennio della stagnazione salariale:
dinamiche retributive della Pa, cenni comparativi
con i settori privati, e contrattazione decentrata**

Irene Brunetti e Francesco Sinopoli***

*1. La questione salariale è inscindibile dal modello sociale e di sviluppo
del nostro paese. Ne è causa ed effetto*

La ripresa dell'inflazione ha riaperto i riflettori sull'emergenza salariale ma per chi osserva in modo onesto la dinamica delle retribuzioni del nostro Paese, è chiaro da tempo che ci si trovi di fronte ad un problema profondo e complesso del nostro modello di sviluppo (Inapp 2023; Leonardi 2023). I salari italiani sono rimasti sostanzialmente fermi al 1993, anzi siamo l'unico Paese che nel trentennio 1990-2020 ha registrato una perdita del 2,9% mentre in tutti gli altri Paesi si è assistito ad un aumento: nell'area Ocse è stato del 18,4% mentre nell'area euro del 22,6%. Se consideriamo il periodo 1991-2022, i dati Ocse suggeriscono che in Italia, nonostante una leggera ripresa, si continua a determinare una riduzione dei salari medi pari a 0,98%, a differenza di quanto accade per la media Ocse per la quale si registra un dato positivo: + 32,5%. I dati si riferiscono ovviamente ai salari lordi a cui per il nostro paese si aggiunge una fiscalità non amica del lavoro ma piuttosto di rendite e patrimoni.

Con l'aumento generale dei prezzi il divario con i salari nominali contrattuali si è aggravato: Simone e Pianta (2022) mostrano

* Ricercatrice Inapp. Le opinioni espresse in questo studio sono da riferirsi unicamente all'autrice e non all'ente di appartenenza.

** Presidente Fondazione Di Vittorio.

che nei primi nove mesi del 2022 la caduta dei salari reali ha raggiunto i 6,6 punti percentuali, calo che si prevede continuerà anche nei prossimi anni nonostante i rinnovi contrattuali previsti.

La questione salariale è questione sindacale, questione sociale, questione economica, questione etica perché strettamente connessa alle disuguaglianze, questione politica generale per l'entità della sua dimensione e per le sue cause profondamente intrecciate con i nodi di fondo della lunga crisi italiana. Quindi il riaffacciarsi prepotente dell'inflazione dell'ultimo triennio, per quanto ora in calo, pone domande vecchie e nuove a cui siamo chiamati a rispondere costringendoci a fare un bilancio serio di trent'anni di relazioni industriali nella cui categoria comprendiamo sia i settori privati che quelli pubblici. Una riflessione che deve fare i conti necessariamente con un modello di sviluppo che non può più basarsi su una crescita lineare e illimitata ma sulla centralità dell'ambiente e delle transizioni ad esso connesse.

Come Fondazione Di Vittorio, e prima ancora come Ires Cgil (Megale, D'Aloia, Birindelli 2005; Giangrande 2023) abbiamo dedicato, e stiamo dedicando, molti studi di approfondimento alla dinamica salariale e alle ragioni di fondo della sua traiettoria decrescente collegata alle caratteristiche della nostra specializzazione produttiva e della conseguente composizione della forza lavoro. Ma non solo. Basta citare, in questa sede, il ricorso progressivo a strumenti e meccanismi di mercato per la fornitura di servizi pubblici sempre meno giustificati da necessità di specializzazione ma di fatto coincidenti con una mera competizione giocata sul costo del lavoro e sulla sua qualità con effetti a cascata sull'esercizio stesso dei diritti di cittadinanza fondamentali. La riduzione complessiva della dimensione del pubblico, ben chiara osservando la dinamica del turn over, e le previsioni fosche dei prossimi anni, segue la traiettoria ideologica della mercatizzazione come *one best way*. In sostanza è, più complessivamente, il nostro modello sociale ad essersi progressivamente basato sulla svalutazione del lavoro andata di pari passo alla riduzione del perimetro del pubblico.

In particolare, merita qui di essere richiamata l'*Inchiesta naziona-*

le sulle condizioni e le aspettative delle lavoratrici e dei lavoratori (Di Nunzio 2024) la quale evidenzia la retribuzione come una delle principali problematiche che le decine di migliaia di lavoratori intervistati pongono sia rispetto alle priorità della contrattazione collettiva nazionale che di quella decentrata. Ciò vale trasversalmente per tutti i settori. Per quanto riguarda nello specifico il focus sulla Pa l'analisi mostra la diffusa insoddisfazione per tale dimensione della qualità del lavoro. Percentuali di intervistati che rispondono di essere «poco o per nulla soddisfatti» si riscontrano in Sanità e assistenza sociale (65,3% contro il 47% di tutto il campione) senza differenze significative tra sottosectori. Negli altri settori – Amministrazione pubblica e difesa – la percentuale è più bassa ma superiore al 50%. L'insoddisfazione maggiore riguarda gli enti locali dove l'andamento della retribuzione media è stato più penalizzante. Significativo tra gli altri aspetti è che l'insoddisfazione per la retribuzione cresce all'aumentare dell'anzianità, nello specifico i risultati mettono in luce che trascorsi i primi due anni di attività presso la stessa organizzazione, il trattamento economico è percepito da una parte rilevante degli intervistati come non appropriato. La percezione di una retribuzione non adeguata è poi più frequente tra chi dichiara un'alta intensità di lavoro (72,7% in Sanità e assistenza sociale, 55,3% in Amministrazione pubblica e difesa).

2. L'accordo del 23 luglio 1993 e le sue alterne vicende

È nostra profonda convinzione che un più serio bilancio di ciò che è avvenuto in questi ultimi anni è indispensabile per porre le basi di una strada alternativa: una nuova via maestra delle relazioni industriali basate sull'idea costituzionale di lavoro. Naturalmente la stagione della privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, di cui oggi discutiamo, è profondamente inscritta nelle vicende politiche del trentennio che abbiamo alle spalle connesse all'architettura del nostro sistema di relazioni industriali.

Certamente un passaggio chiave è rappresentato dal 23 luglio

del 1993 data di sottoscrizione del *Protocollo interconfederale sulla politica dei redditi e dell'occupazione e sugli assetti contrattuali sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*. Per dirla con le parole di Gino Giugni vera carta costitutiva delle relazioni industriali italiane. Un accordo ampio che si poneva, innanzitutto, un obiettivo macroeconomico individuando nella politica dei redditi, a cui si collegava una precisa politica dei prezzi e delle tariffe, lo strumento per far crescere i salari evitando la spirale salari prezzi, contribuendo per questa via al raggiungimento dell'obiettivo di riallineare il tasso medio di inflazione italiano a quello europeo. Un accordo che, allo stesso tempo, formalizza l'architettura su due livelli della contrattazione collettiva, istituisce le rappresentanze sindacali unitarie, ed individua negli investimenti in ricerca e innovazione, nell'obiettivo della piena occupazione, nell'istruzione e nella formazione professionale le chiavi per un nuovo modello di sviluppo basato sull'allargamento della base occupazionale e sulla qualità del lavoro individuate come obiettivo anche delle politiche monetarie. A questo protocollo se ne allegava uno specifico in cui le parti si impegnavano ad avviare la contrattualizzazione del lavoro nel pubblico impiego aprendo una stagione nuova per il sindacato in tutti i settori della pubblica amministrazione. Gli obiettivi di enorme portata coniugavano riforma delle relazioni industriali, politica dei redditi e riforma dello Stato.

2.1. Le premesse

All'inizio del decennio Ottanta il deterioramento delle condizioni economiche determinato dalla fine della parità aurea, aggravato dalla crisi energetica (Guerra del Kippur e shock petrolifero) e dalla stagflazione conseguente, diventa il pretesto per un cambiamento di segno delle politiche economiche lungamente preparato dal blocco conservatore in tutti i Paesi occidentali partendo dalla Gran Bretagna con l'insediamento del primo governo Thatcher. In sostanza la crisi e l'inflazione verranno utilizzate per archiviare il patto fordista-keynesiano che era stato il pilastro della politica economica e sociale post-bellica del «trentennio glorio-

so». È in questo contesto che in Italia si iniziano a sperimentare tecniche di scambio politico sulla carta analoghe ai modelli di relazioni industriali consolidatisi tra gli anni Cinquanta e Sessanta in alcuni Paesi del centro e del nord Europa dentro un quadro di politiche economiche keynesiane e condizioni di pieno impiego (appunto il trentennio glorioso). La riproduzione dello schema avveniva però dentro una fase recessiva, senza obiettivi keynesiani di politica economica ma con l'obiettivo principale di rientrare gradualmente dall'inflazione attraverso politiche di moderazione salariale. Non a caso si parte dalla disdetta di Confindustria dell'accordo sul punto unico di contingenza del 1975 che avvia l'offensiva contro la scala mobile. Proprio nella consapevolezza che la stessa carica inflazionistica e recessiva era cronicizzata in quella fase dello sviluppo economico e fortemente dipendente dai *petrodollari vaganti e periodicamente svalutati* (Trentin 1979) e non solo dalla dinamica prezzi salari, la Cgil lancerà il Piano di Impresa come alternativa all'approccio esclusivamente incentrato sul contenimento della dinamica salariale che si faceva strada nella letteratura economica (Streeck 2012, D'Eramo 2022) e negli ambienti di governo. Si affacciavano, infatti, ristrutturazioni che avrebbero richiesto, ancora di più, una capacità di intervento del sindacato nella dimensione aziendale associata ad una politica industriale che orientasse il cambiamento delle strategie di impresa verso nuovi modi di produrre (Trentin 1975, Ranieri, Romeo 2021). Un progetto molto impegnativo che puntava sul recupero delle priorità rivendicative dell'autunno caldo indirizzandole consapevolmente alla trasformazione del modo di lavorare e produrre. Ma nei fatti, la nuova stagione di negoziati centralizzati, a partire dal protocollo Scotti del 1983, andava nella direzione opposta allontanando il sindacato, stretto nella morsa della crisi economica e dell'inflazione a due cifre, condizionato dalle dinamiche interne ai partiti di governo da questa dimensione progettuale di protagonismo nelle politiche dello sviluppo. L'accordo, senza la firma della Cgil, del 1984, con tutto il suo portato di contrasti e di scontri politici esasperò ulteriormente questa tendenza di cui l'emanazione del decreto-legge sulla predeterminazione dei punti

di contingenza rappresenta il suggello. La prassi dei patti triangolari sembrava, ormai, tramontata quando all'inizio degli anni Novanta il sindacato verrà nuovamente coinvolto in questa pratica politica ma dentro un clima di ancor più aspro rigore economico, determinato dalla necessità di rispettare i parametri di Maastricht, successivamente aggravato dall'attacco speculativo contro la nostra moneta, la crisi istituzionale politica e le misure draconiane di tagli alla spesa pubblica. In questo quadro si svolgerà «una nuova offensiva di Confindustria apparentemente contro la scala mobile ma in realtà e soprattutto contro la contrattazione collettiva» (Trentin 1996).

Trentin, com'è noto, firmerà l'accordo del 1992, che sanciva il blocco totale della contrattazione decentrata e della contrattazione territoriale, oltre a decretare la fine della scala mobile, solo nel tentativo di salvare l'unità sindacale e dietro enormi pressioni politiche, per poi dare le dimissioni che verranno respinte.

2.2. I contenuti

Il 1993 rappresenta, quindi, un grande riscatto, a partire dall'obiettivo raggiunto di edificazione del primo vero sistema di relazioni industriali, fondato sul riconoscimento formale e istituzionale della contrattazione decentrata e della democrazia sindacale sancita nelle Rsu che recuperavano la lunga storia della partecipazione diretta dei lavoratori iniziata nei consigli di fabbrica. Un'architettura contrattuale imperniata su due livelli negoziali specializzati e non sovrapposti, base di una nuova politica dei redditi incentrata sull'inflazione programmata. Lo schema è noto. Il meccanismo di negoziazione salariale prevedeva due sessioni annuali di consultazione trilaterale tra governo, organizzazione dei datori di lavoro e sindacati sulla politica economica con particolare riferimento alla programmazione degli obiettivi di politica dei redditi; inflazione, crescita, occupazione, implicitamente produttività, salari, profitti, investimenti attraverso una sessione di primavera, in preparazione del Documento di Economia e Finanza e una sessione d'autunno in preparazione della legge finanziaria. In so-

stanza, il salario di primo livello si dovrebbe muovere con i prezzi al consumo sostituendo la scala mobile nella tenuta del potere d'acquisto, mentre il secondo livello è deputato alla crescita del potere d'acquisto in funzione della produttività. In realtà, nel testo «la politica dei redditi... strumento indispensabile della politica economica finalizzato a conseguire una crescente equità nella distribuzione del reddito attraverso il contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali...» si deve fondare sulla salvaguardia del potere di acquisto delle retribuzioni a partire dal tasso di inflazione programmata ma anche dagli andamenti specifici di settore. Quindi sì l'inflazione programmata ma non solo. Mentre il secondo livello sotto il profilo economico avrebbe fatto riferimento ai «margini di produttività eccedente quella eventualmente usata per aumenti retributivi nel Ccnl» aprendo la strada, potenzialmente, ad un negoziato sulla produttività che si collocasse da subito su due livelli.

2.3. Il contesto e i limiti che ne conseguono

Il protocollo matura in una stagione che vede il mainstream conservatore condizionare la politica economica dei Paesi occidentali a prescindere dal colore dei governi e non può essere astratto da ciò che accadeva nel nostro Paese in particolare.

L'ossessione della nascente governance economica dell'Ue per l'inflazione avrebbe determinato, come sappiamo, una delle ragioni principali della crisi stessa dell'Eurozona di questi anni. Non è la sede per approfondire questo passaggio, basta ricordare che tutta l'impostazione della politica dei redditi non poteva che risentire di questa gabbia concettuale all'interno, peraltro, di un contesto di grande fragilità politica. Limiti del protocollo si erano evidenziati già nella prima fase di applicazione, non a caso fu istituita nel 1997 la Commissione Giugni che aveva avanzato specifiche proposte in particolare relative alla copertura della contrattazione decentrata, aziendale o territoriale, la necessità di dare attuazione all'articolo 39 della Costituzione per rendere efficaci *erga omnes* i contratti e combattere il fenomeno all'epoca emergente

dei contratti pirata, la diffusione delle Rsu sul modello dei settori pubblici, l'allargamento dell'efficacia dei contratti a tutti i lavoratori includendo quindi tutto il lavoro parasubordinato.

Tornando alla politica dei redditi la Commissione era chiara nella lettura della prima stagione applicativa: il vincolo esterno rappresentato dal traguardo dell'unione monetaria, rappresentava uno strumento aggiuntivo ma senza dubbio determinante per impegnare i comportamenti degli attori e delle parti sociali al rispetto degli obiettivi prefissati, in particolare la riduzione dell'inflazione. Naturalmente la sostanziale disapplicazione del protocollo nelle parti che più avrebbero tutelato il potere d'acquisto delle retribuzioni da parte dei governi di centro destra ha pesato e non poco, a partire dalla mancata corresponsione del fiscal drag passando per l'accordo separato del 2009 con l'istituzione dell'Indice armonizzato dei prezzi al consumo depurato dal costo dei beni energetici importati, la spinta all'aziendalizzazione della contrattazione collettiva chiave dell'attacco al Ccnl, il blocco quasi decennale della contrattazione collettiva nei settori pubblici che evidentemente ha inciso enormemente sulla dinamica complessiva dei salari. Come discusso nell'ultimo Rapporto Inapp (2023), le conseguenze sono oggi evidenti: dal 1990 al 2020 i lavoratori dipendenti italiani sono gli unici a subire una perdita del potere di acquisto del 2,9%, mentre per i lavoratori di tutti gli altri Paesi è aumentato del 18,4 % (media Ocse), e nell'area euro del 22,6%. Sempre più quote di reddito si sono, inoltre, spostate dal lavoro ai profitti come dimostra il declino della quota dei salari sul Pil. La distribuzione funzionale del reddito si è ormai stabilizzata su valori che configurano una crescita *profit led* che inevitabilmente si rivela nel tempo insostenibile (Rapporto Inapp 2023).

Questa oggettiva deflazione salariale ha impattato negativamente sulla domanda interna così come sugli investimenti legittimando un modello mercantilista povero che ha sostituito le svalutazioni della moneta con una svalutazione del lavoro. La fiammata inflazionistica degli ultimi tre anni ha ulteriormente aggravato il quadro. Si tratta chiaramente di un processo che

non ha alcun rapporto con la spirale salari prezzi o con pressioni della domanda ma è la conseguenza della dinamica economica post pandemica associata alla speculazione innanzitutto sui prezzi dell'energia da parte di imprese che operano in un regime di oligopolio di fatto (Pianta 2023; Gaddi 2023). Come evidenziato dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nell'ultima relazione annuale «oltre i tre quarti della crescita dell'indice generale dei prezzi al consumo sarebbero direttamente o indirettamente riconducibili ai rincari dell'energia e a quelli delle derrate alimentari» (Banca D'Italia 2023). D'altro canto le politiche della Bce di innalzamento dei tassi d'interesse come strumento di contenimento della dinamica inflattiva rispondono ad uno schema che oggettivamente sta producendo conseguenze negative sull'economia reale.

Alla luce di questo complesso quadro è di tutta evidenza che il sistema italiano di relazioni industriali senza interventi a sostegno della contrattazione collettiva rischia di replicare all'infinito un modello appunto *profit led*, che continua a scommettere sul costo del lavoro piuttosto che sul cambiamento della specializzazione produttiva e sull'aumento dei salari anche nell'ottica di rafforzare la domanda interna. Il tasso di crescita dei salari rimane infatti in Italia al di sotto della produttività dal 1992 in poi, per quanto la curva della produttività tenda verso il basso. Ciò perché le relazioni industriali sono inevitabilmente connesse alle caratteristiche di fondo del nostro sistema produttivo ed economico (Sinopoli 2013). Oltre alla mancata ottemperanza degli impegni assunti nel protocollo da parte dei diversi governi, difficilmente si può affermare che il mondo imprenditoriale abbia onorato i suoi impegni, primo fra tutti quello di scegliere la via dell'innovazione tecnologica, come dimostrano i livelli stagnanti della produttività a partire dalla fine degli anni Novanta confermati tra l'altro dal rapporto Inapp (2023).

Proprio i mancati investimenti degli anni passati a fronte di un aumento dei profitti, favoriti da una dinamica molto contenuta delle retribuzioni, hanno determinato il divario tra la produttività delle imprese italiane e quella dei nostri partner commerciali. Na-

turalmente una competizione di costo piuttosto che su base tecnologica porta con sé conseguenze inevitabili anche sulle caratteristiche del lavoro e della sua rappresentanza. Venuta meno la leva svalutativa che aveva accompagnato le fasi di crescita del nostro Paese avremmo già da tempo dovuto scegliere, senza dubbio alcuno, la via di una politica dello sviluppo basata su istruzione, scienza e tecnologia, assumendo l'ambiente come vincolo e fattore trainante.

2.4. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego

In questo contesto, si sviluppano le alterne vicende della contrattualizzazione dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione. Di queste ultime oggi proviamo a compiere un bilancio al volgere del lungo trentennio che non a caso inizia con il protocollo aggiuntivo all'accordo del '93 che segue però il decreto legislativo 29/1993 attuativo della legge delega 421. E alle cui spalle si stagliano il rapporto Giannini, la legge quadro del 1983 che introduce il metodo della contrattazione collettiva (Rusciano 1989; D'Antona 1997; Barbieri 1997; Zoppoli 2000) e naturalmente l'accelerazione impressa alle riforme della Pa dalle vicende politico giudiziarie di quel passaggio chiave per la storia del nostro paese che è il 1992.

Non è questa la sede per una ricostruzione della lunga storia che ci porta all'oggi, già curata nella prima relazione, ma certamente alcuni passaggi chiave meritano una menzione specifica, a partire dai decreti 396/97, 80/1998, 387/1998 che ci condurranno, attraverso la contrattualizzazione dell'organizzazione del lavoro e il passaggio di giurisdizione, al decreto legislativo 165/2001. È il mutamento di paradigma della privatizzazione del pubblico impiego che accelera. L'insostenibilità dello stato giuridico e delle sue ossificazioni, la discrezionalità celata dietro il potere autoritativo, l'ipocrisia di una impalcatura premoderna nemica dell'innovazione organizzativa, della crescita professionale, della partecipazione attiva delle lavoratrici e dei lavoratori all'organizzazione del lavoro: il contratto nel lavoro pubblico

inteso in questo senso da grandi maestri come naturalmente Massimo D'Antona e Mario Giovanni Garofalo, in sostanza il *balance of power* opposto alle derive istituzionaliste e da ultimo neocorporative (D'Antona 1996; Garofalo 1990). Per quanto fosse raffinato nella sua architettura giuridica, questo modello si dimostrò fragile rispetto agli interessi in gioco a partire dal rapporto tra politica, lavoro pubblico e consenso, tra politica e dirigenza. Infatti, la stagione della contrattualizzazione all'apice del suo splendore vedeva già il crepuscolo nelle nuove vicende normative che tornavano a divaricare pubblico e privato. Con le differenze marcate dalla legge 30/2003 e soprattutto con la stagione inaugurata dal d.l. 112/08 convertito in legge 133/08, della legge delega 15/2009 e al decreto 150/2009 il pendolo della contrattualizzazione viene riportato indietro nel tempo e nello spazio (Zoppoli 2011; Ricciardi 2020) ripristinando una potestà di direzione incompatibile con la negoziazione anche degli atti di micro organizzazione presentata come una rafforzata versione del new public management – invero fonte di ispirazione anche della precedente stagione – ma corredata dal nuovo sistema incentivante del ciclo della performance. Il linguaggio del legislatore si infarcisce di anglicismi che alludono ad un astratto modello aziendale puro nella sua efficienza a cui omologare la conduzione della Pa e in particolare del suo personale dipendente recalcitrante ad assumere la produttività (qualunque cosa ciò significhi in contesti enormemente diversi tra di loro) come misura effettiva delle retribuzioni di risultato. I fatti vedranno il blocco della contrattazione collettiva disposto dal d.l. 78 del 2010, durato fino all'illegittimità costituzionale sopravvenuta, per utilizzare la definizione della sentenza che ha aperto la strada all'accordo del 30 Novembre 2016. Quest'ultimo chiude la lunga stagione senza contratti passando dai nuovi interventi della riforma Madia sul decreto legislativo 165/2001 che riportano il confine regolatorio del rapporto di lavoro pubblico più vicino all'intervento negoziale ma non sull'organizzazione del lavoro (Zoppoli 2018; Zoppoli 2019).

In questo breve excursus non abbiamo citato i protocolli di

intesa e i patti che hanno caratterizzato il sistema delle relazioni industriali nella Pa. L'accordo governo-sindacati per la riforma della pubblica amministrazione del 2007 (Nicolais), il protocollo di intesa del 2012 (Patroni Griffi) e il patto governo-sindacati per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 2021 sono stati spesso collegati alle stagioni negoziali o finalizzati a costruire le condizioni affinché il sindacato fosse partecipe alle scelte di innovazione, dal reclutamento alla formazione. Più importante invece evidenziare, in questa sede, che le stagioni negoziali, a partire dalla prima successiva alla privatizzazione del rapporto di lavoro, si intrecciano con tutti gli interventi di riforma, riflettendone, in particolare sul nodo dell'organizzazione del lavoro e lo sviluppo professionale, l'incertezza e i ripensamenti sul ruolo da attribuire al sindacato, con l'aggravante delle conseguenze collegate alle misure di contenimento della spesa pubblica.

3. La dinamica salariale nei settori pubblici

Il blocco della contrattazione collettiva e i successivi effetti negativi sulle retribuzioni della Pa sono evidenti se guardiamo alla «dinamica» riportata nella Figura 1 la quale evidenzia come tra il 2010 e il 2016, i salari dei dipendenti pubblici (sono esclusi i quadri, gli impiegati e i dirigenti) siano rimasti sostanzialmente fermi. È solo dal 2017 che le retribuzioni tornano ad aumentare. In termini comparativi, il comparto che mostra livelli retributivi per dipendente più bassi è quello delle Regioni e delle autonomie locali, seguito poi dai ministeri, dove in media i dipendenti hanno una retribuzione contrattuale intorno ai 26.000 euro annui, per poi arrivare ai dipendenti della Presidenza del Consiglio con retribuzioni pari a 40.000 euro annui. Questi ultimi sono gli unici per i quali, tra il 2017 e il 2018, il salario contrattuale non è aumentato: gli aumenti previsti dal nuovo contratto 2016-18 di questo comparto hanno avuto decorrenza a partire dal 2020.

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

*Figura 1 – Retribuzioni contrattuali (di cassa) per dipendente nella Pa per comparti
(Anno base = 2010)*



Fonte: Elaborazione su dati Istat. Anni 2010-2018

Dal momento che le retribuzioni del settore delle amministrazioni pubbliche, così come quelle del settore privato, sono determinate dai meccanismi definiti nella contrattazione nazionale, appare importante analizzare, la loro dinamica nel corso dell'ultimo trentennio.

Il comparto pubblico, diversamente da quanto accade in quello privato, è, infatti, caratterizzato da una tempistica molto irregolare del processo di contrattazione con lunghe pause, ampi ritardi rispetto alle scadenze naturali e successivi recuperi che implicano l'alternarsi di momenti di crescita marcata e concentrata nel tempo, con periodi di stasi degli aumenti contrattuali, come conseguenza delle scelte di policy a cui abbiamo fatto sommariamente riferimento. La discontinuità dei tempi della contrattazione si riflette in una dinamica annuale piuttosto variabile delle retribuzioni. Da questo punto di vista, il confronto tra l'evoluzione registrata per le attività della pubblica amministrazione e per i settori privati deve essere quindi esteso su un periodo sufficientemente lungo che abbracci più cicli di contrattazione. Focalizzarsi sulla comparazione delle dinamiche piuttosto che sul con-

fronto dei livelli è, inoltre, utile perché permette di depurare l'analisi da effetti dovuti alle caratteristiche strutturali dei settori e dei processi produttivi: ad esempio, della composizione occupazionale, effetti che potrebbero condurre a risultati e a conclusioni fuorvianti.

È molto importante evidenziare che la definizione degli aumenti diversamente dai settori privati avviene sulla massa salariale complessiva. Ciò ovviamente produce effetti distorsivi.

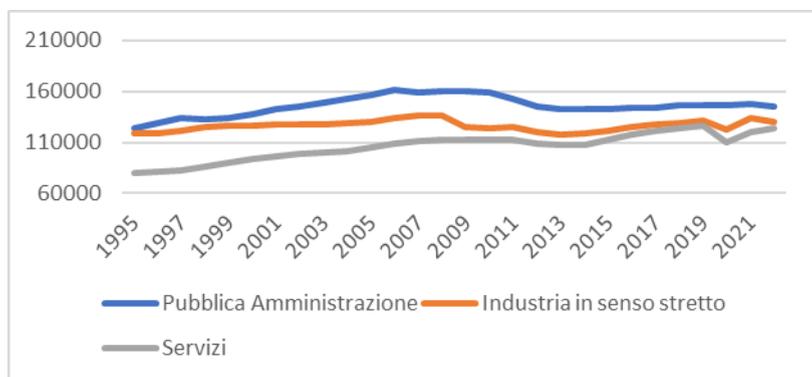
Andando nel dettaglio di quanto viene analizzato in questo studio, dapprima si riporta la dinamica delle retribuzioni con riferimento al periodo 1995-2022, in secondo luogo, data l'importanza rivestita dalla contrattazione di secondo livello, si discute il suo ruolo nell'ambito della PA nel periodo 2001-2021 studiando quindi l'evoluzione dei salari e la relativa composizione (voci stipendiali vs trattamenti accessori) per tre particolari comparti: Funzioni centrali, Funzioni locali, e Sanità.

La prima parte di analisi utilizza dati annuali derivanti dai conti nazionali forniti da Istat, ed è relativa ai settori dell'industria, dei servizi (commercio, trasporto, alberghi, ristorazione), e Pa. La figura 2 mostra l'andamento delle retribuzioni lorde reali per i tre diversi settori. È opportuno specificare che le retribuzioni comprendono i salari, gli stipendi e le competenze accessorie, in denaro e in natura, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali, corrisposti ai lavoratori dipendenti direttamente e con carattere di periodicità, secondo quanto stabilito dai contratti, dagli accordi aziendali e dalle norme di legge in vigore. Al fine di effettuare una comparazione temporale, le retribuzioni lorde reali sono ottenute moltiplicando quelle nominali per il coefficiente di rapporto, costruito a partire dall'indice dei prezzi al consumo Foi (base 2022=100), fornito da Istat. In media, per tutto il periodo 1995-2022 le retribuzioni lorde annuali corrisposte nel settore della Pubblica Amministrazione sono più alte di quelle pagate nei due settori privati ma questo è in parte dovuto al fatto che il tipo di dato utilizzato non ci permette di distinguere tra i diversi sotto-settori della Pa e tra i profili professionali (sono compresi tutti i dirigenti). Le retribuzioni pagate nel settore dei servizi rimango-

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

no invece su livelli più bassi. Il differenziale tra Pa e retribuzioni pagate nel settore dei Servizi tende a ridursi negli anni compresi tra il 2010, anno in cui le prime subiscono un forte calo quale effetto delle misure di blocco dei rinnovi contrattuali, e il 2019 anno in cui il differenziale tra pubblico e privato aumenta a causa della riduzione delle retribuzioni registrate nel settore privato come conseguenza della crisi sanitaria da Covid-19.

Figura 2 – Dinamica retribuzioni lorde reali dipendente per settore - Anni 1995-2022 (valori assoluti - milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, conti economici nazionali. Anni 1995-2022

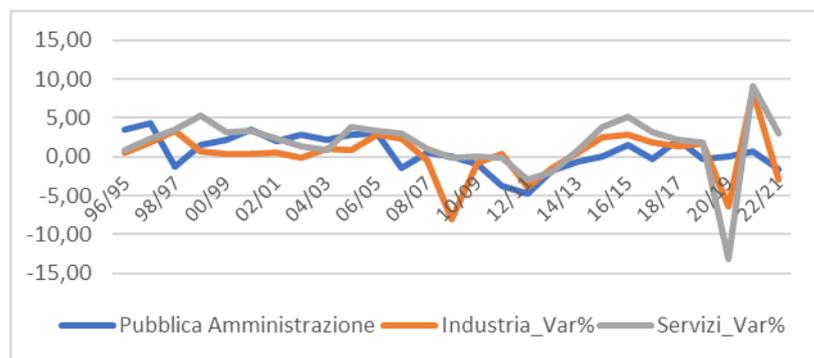
La figura 3 riporta i tassi di variazione percentuale delle retribuzioni reali annuali e suggerisce che nel 2012, rispetto all'anno precedente, l'industria in senso stretto e i servizi subiscono una riduzione rispettivamente pari a 3,9% e 2,9%, mentre il settore pubblico sconta una riduzione del 4,7%. Contrariamente a quanto accade nel settore privato, dove, a partire dal 2014, le retribuzioni iniziano ad aumentare, seppur con tassi di variazione bassi (0,7%), nella pubblica amministrazione si assiste ancora ad una riduzione (-0,6%). È solo nel 2016 che si registra un aumento della spesa per le retribuzioni pubbliche, aumento subito seguito da un nuovo lieve calo nel 2017.

L'ultimo triennio 2020-2022 è stato caratterizzato dalla crisi

innescata dalla pandemia da Covid-19. L'emergenza, oltre ad avere avuto effetti negativi sul numero assoluto dei lavoratori e sul numero delle settimane lavorate, ne ha avuti anche sulle retribuzioni. La figura 8 conferma che tali effetti hanno colpito soprattutto il settore privato: nel 2020 si registra una riduzione delle retribuzioni private medie pari al 9,7% contro una riduzione notevolmente inferiore per quelle corrisposte nel settore pubblico (-0,01%). Dopo una fase positiva avvenuta tra il 2020 e il 2021, nel 2022 si assiste nuovamente ad una tendenza alla diminuzione soprattutto per quanto riguarda la PA e l'industria.

In generale, il grafico 8 suggerisce che la crisi economico-finanziaria degli anni 2008-2009 ha colpito negativamente principalmente il settore dell'industria, mentre quella sanitaria il settore dei servizi determinando forti perdite. Ad esse però sono seguiti forti rimbalzi positivi a testimonianza della dinamicità del settore privato, dinamicità che non si osserva invece nella pubblica amministrazione. Dopo shock negativi le riprese sono molto graduali.

Figura 3 – Retribuzioni lorde dipendenti: variazione % su anno precedente Anni 1995-2022



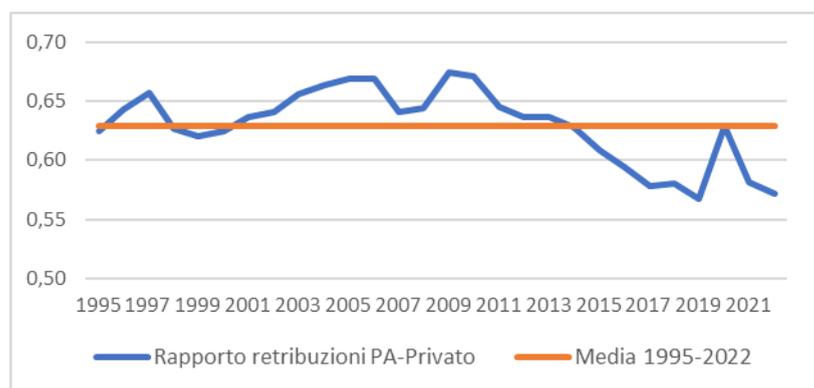
Fonte: Elaborazione su dati Istat, conti economici nazionali. Anni 1995-2022

Le dinamiche appena descritte determinano il valore e la tendenza del rapporto tra retribuzioni pubbliche e private. In media tale rapporto si attesta intorno allo 0,63, ovvero le retribuzioni private sono in media il 40% superiori a quelle pubbliche; tuttavia,

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

nel corso del trentennio esaminato si osserva un andamento altalenante. In particolare, a partire dal 2010 e fino al 2019 si assiste ad una progressiva riduzione del rapporto tra retribuzioni pubbliche e private a causa della riduzione del numeratore del rapporto come conseguenza del blocco degli adeguamenti contrattuali. Nel 2019 si raggiunge il picco più basso: la spesa per le retribuzioni pubbliche è poco più della metà di quella misurata nei settori dell'industria in senso stretto e dei servizi. Tra il 2019 e il 2020 si assiste ad una ripresa del rapporto, in parte imputabile alla contrazione delle retribuzioni privati conseguente alla crisi pandemica, subito seguita da una nuova riduzione fino al 2022 (Figura 4).

Figura 4 – Rapporto tra retribuzioni pubbliche e private – Anni 1995-2022



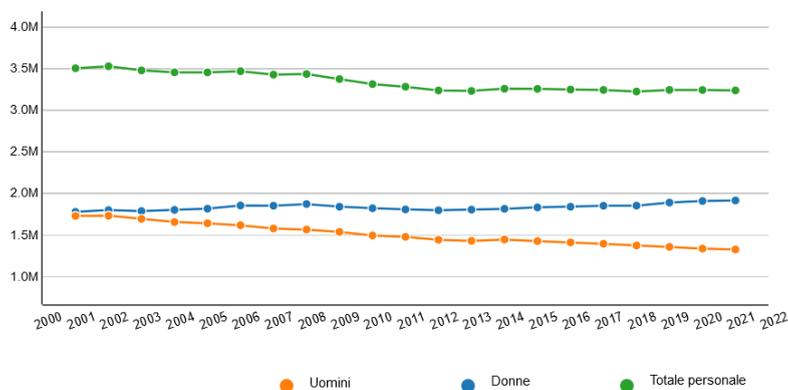
Fonte: Elaborazione su dati Istat, conti economici nazionali. Anni 1995-2022

Come specificato nel caso del confronto tra pubblico e privato, anche nell'analisi delle retribuzioni della PA è necessario, prima di qualsiasi commento, ricordare che la pubblica amministrazione non è, e non può essere trattata, come un settore omogeneo. Le differenze tra i diversi settori (in termini di processi produttivi, tipologie di servizi erogati, composizione professionale) sono, infatti, molto significative e suggeriscono la necessità di analisi di maggior dettaglio.

Tenendo a mente questo *caveat* e per dare una prima panoramica del fenomeno, per il momento ci limitiamo ad analizzare le dina-

niche retributive in aggregato per tre diversi comparti. Gli effetti di oltre un decennio di mancati rinnovi dei contratti ci consegnano oggi un quadro drammatico anche dal punto di vista dell'occupazione. Un quadro in cui, dal 2001 al 2021, i dipendenti pubblici assunti con un contratto a tempo indeterminato sono diminuiti di circa 267.000 unità, portandoci ai livelli più bassi dei Paesi europei per numero di dipendenti in ragione della popolazione (meno del 6%) e per età media del personale, con livelli ancora più critici per gli uomini (-404.053). L'occupazione femminile ha invece beneficiato di un aumento: +137.189 unità (figura 10). Queste tendenze trovano conferma nei dati dell'Ocse secondo cui, tra il 2007 e il 2017, l'Italia ha registrato una contrazione dell'occupazione nel settore pubblico di circa il 7,4%, la quinta riduzione più significativa tra tutti i Paesi dell'Ocse (Rizzica 2020).

Figura 5 – Numero di unità di personale occupato a tempo indeterminato, 2000-2021



Fonte: elaborazioni su dati del Conto annuale, Rgs. Anni 2001-2021

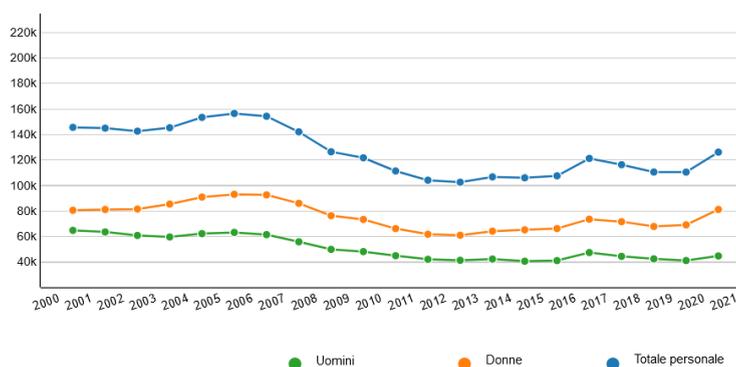
Questa riduzione dell'occupazione pubblica è stata comune ai lavoratori assunti a tempo indeterminato e a quelli con contratti flessibili (a tempo determinato, Lsu, interinale, e di formazione lavoro). La figura 6 mostra, infatti, che dopo un piccolo incremento osservato tra il 2003 e il 2006, a partire da quest'ultimo

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

anno anche l'occupazione non stabile sperimenta una progressiva riduzione. È solo dal 2016 che il numero degli occupati con contratti flessibili o, come spesso vengono definiti in letteratura, con contratti atipici torna ad aumentare. Complessivamente, nell'arco degli ultimi 11 anni, si registra comunque una variazione positiva: +4.400 unità.

La figura 6 mette in luce un'evidenza importante, ovvero l'aumento di personale occupato con contratto flessibile è trainato esclusivamente dalla dinamica che colpisce la componente femminile (+7.800 unità vs -3.400 per gli uomini). È importante ricordare che spesso i lavoratori e le lavoratrici assunti con contratti atipici si collocano più di frequente tra i profili professionali più bassi (attività di servizio sociosanitario e di cura alla persona a bassa specializzazione, lavoro esecutivo di ufficio) e ciò si ripercuote inevitabilmente sulle diverse dimensioni della qualità del lavoro: retribuzione, possibilità di formazione, autonomia ecc.

Figura 6 – Numero di unità di personale occupato con contratti atipici, 2000-2021



Fonte: elaborazioni su dati del Conto annuale, Rgs. Anni 2001-2021

In questo contesto di contrazione generale della forza lavoro pubblica, tuttavia, sono emerse differenze significative tra i vari comparti. Rispetto all'occupazione stabile, i comparti delle Fun-

zioni centrali perdono -126.570 unità; le Funzioni locali sopportano una riduzione pari a -102.143 unità. Il secondo settore per importanza, ovvero il Servizio Sanitario Nazionale, ha subito una contrazione di circa il 6% tra il 2008 e il 2018, simile a quella delle forze armate e dei Corpi di Polizia e dei settori minori. Ministeri ed Enti locali hanno subito una perdita di risorse vicina al 20% in dieci anni. Unica eccezione è rappresentata dal comparto Scuola che ha beneficiato di un regime diverso e di un'importante iniezione di risorse con la Legge «Buona Scuola» del 2015 (L. 107/2015) (Rizzica 2020).

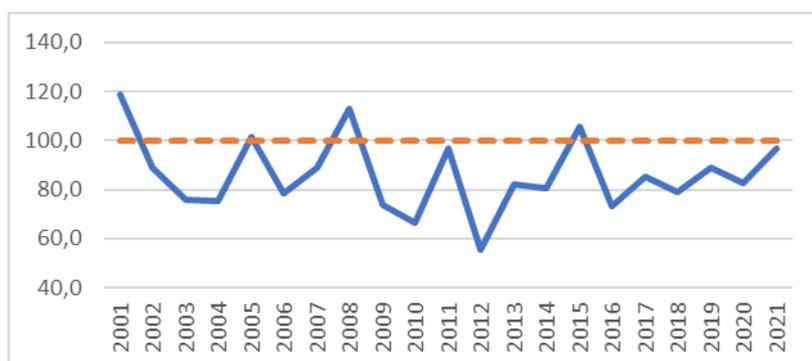
Per comprendere meglio le tendenze sopra descritte, è particolarmente utile analizzare i flussi in entrata e in uscita dalla PA. La figura 7 riporta il tasso di compensazione di turnover. I dati di riferimento riguardano il totale del personale, escluso quello con contratti flessibili. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione dello stesso o di altro comparto; pertanto, il turnover è analizzato al netto della mobilità. Il turnover, spesso definito come ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra coloro che escono dal mondo del lavoro e coloro che vi fanno ingresso ed è analizzato esaminando l'andamento di due indicatori calcolati per ogni anno del periodo che va dal 2001 al 2021. In questo studio calcoliamo il tasso di compensazione del turnover, ovvero il rapporto tra il numero dei nuovi assunti e il numero dei cessati nello stesso periodo. Il tasso è negativo se inferiore a 100.

Nei 21 anni presi in esame, con esclusione del 2001, 2005, 2008 e 2015, il tasso di compensazione del turnover mostra un saldo negativo perché inferiore a 100. Il valore più basso è raggiunto nel 2012 a indicazione di una riduzione del personale pubblico. Rizzica (2020) calcola il tasso di turn-over anche per i diversi comparti del settore pubblico e conferma che, in linea con quanto misurato per la Pa in aggregato, con pochissime eccezioni, tale tasso è stato costantemente al di sotto del 100%: i Ministeri e le Università sembrano essere i comparti più colpiti, con tassi (quasi) costantemente al di sotto del 50%. Tutti i comparti mostrano poi un certo aumento del tasso di turnover

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

a partire dal 2017. La dinamica del turnover è importante perché incide anche sull'ammontare delle retribuzioni medie corrisposte ai dipendenti nella misura in cui i cessati non vengono rimpiazzati da nuovi assunti con lo stesso livello retributivo. Ciò vale, ad esempio, nel caso dei pensionamenti: i più anziani, infatti, a parità di inquadramento professionale, percepiscono un salario superiore agli altri colleghi. Se, nel momento in cui lasciano il posto di lavoro, non vengono sostituiti con profili più elevati la media retributiva degli occupati necessariamente diventerà più bassa.

Figura 7 – Tasso di compensazione del turnover. Anni 2001-2021



Fonte: elaborazioni su dati del Conto annuale, Rgs. Anni 2001-2021

Proprio perché i comparti della Pa possono mostrare dinamiche molto diverse fra di loro, è importante specificare che il resto delle analisi si concentra su quelli contrattualizzati (Funzioni centrali, Funzioni Locali e Sanità). È da precisare, inoltre, che tali retribuzioni considerano sia le voci stipendiali che quelle accessorie ma sono al netto delle competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati).

La figura 8 riporta la dinamica delle retribuzioni reali medie pro-capite per i tre comparti. Essa evidenzia che tra il 2001 e il 2009 le retribuzioni dei lavoratori pubblici sono state caratterizzate da una tendenza positiva, trend che ha subito una forte fles-

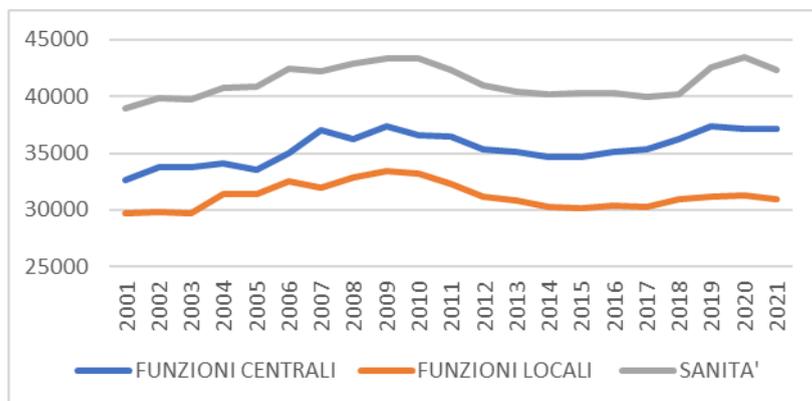
sione negli anni del blocco dei rinnovi contrattuali (2010-2016), per poi tornare ad aumentare tra il 2017 e il 2020. Queste evidenze confermano ancora una volta che tra le misure di maggiore impatto sulla dinamica salariale del pubblico impiego vi è la manovra di bilancio 2010 che ha prodotto il blocco della contrattazione individuale e dei fondi per la contrattazione integrativa per gli anni 2011, 2012 e 2013 prorogato al 2014 fino alla legge di bilancio 2016 che ha fissato il limite dei fondi al 2015 e l'articolo 23 del decreto legislativo 75/2017 che fissa il limite alla disponibilità dei fondi al 2016. Tali misure hanno nei fatti bloccato il salario accessorio e di fatto prodotto una contrazione in termini reali delle retribuzioni.

Pedaci et al. discutono come le retribuzioni nel decennio 2012-2021 abbiano subito rivalutazioni mediamente insufficienti rispetto all'aumento del costo della vita decretando quindi una perdita di potere d'acquisto. Gli autori mostrano poi che dividendo il decennio in due sottoperiodi, 2010-2015 caratterizzato dal blocco e 2016-2021 caratterizzato da alcuni rinnovi contrattuali, nel primo periodo le retribuzioni medie sono indietro di circa 7 punti percentuali rispetto all'inflazione, ma nel 2021 il distacco finale è del 5% senza tenere in considerazione gli effetti dei rinnovi 2019-2021 che vedono la loro completa attuazione nel 2022.

Se facciamo un confronto tra i tre comparti, emerge che il comparto della Sanità è quello che corrisponde salari medi più elevati, mentre quello delle Funzioni locali i salari più bassi. Questo risultato è, almeno in parte, ascrivibile, alla diversa composizione professionale dei comparti: nel comparto delle Funzioni locali nel 2021, ad esempio, il 95% dell'occupazione stabile è costituita da personale non dirigente contro l'80% del comparto della Sanità. Queste diverse quote hanno ripercussioni sull'aggregato delle retribuzioni medie. L'aumento, infine, che si registra per il comparto della Sanità tra il 2018 e il 2019-2020 è anche frutto del rinnovo contrattuale avutosi proprio in quegli anni e della presenza dell'indennità di esclusività dei medici che entra di fatto a far parte della retribuzione.

■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

Figura 8 – Dinamica retribuzioni reali medie pro-capite per comparto della Pa Anni 2001-2021



Fonte: elaborazioni su dati Aran, Rgs – Igop (dati aggiornati al 11/9/2023)

3.1 La contrattualizzazione di secondo livello

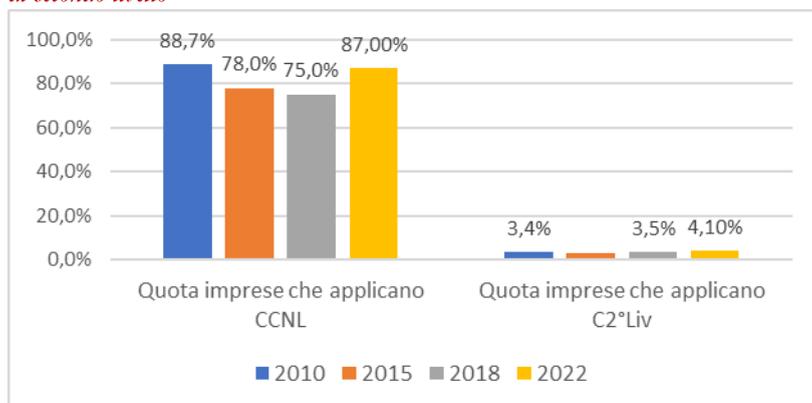
Dopo la discussione circa le dinamiche retributive, veniamo adesso ad analizzare il ruolo della contrattazione di secondo livello. Quando si parla di contrattazione integrativa è, prima di tutto, importante capire quanto essa sia diffusa sia nel settore privato che in quello pubblico. Rispetto al primo settore, grazie all'utilizzo dell'indagine Rilevazione Imprese e lavoro – Ril¹ – condotta dall'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche – Inapp – è possibile offrire una panoramica della diffusione della contrattazione collettiva tra le imprese italiane.

Mettendo a confronto i dati di quattro rilevazioni, la figura 9

¹ La rilevazione Ril viene condotta periodicamente su un campione rappresentativo costituito da circa 30.000 società di persone e società di capitali operanti nel settore privato, escluso quello agricolo. I dati raccolgono un ricco set di informazioni inerenti al profilo demografico degli imprenditori, all'assetto manageriale, alla composizione e alle relative caratteristiche della forza lavoro occupata in impresa, ai metodi di reclutamento del personale, alle tipologie di investimento, all'esposizione al commercio internazionale, all'innovazione tecnologica, al credito, ed infine, ad alcune caratteristiche delle relazioni industriali.

evidenzia che la quota di imprese, con almeno un dipendente, che dichiara di aver aderito al Ccnl ha subito un calo tra il 2010 e il 2018 passando da 88,7% a 75%. Nel 2022 si misura invece un aumento di circa 12 punti percentuali tornando così a valori prossimi a quelli registrati nel 2010. Diversamente accade per le imprese che rispondono in modo affermativo all'applicazione del contratto di secondo livello. Se da un lato la percentuale è molto bassa (si aggira intorno al 3,5-4%), dall'altro, tra il 2010 e il 2022, tale percentuale appare in continuo aumento (+0,7 punti percentuali). Come discusso da Brunetti e Marocco (2023), questo risultato potrebbe, almeno in parte, essere riconducibile alle politiche che incentivano la diffusione autonoma dello stesso secondo livello attraverso la leva economica.

Figura 9 - Quota di imprese che dichiarano di aderire al Ccnl e alla contrattazione di secondo livello



Fonte: Elaborazione su dati Ril-Inapp. Anni 2010, 2015, 2018, 2022

Alla luce di questi dati si conferma quanto già evidenziato dalla commissione Giugni del 1997 circa la prima fase applicativa del protocollo del 23 luglio 1993. La scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello è una delle ragioni di fondo della dinamica salariale contenuta. Il primo livello – con poche

eccezioni – prima dell’adozione dell’indice Ipca depurato dai costi dell’energia, con le distorsioni (prevedibili) in precedenza ricordate, aveva garantito il recupero dell’inflazione. La commissione non a caso indicava nella diffusione anche di un livello territoriale la via per compensare questo limite fortemente connesso alla morfologia del nostro tessuto produttivo.

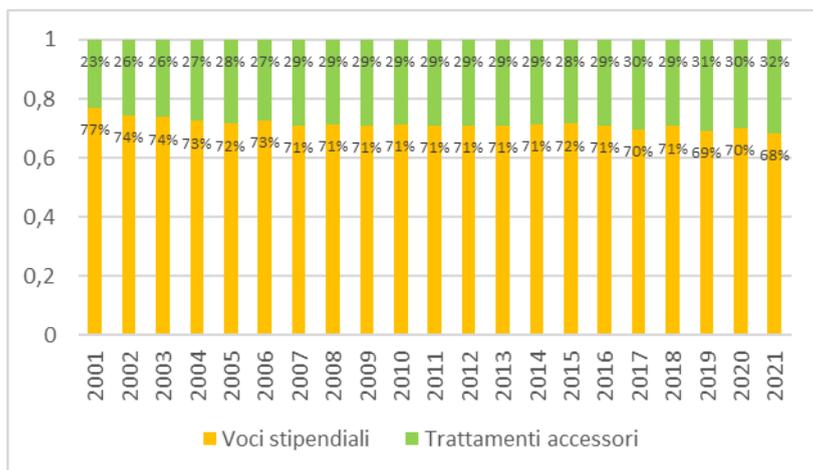
Per quanto riguarda il settore pubblico, l’Aran esegue ogni anno, a partire dal 2012, un monitoraggio circa l’utilizzo e la diffusione della contrattazione integrativa nella pubblica amministrazione. Se ci concentriamo sull’ultimo rapporto di monitoraggio disponibile che fa riferimento agli anni 2020 e 2021 emerge che dopo la contrazione pandemica vi è stato un incremento complessivo della diffusione della contrattazione integrativa: i numeri mostrano un aumento complessivo del 13%. Nella maggioranza dei casi i contratti regolamentano aspetti economici, quali indennità, performance, trattamenti accessori, maggiorazioni, criteri per le progressioni economiche. I tassi di contrattazione evidenziano percentuali importanti nella Scuola (82%) e Università (74%) e considerevoli nel resto dei casi (62% nel complesso). Prendendo in considerazione i singoli comparti si trovano importanti differenze: le amministrazioni delle Funzioni Centrali hanno svolto trattative finalizzate quasi esclusivamente all’utilizzo delle risorse decentrate (81%), nel comparto Sanità è rilevante il dato dei negoziati su stralci di specifiche materie (45%); infine, nelle Funzioni Locali è preponderante la quota di contratti a carattere economico (72%) ma è considerevole anche la percentuale di contratti negoziati su specifici istituti normativi (24%). I numeri dei contratti trasmessi sono nella maggioranza dei casi rivolti al personale non dirigente, ma questo deriva anche dal rilievo numerico di questi ultimi rispetto ai dirigenti.

Per meglio comprendere il peso che la contrattazione integrativa ha, e ha avuto, sul totale delle retribuzioni per i comparti della Pa in esame, nelle figure 10-12 si riporta la composizione percentuale ascrivibile rispettivamente alle voci stipendiali e ai trattamenti accessori rispettivamente per: Funzioni

centrali, locali, e Sanità. Alla retribuzione fissa si aggiungono, infatti, alcune voci variabili, come straordinari, premi di produttività, indennità di disagio, turno o rischio, indennità correlate ad incarichi di maggior responsabilità che costituiscono il Fondo salario accessorio ai fini della contrattazione decentrata/integrativa. Il Fondo salario accessorio fin dalla sua origine ha avuto il primario compito di riconoscere un salario aggiuntivo, oltre a quello stabilito dal contratto nazionale di lavoro e nasceva dall'esigenza di erogare maggiori somme a seconda delle esigenze delle varie pubbliche amministrazioni. Il peso della componente variabile sul totale della retribuzione varia a seconda dei comparti: nelle Funzioni centrali varia tra il 23% del 2001 e il 32% del 2021, nella Sanità tra il 22% e il 27%, mentre nel comparto delle Funzioni locali la componente accessoria della retribuzione si attesta intorno al 20%. Il maggior peso della componente variabile nel comparto delle Funzioni centrali è dovuto al fatto che nella voce trattamenti accessori vengono incluse sia le indennità fisse – che poi a tutti gli effetti costituiscono stipendio – che variabili. Nel caso del comparto della Sanità la maggior quota di trattamento accessorio si deve alla diffusa presenza, in questo comparto, di personale inquadrato su livelli medio alti, cioè livelli che prevedono indennità o straordinari cui viene corrisposta una remunerazione accessoria elevata. In termini di dinamica temporale, nel periodo del blocco della contrattazione la composizione delle retribuzioni rimane sostanzialmente stabile, ad eccezione di una riduzione della quota destinata alla componente accessoria misurata nel comparto della Sanità nel 2014. Quest'ultimo è anche il comparto in cui, tra il 2018 e il 2021, la componente accessoria della retribuzione mostra l'aumento maggiore: +5 punti percentuali contro i +2 punti percentuali misurati nel comparto delle Funzioni locali.

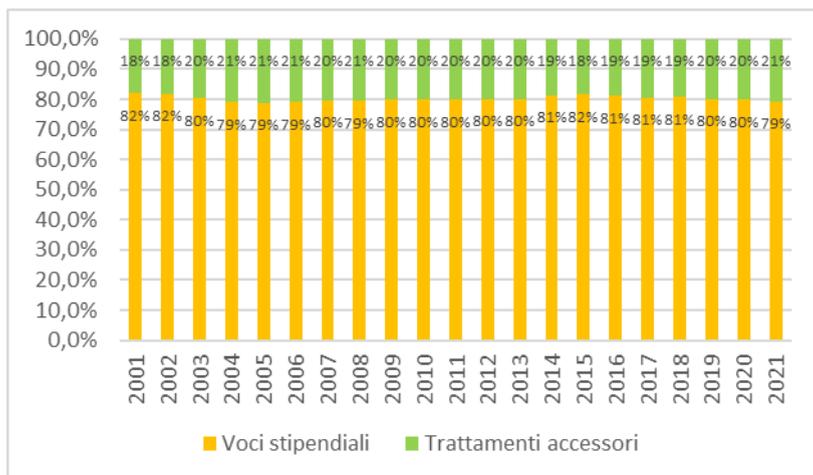
■ IL LUNGO TRENTENNIO DELLA STAGNAZIONE SALARIALE ■

Figura 10 – Composizione % delle retribuzioni medie pro-capite. Funzioni centrali. Anni 2001-2021



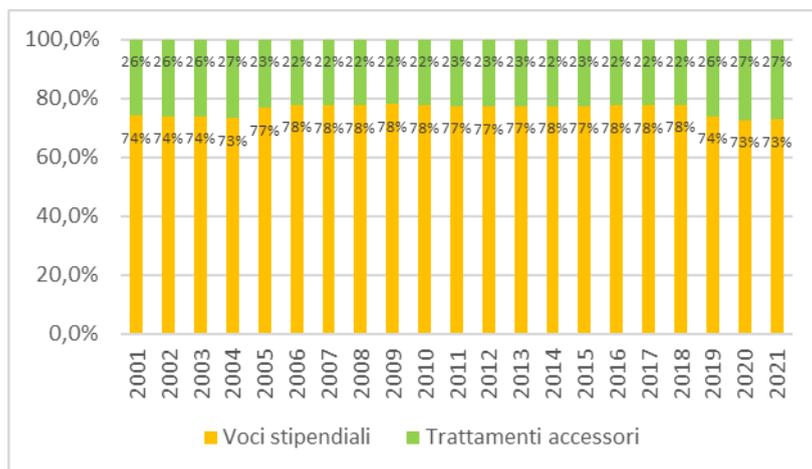
Fonte: elaborazioni Aran, Rgs – Igop (dati aggiornati al 11/9/2023)

Figura 11 – Composizione % delle retribuzioni medie pro-capite. Funzioni locali. Anni 2001-2021



Fonte: elaborazioni Aran, Rgs – Igop (dati aggiornati al 11/9/2023)

Figura 12 – Composizione % delle retribuzioni medie pro-capite. Sanità - Anni 2001-2021



Fonte: elaborazioni Aran, Rgs – Igop (dati aggiornati al 11/9/2023)

4. Conclusioni

È bene evidenziare che le dinamiche salariali del pubblico impiego sono fortemente condizionate dalla componente di salario accessorio in alcuni casi frutto della contrattazione nazionale, ma in molti casi determinato dalla contrattazione integrativa che copre quasi integralmente il numero di enti a differenza del lavoro privato. Soprattutto nella prima fase della contrattualizzazione, la contrattazione integrativa nel sistema pubblico, a differenza che nel privato, è stata una leva fondamentale per il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità interne alle amministrazioni, anche in conseguenza dell'impossibilità di ricorrere ad automatismi (i comparti studiati hanno superato con la contrattualizzazione il sistema degli scatti di anzianità) o a dinamiche tipiche nel privato di contrattazione individuale. Allo stesso tempo la contrattazione finalizzata all'incentivazione della produttività non diviene mai uniformemente determinante perché troppo spesso le risorse a disposizione sono scarse. Nella seconda metà degli

anni Duemila queste dinamiche entreranno in crisi in seguito alle prime misure di austerità che impongono vincoli di spesa e tagli lineari al sistema pubblico. Con il blocco della contrattazione integrativa, ma soprattutto con i tetti alla spesa del personale (compresi quelli previsti per i fondi del salario accessorio) il sistema negoziale tenderà alla paralisi sia per la progressiva riduzione delle risorse a disposizione, sia perché viziato dalla messa in discussione dell'autonomia delle parti. A decidere e orientare gli spazi di contrattazione spesso sono le circolari della Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, i revisori dei conti, addirittura il dipartimento della Funzione Pubblica, mentre le sedi deputate per risolvere controversie interpretative non sono mai state rese esigibili. Questa nuova condizione determina non solo il blocco dei tabellari, ma un vero e proprio arretramento delle retribuzioni medie di alcuni enti che vedono andare in pensione personale qualificato senza la possibilità né di sostituirlo con nuovi assunti, né di reperire personale in grado di ricoprire quei ruoli dall'interno: su quest'ultimo aspetto infatti è bene ricordare quanto sia problematico il blocco di qualsiasi progressione di carriera.

In conclusione, la dinamica salariale nei settori pubblici si colloca all'interno della più complessiva stagnazione dei salari italiani che coincide con questo lungo autunno del lavoro che datiamo almeno trent'anni. Certamente la comparazione dei dati tra settori pubblici e settori privati – per quanto complessa come tutte le comparazioni per l'enorme varietà di profili professionali coinvolti, per la differenza dei contesti, per il divaricarsi progressivo all'interno dello stesso sistema di relazioni industriali – smentisce la periodica vulgata di una dinamica dei settori pubblici particolarmente accelerata. Conferma certamente l'incidenza differente della diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello (al netto delle problematiche richiamate in precedenza) la cui esigibilità è conseguente alla maggiore tenuta del sistema pubblico di relazioni industriali garantita a nostro avviso anche dalla diffusione delle rappresentanze sindacali unitarie, rinnovate periodicamente e associate ad un sistema di misurazione della rappresentatività basato sulla legge che ben può essere considerato un

modello di riferimento per l'applicazione dell'articolo 39 della Costituzione a tutti i settori.

La dinamica salariale resta comunque insufficiente non solo perché inserita in quadro che vede il sistema Paese posizionare il proprio modello di sviluppo sulla svalutazione del lavoro ma per precise scelte di policy che hanno, com'è noto, prodotto un lunghissimo blocco della contrattazione collettiva nazionale e decentrata in una mera ottica di contenimento dei costi a cui si è associato il blocco delle progressioni professionali orizzontali e verticali. Inoltre, l'anomalia del calcolo degli aumenti percentuali sulla massa salariale complessiva ha prodotto nel tempo una divaricazione delle differenze storiche all'interno dei diversi comparti del pubblico impiego e all'interno degli stessi contratti collettivi tra figure professionali compensato parzialmente dalla corresponsione dell'elemento perequativo del Ccnl 2018-2021 prima una tantum e poi stabilizzato. La riforma degli inquadramenti professionali ed una parziale ripresa dei percorsi di carriera si auspica possano produrre effetti in controtendenza. Del resto all'interno dei diversi settori si scontano cospicue differenze che sono a loro volta effetto del trascinarsi non solo delle dinamiche precedenti alla contrattualizzazione dei rapporti di lavoro ma della stessa composizione della forza lavoro. I processi di esternalizzazione delle mansioni più basse hanno nel tempo portato inevitabilmente ad un addensamento di mansioni proporzionalmente più remunerate nei settori della sanità piuttosto che delle funzioni centrali rispetto agli enti locali e in particolare ai comuni. L'enorme varietà delle pubbliche amministrazioni a cui corrisponde una altrettanto grande varietà di professionalità richiede a nostro avviso la necessità di uno studio di maggiore profondità.

Com'è di tutta evidenza le risorse annunciate per i rinnovi dei contratti pubblici 2022/2024 non sono – nemmeno lontanamente – sufficienti a garantire il potere d'acquisto perso in questi anni. Ammesso e non concesso che i 5 miliardi previsti in manovra per scuola, statali e funzioni centrali corrispondano effettivamente a un incremento del +5,78%, come indicato nella relazione tecnica; nel triennio in questione (2022/24), l'ISTAT ha già atte-

stato un indice Ipca (depurato) cumulato pari al 16,9%. Bastano questi dati per capire l'impoverimento secco che queste lavoratrici e questi lavoratori stanno già subendo e che rischia di cristallizzarsi definitivamente, riproducendo i già sperimentati effetti depressivi sull'economia italiana che la dinamica salariale stagnante del trentennio già ha prodotto. Si enfatizza la propensione del nostro sistema Paese a scaricare sul costo del lavoro la mancanza di investimenti pubblici e privati, unica vera chiave per una crescita basata sull'innovazione tecnologica e la qualità del modello sociale oggi ancora più necessari a fronte della doppia transizione digitale ed ecologica in cui siamo inevitabilmente coinvolti. In questo senso il ruolo dei settori pubblici a presidio dei diritti di cittadinanza fondamentali e della sfera dei beni comuni rivestono una importanza ancora più strategica come argine alle crescenti disuguaglianze.

Sulla dinamica salariale nel suo complesso e l'evidente crisi del nostro sistema di relazioni industriali evidenziamo che interventi a sostegno della contrattazione collettiva pur in un contesto ad ampia diffusione come quello italiano si rendono evidentemente necessari per invertire una tendenza profonda. L'IPCA depurata del costo dei beni energetici rappresenta un parametro discutibile arrivando spesso a decurtare programmaticamente una parte del salario reale. I ritardi nei rinnovi hanno anche un peso notevole.

La questione salariale chiama in causa, più in generale, un lungo trentennio di declino del lavoro e del suo valore sociale. Corrisponde al declino neanche tanto lento della nostra specializzazione produttiva verso beni a valore aggiunto sempre più basso, ai processi di terziarizzazione dettati da logiche di risparmio sui costi, per dirla sinteticamente con le parole di Ulrich Beck: brasilianizzazione del mercato del lavoro (Beck, U. 2000). Era inevitabile? Era scritto? È un fenomeno sociale ineluttabile? La verità è che tutta la normativa sul lavoro che si è affermata dalla prima metà degli anni Novanta matura in una stagione che vede il *mainstream* conservatore condizionare la politica economica dei Paesi occidentali a prescindere dal colore dei governi e non può essere astratto da ciò che accadeva nel nostro Paese. La legislazione che

ha progressivamente legittimato l'uso della precarietà è una delle cause della nostra specifica crisi: la discontinuità lavorativa e la sottoccupazione (vedi i dati sui contratti a termine, il lavoro parasubordinato e il part time involontario) rappresentano una delle ragioni del declino dei nostri salari. La proposta di legge sul salario minimo è una novità importante perché accoglie molte delle osservazioni che la Cgil ha fatto in questi mesi a partire dalla generalizzazione dell'osservanza dei livelli retributivi previsti dai contratti collettivi, confermando il ruolo di autorità salariale delle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Ciò significa attuare l'articolo 36 della Costituzione per cui la retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato corrisponde al trattamento economico complessivo corrispondente a quello previsto dal CCNL e comunque un trattamento minimo inderogabile non inferiore a 9 euro. Bisogna tenere presente che la direttiva europea sul salario minimo individuava come soglia di riferimento la doppia soglia del 60% della mediana e del 50% della media salariale. I 9 euro corrispondono all'80% della mediana quindi 20 punti sopra la direttiva. Il vero problema è che la media dei salari è complessivamente bassa, quindi serve sia il salario minimo sia un aumento generalizzato di tutte le retribuzioni che risentono di una dinamica stagnante da circa un trentennio. Tuttavia, il punto è un altro. Sarebbe la prima legge, da anni, a sostegno dei lavoratori e indirettamente anche della contrattazione collettiva, a maggior ragione se venisse associata, come chiediamo, ad una normativa di piena attuazione all'articolo 39 della Costituzione in tutti i settori, relativamente alla misurazione della rappresentatività e all'efficacia *erga omnes* dei Ccnl, funzionale a contrastare il fenomeno dei contratti pirata; a una diffusione delle Rsu sul modello dei settori pubblici; all'allargamento dell'efficacia dei contratti a tutti i lavoratori, includendo il lavoro parasubordinato. Purtroppo, la delega al governo sulla contrattazione collettiva successiva alla sostanziale bocciatura da parte del Cnel delle proposte di salario minimo non sembra aprire scenari favorevoli a questo esito ma per fortuna la storia non è già scritta.

Riferimenti bibliografici

- Banca D'Italia, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale*, Roma 31 maggio 2023
- Barbieri M., 1997, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Bari, Cacucci.
- Beck U., 2000, *Il Lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- D'Antona M., 1997, *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in Battini S., Cassese S., (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.
- D'Antona M., 1990, *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene.
- D'Antona M., 1996, *La neolingua del pubblico impiego riformato* in Lavoro e diritto, X, 2 1996
- Di Nunzio D., (a cura di), 2023, *Inchiesta sul lavoro, Condizioni e aspettative*, Roma, Futura Edizioni.
- D'Eramo M., 2020, *Dominio*, Milano, Feltrinelli.
- Garofalo M.G., 1990, *Verso l'unificazione del mondo del lavoro?* in ISAm, Riforma del rapporto di pubblico impiego, Milano, FrancoAngeli.
- Gaddi M., 2023, *L'inflazione: falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso.
- Giangrande N., 2021, *La precarietà occupazionale e il disagio salariale in Italia. Le conseguenze della pandemia sull'occupazione e sui salari*, Working Paper della Fondazione Di Vittorio n. 2/2021.
- Inapp, 2023, *Lavoro, Formazione, Welfare. Un percorso di crescita accidentato*.
- Leonardi S., 2023, *Salari e inflazione*, Qrs n. 1/2023, Roma, Futura Ed.
- Megale A., D'Aloia G., Birindelli L., 2007, *Salari e contratti in Italia e in Europa*, Roma, Ediesse.
- Pianta M., (a cura di), 2023, *L'inflazione in Italia, Cause, conseguenze, Politiche*, Roma, Carocci.
- Ricciardi M., 2022, *La contrattazione e il lavoro pubblico, Un cammino lungo 40 anni*, Roma, Edizioni conoscenza.
- Rusciano M., 1989, *Rapporto di lavoro pubblico e privato verso regole comuni?* in Lavoro e diritto.
- Streeck W., 2013, *Tempo Guadagnato, la crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Trentin B., 1980, *Politiche sindacali, programmazione e piano d'impresa in Democrazia industriale idee e materiali*, Esi.

- Trentin B., 1975, *Lettera a Enrico Berlinguer sulle ristrutturazioni produttive*, fondo Bruno Trentin presso archivio storico Cgil ora in Ranieri A., Romeo I., *Bruno Trentin e l'eclissi della sinistra Diari 1996-2004*, Roma, Castelvecchi 2020.
- Trentin B., 1996, *La Città del lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- Rizzica L., 2020, *The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover*, *Questioni di Economia e Finanza*, Bdi Occasional papers n. 560
- Sinopoli F., 2012, *Politiche neoliberali diritto del lavoro e alternative di politica industriale*, *Qrs* n. 2/2012, Roma.
- Zoppoli A., 1990, *Autonomia collettiva e pubbliche amministrazioni* in D'Antona, (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene.
- Zoppoli A., 2000, *Dirigenza Contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Esi.
- Napoli M., Garilli A., (a cura di), 2013, *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, Cedam.
- Zoppoli L., 2011, *Contratto Contrattualizzazione contrattualismo, la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *Ridl*, n. 2, I.
- Zoppoli L., 2011, *Ideologie e tecniche nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Zoppoli L., 2018, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali partecipate*, in *Quaderni di Rgl* 4/2019
- Zoppoli L., 2018, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico*, in *WP C.S.L.D.E Massimo D'Antona* 366/2018.

Finito di stampare
nel mese di luglio 2024
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma