



# MEMORIA

**per la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)  
della Camera dei deputati in sede di “Indagine  
conoscitiva sulle nuove disuguaglianze prodotte  
dalla pandemia da COVID-19 nel mondo del lavoro”**







## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

---

IL PRESIDENTE

(memoria del 20 ottobre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il Regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 18, *(Procedure semplificate)*;

VISTA la nota 7 ottobre 2021 a firma del Presidente On, Romina Mura della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati di

convocazione del Presidente del Cnel all'audizione informale in videoconferenza nell'ambito dell'indagine conoscitiva su *“Le nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro”*;

VISTO l'elaborato di commento al programma dell'indagine conoscitiva predisposto dagli Uffici istruttori del Cnel;

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 13 ottobre 2021;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

**ADOTTA**

L'unita Memoria sull'indagine conoscitiva *“Le nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro”*

Prof. Tiziano Treu

**Memoria del Presidente per la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)  
della Camera dei deputati in sede di “Indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze  
prodotte dalla pandemia da COVID-19 nel mondo del lavoro”**

**Programma dell’indagine conoscitiva**

La pandemia ha creato nuove disuguaglianze che si sono aggiunte a quelle preesistenti. Molte di queste disuguaglianze sono destinate a rimanere per lungo tempo. La chiusura delle scuole per quasi un intero anno scolastico rischia di portare gli studenti con genitori poco istruiti, i figli degli immigrati, i giovani con minore autodisciplina, ad accumulare ritardi difficilmente recuperabili nel processo di apprendimento. Il contagio da COVID-19 è stato maggiormente diffuso fra i gruppi sociali più deboli e lascia tra i sopravvissuti cicatrici profonde, con alterazioni non transitorie del loro stato di salute. Il lavoro da remoto aggiunge alle tradizionali disuguaglianze nel mercato del lavoro quelle legate alle condizioni abitative, dato che per molti il luogo di lavoro è diventato la propria abitazione. Anche questa nuova dimensione delle disuguaglianze è destinata a lasciare strascichi, perché molte imprese altamente indebitate, anche una volta debellata la pandemia, potrebbero scegliere di tagliare i propri costi fissi riducendo le spese per l’affitto di uffici e imponendo a molti lavoratori di lavorare da casa alcuni giorni della settimana.

Come tutte le recessioni, anche la recessione da COVID-19 ha colpito in modo disuguale il mondo delle imprese e il lavoro autonomo. Ma ci sono due caratteristiche della recessione derivante dalla pandemia che la rendono potenzialmente molto pericolosa per la tenuta del tessuto sociale. La prima è che non c’è stata nessuna gradualità nel trasferimento dello *shock* dalle imprese alle famiglie. Le imprese hanno dovuto, da un giorno all’altro, chiudere i battenti. Questo non ha dato alle famiglie il tempo necessario per cercare di attutire l’impatto della crisi, ad esempio individuando fonti di reddito alternative o cambiando il proprio stile di vita. La seconda è che il profilo di chi ha grandemente beneficiato della crisi (i giganti del *web*, le imprese con un ruolo nevralgico nella filiera della salute, quelle coinvolte nel commercio *on line*, etc.) ha potuto capitalizzare sul dramma degli altri e si è trovato al posto giusto nel momento giusto per pura fortuna. Questo rende le enormi disuguaglianze prodotte dalla crisi, gli immensi guadagni realizzati dai super-ricchi, ancora più odiosi agli occhi di molti.

La politica economica in Italia ha reagito immediatamente alla crisi, ma molti interventi sono stati messi in atto in ritardo e non sono stati in grado di raggiungere in modo adeguato le persone che ne avevano più bisogno. Anche sul piano del sostegno alla domanda, i *bonus* e i trasferimenti in alcuni casi hanno finito per alimentare i risparmi delle famiglie, perché queste non erano in grado di consumare (data la chiusura di molti servizi) oppure non

volevano farlo per il timore di essere contagiate. Dunque, ci sono molti quesiti sull'efficacia di queste misure sia sul piano del contenimento della povertà e delle disuguaglianze, sia su quello del sostegno alla domanda aggregata.

La presente indagine conoscitiva intende offrire alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) e, in generale, alla Camera dei deputati strumenti conoscitivi adeguati per intervenire tempestivamente e in modo efficace su queste nuove dimensioni delle disuguaglianze con riferimento al mondo del lavoro.

Oggi, infatti, non sono disponibili informazioni sui vari aspetti delle disuguaglianze che abbiano contemporaneamente i requisiti di profondità, estensione, multidimensionalità e tempestività necessari per monitorare e valutare l'impatto di diverse misure di politica economica, con particolare riguardo al mondo del lavoro, anche al fine di consentire un attento monitoraggio, in sede parlamentare, dell'attuazione, anche normativa, delle politiche che saranno finanziate tramite il piano *Next Generation EU*.

Più in dettaglio, l'indagine dovrebbe cercare di dare risposta ai seguenti quesiti:

- quali sono le caratteristiche sociodemografiche e reddituali dei lavoratori occupati nelle imprese, classificate in base al rischio operativo derivante dalla crisi economica e sanitaria;
- quali sono le caratteristiche sociodemografiche e reddituali delle persone che hanno contratto il COVID-19;
- quali evidenze sono disponibili sull'evoluzione della situazione degli individui e delle famiglie beneficiari dei provvedimenti di sostegno al reddito;
- come evolve l'occupazione nelle imprese in base al rischio operativo derivante dalla crisi economica e sanitaria;
- quali caratteristiche presentano le imprese e i lavoratori coinvolti nelle attivazioni e cessazioni di contratti di posizioni lavorative dipendenti;
- quali sono le condizioni abitative e le connessioni *internet* di chi lavora in remoto;
- quali sono gli effetti sui consumi delle misure adottate in favore dei lavoratori e delle loro famiglie;
- quali sono gli effetti sulla carriera lavorativa derivanti dall'aver contratto il COVID-19;
- qual è la correlazione fra rischio di contagio da COVID-19 e altri rischi lavorativi;
- quali sono gli effetti della pandemia sull'apprendimento e sugli esiti occupazionali di chi ha subito il *lockdown* nelle scuole.

## 1) L'impatto della pandemia su tasso di occupazione e qualità del lavoro

Un indicatore significativo dell'impatto sui livelli e sulla qualità dell'occupazione della crisi economica generata dall'emergenza pandemica si ricava dalla **simmetrica corrispondenza del calo occupazionale e di quello della disoccupazione, verificatosi nel corso del 2020. A differenza di quanto avvenuto in passato, infatti, alla decrescita del numero degli occupati non ha fatto riscontro un aumento dei disoccupati che, al contrario, nell'anno considerato sono sensibilmente diminuiti, determinando in tal modo un anomalo incremento della popolazione inattiva e, dunque, a forte rischio di esclusione anche dalle successive dinamiche di ripresa.** Peraltro, non tutte le componenti del mercato del lavoro risultano essere state colpite allo stesso modo da tale fenomeno. Il prezzo maggiore lo hanno pagato le **categorie tradizionalmente più vulnerabili come giovani, donne e stranieri, nonché le tipologie occupazionali meno stabili, come ad esempio i rapporti a tempo determinato.** In riferimento a tali posizioni, dunque, **l'emergenza sanitaria ha finito per esasperare disuguaglianze già esistenti, come dimostra ad esempio l'allargamento del gap occupazionale tra donne e uomini registrato nel 2020.** Analogamente, è cresciuto il **divario intergenerazionale con un ulteriore incremento dalla differenza fra tasso di occupazione dei giovani *under 35* e *over 50*, laddove a monte della pandemia il primo era già nettamente più basso del secondo.** Fra le componenti più esposte ai contraccolpi occupazionali dell'emergenza sanitaria nel 2020 risultano i cittadini stranieri, che hanno visto il tasso di occupazione scendere percentualmente al di sotto di quello degli autoctoni. Va quindi osservato come i riflessi dell'emergenza pandemica in termini di disuguaglianza occupazionale non si siano distribuiti in modo omogeneo all'interno del mondo del lavoro, determinando il **verificarsi di una paradossale situazione di disuguaglianza della disuguaglianza in relazione a specifici ambiti lavorativi e a specifiche aree geografiche.** Il calo del tasso di occupazione nel 2020, ad esempio, ha colpito maggiormente le regioni del Paese che – soprattutto nella prima fase della pandemia – sono risultate più esposte al rischio di diffusione del contagio. **Dato che l'emergenza sanitaria ha colpito soprattutto in un primo momento le regioni del Nord, il divario rispetto alle regioni del Sud sul tasso di occupazione è diminuito, ma è cresciuto (a svantaggio del Sud) quello sul tasso di inattività.** Se poi guardiamo ai settori di attività economica, i fattori penalizzanti per l'occupazione sono risultati più gravi per le attività che hanno subito le maggiori restrizioni a causa delle chiusure selettive imposte dai vari provvedimenti governativi che si sono succeduti da marzo 2020. Il settore dei servizi, quello del commercio, quello degli alberghi e ristorazione e, in generale, tutte le attività legate ai viaggi e al turismo hanno segnato flessioni occupazionali importanti, mentre per le attività professionali, quelle immobiliari e i servizi alle imprese si sono registrate perdite più contenute, ancorché non trascurabili. Per l'industria, invece, l'impatto della pandemia sull'occupazione è stato mitigato dal massiccio

ricorso agli ammortizzatori sociali e dal blocco dei licenziamenti imposto dal Governo per tutta la prima fase dell'emergenza e rimosso, peraltro non integralmente, solo nell'estate di quest'anno.

Di qui emerge la necessità di **affrontare in modo concreto l'annoso tema della riforma degli ammortizzatori sociali che, a legislazione vigente, produce un inevitabile effetto distorsivo sul mercato del lavoro a causa della non omogenea copertura del sistema di tutele ai settori e alle classi d'impresa esistenti nella realtà produttiva del Paese**. In tale ottica, il CNEL da tempo si è fatto promotore di un confronto permanente fra le parti sociali per mettere a fuoco i principali problemi connessi all'attuale sistema di ammortizzatori sociali, per contribuire all'interlocuzione delle stesse con il Governo e con il Parlamento in vista di una riforma che oggi, proprio alla luce delle discrasie emerse durante la crisi del sistema produttivo causata dall'emergenza pandemica, appare non più rinviabile.

Corre l'obbligo, al riguardo, di sottolineare come **già nel XXII Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, presentato agli inizi del 2021, le parti sociali abbiano avvertito la necessità di dedicare un intero capitolo all'analisi dell'andamento dei diversi provvedimenti di sostegno al reddito nell'ambito del quadro emergenziale venuto a definirsi da febbraio 2020 in poi, "con lo scopo di mettere in rilievo la disciplina, la struttura e le criticità di tale sistema"**<sup>1</sup>. In tale contesto, le parti sociali sindacali e datoriali hanno anche rappresentato le rispettive indicazioni sulla possibile universalizzazione dello strumento e sulla necessità di semplificare le procedure per accedere agli ammortizzatori sociali, nonché sul potenziamento delle politiche attive del lavoro da affiancare alle politiche passive "al fine della effettiva riqualificazione delle competenze dei lavoratori". La complessità dell'attuale quadro regolatorio degli strumenti di sostegno al reddito non ne favorisce l'omogeneità e la funzionalità in chiave di supporto ai processi di trasformazione del lavoro. Tra i diversi settori produttivi persistono infatti "sostanziali differenze e specificità", sia per le integrazioni salariali che per le indennità di disoccupazione, che rendono **necessario ridurre le disparità di trattamento dei diversi strumenti oggi a disposizione, anche in riferimento alla diversità delle aliquote contributive**. La continuità di attenzione delle parti sociali al tema della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali troverà ulteriore conferma in una specifica analisi contenuta nel nuovo Rapporto annuale CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, attualmente in corso di predisposizione e la cui presentazione è prevista per il prossimo mese di dicembre, ovviamente nella misura consentita

---

<sup>1</sup> CNEL, XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, Roma, 2021, cap. 6: "Sostegno al reddito e COVID-19", p. 151.



dall'estensione e dalla profondità dell'iniziativa governativa nell'ambito della legge di bilancio 2022.

L'osservazione delle dinamiche relative alle attivazioni dei rapporti di lavoro nella fase pandemica in relazione al genere mostra un andamento nettamente sfavorevole per le donne, con un'accentuazione della tendenza già riscontrabile nel periodo precedente. **Nella generale contrazione delle attivazioni registrata nel corso del 2020, la componente femminile ha pagato un prezzo più elevato di quello (già pesante) degli uomini.**

Riguardo le diseguaglianze di genere, la perdurante situazione di crisi sta avendo un forte impatto globale sul fronte della parità tra uomo e donna. **La pandemia ha fatto crollare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, non solo in Italia ma in tutto il mondo.** Infatti, i dati forniti dal recente Rapporto 2021<sup>2</sup> del *World Economic Forum* sulle diseguaglianze di genere hanno evidenziato come la situazione di crisi che perdura da più di un anno stia avendo un forte impatto sul fronte della parità tra uomo e donna. Anche i dati dell'ILO (International Labour Organization) confermano e come testimoniano anche le evidenze sull'occupazione in Italia, il problema Covid nel mondo del lavoro è stato soprattutto femminile. Questa maggior sensibilità alla crisi trova spiegazione in particolare in **due ragioni: da una parte, le donne sono più occupate in settori colpiti direttamente dalla pandemia (si pensi ai servizi, al turismo, alla ristorazione); in secondo luogo, la maggiore necessità di cura tra le mura domestiche, come spesso accade, si è scaricata in larga parte sulle loro spalle.**

Le donne risultano sottorappresentate nei "lavori del futuro" e questo è un dato preoccupante per le nuove generazioni. Il risultato è che **il Covid ha riportato indietro le lancette, allontanando di altri 36 anni il momento in cui a livello globale si potrà raggiungere l'uguaglianza di genere.** Sulla base delle previsioni effettuate nella precedente edizione il traguardo della parità sarebbe stato raggiunto in 99,5 anni; ora, **dopo la pandemia, di anni ce ne vorranno 135,6.** Nonostante si stiano creando condizioni di parità in termini di educazione e condizioni sanitarie, le donne non hanno le stesse opportunità in termini di trattamento economico, di partecipazione politica e di sicurezza nel mantenimento del posto di lavoro. Queste differenze si acquiscono e diventano più evidenti nel momento in cui ci si trova a fronteggiare una situazione di crisi globale come questa. In testa alla classifica della parità si mantengono i Paesi nordeuropei, a partire da Islanda, Finlandia, Norvegia e Svezia. Quest'ultima è preceduta dalla Nuova Zelanda e seguita a ruota dalla Namibia. Germania e Francia si piazzano rispettivamente sui gradini numero 11 e 16, mentre gli Usa sono solo al trentesimo posto. Dopo un anno di pandemia, in un panorama tutt'altro che roseo, **nella classifica stilata dal *World Economic Forum***

---

<sup>2</sup> World Economic Forum - Gender Gap Report 2021 [WEF\\_GGGR\\_2021.pdf \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/reports/gender-gap-report-2021)

(WEF) emerge il balzo registrato dall'Italia, che ha guadagnato 13 posizioni salendo dal 76° al 63° posto su un *panel* di 156 Paesi al mondo. La spinta maggiore al miglioramento è venuta dalla politica, dove risultiamo il quarantunesimo Paese nella classifica, arrivando addirittura al trentatreesimo posto se si tiene conto delle donne nell'esecutivo. L'altra faccia della medaglia, però, è la partecipazione economica, che ci vede scivolare al 114° posto a livello europeo. Peraltro, i dati che compongono l'indice di quest'anno non fotografano ancora appieno gli effetti della pandemia sull'economia. Il rapporto conferma che l'allarme sul "rischio diseguaglianze" della crisi Covid è molto fondato. Le donne perdono il lavoro più degli uomini, e quindi arretrano nel reddito e nel benessere.

Peraltro, quella legata al genere non è l'unica forma di disuguaglianza legata al lavoro ad essersi manifestata in maniera più netta a causa della crisi generata dalla pandemia. L'effetto moltiplicatore delle disuguaglianze occupazionali dovute al Covid trova riscontri sotto l'aspetto della **distribuzione territoriale delle nuove attivazioni, che - nella fase di massima incidenza dei provvedimenti emergenziali di chiusura o restrizione delle attività produttive - ha fatto registrare il crollo più pesante nelle regioni del Centro e, a seguire, del Nord; ma anche nella loro tipologia contrattuale, che se nella fase più critica ha visto penalizzate quasi in egual misura i rapporti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, nella successiva fase di ripresa delle attività ha segnato un netto vantaggio per le attivazioni di rapporti a termine, in controtendenza rispetto al periodo per-Covid.**

Da un lato, quindi, la sospensione delle attività non essenziali è stata all'origine del forte rallentamento delle nuove assunzioni, specie quelle con contratti a termine; dall'altro ha contribuito a determinare la mancata sostituzione delle uscite dall'occupazione stabile (anche per pensionamento) con nuovi ingressi di uguale tipologia. La ripresa che ha caratterizzato la prima parte del 2021 sembra aver confermato la crescente disomogeneità occupazionale - e, di conseguenza, sociale - che si traduce in una crescita dei rapporti a termine a scapito di quelli a tempo indeterminato e dei lavoratori indipendenti. Questi ultimi, in particolare, hanno fatto registrare un saldo negativo eccezionale rispetto alla fase pre-pandemica, ma anche i contratti stabili segnano il passo nel confronto con la situazione precrisi: segnali di una **trasformazione del mercato del lavoro che rimanda alla prospettiva di un progressivo impoverimento di vaste fasce di popolazione dovuto alla perdita (o al drastico ridimensionamento) degli introiti da lavoro autonomo o subordinato.**

Fra i segmenti della forza lavoro che hanno maggiormente risentito della crisi vanno senz'altro annoverati i **giovani fra i 15 e i 34 anni**, per i quali la riduzione dell'occupazione verificatasi a causa dell'emergenza Covid non sembra ancora in grado di essere completamente recuperata. Peraltro, la crescita dell'occupazione giovanile registrata dopo la fase più acuta della crisi - segnatamente, dai primi mesi del 2021 - appare legata soprattutto a tipologie occupazionali diverse dal lavoro stabile; un fenomeno che va letto

anche in relazione alla **necessità, preesistente alla crisi, di implementare percorsi formativi e professionalizzanti adeguati alle richieste del mercato del lavoro, anche al fine di contrastare il fenomeno rappresentato dal rischio di esclusione (o marginalizzazione) dal mercato del lavoro dovuto all'alto tasso di abbandoni precoci che si registra nel nostro Paese. Siamo qui in presenza di una delle forme più preoccupanti di disuguaglianza sociale e lavorativa, che determina un crollo delle prospettive occupazionali per una platea molto vasta di giovani, peraltro fortemente correlate alle condizioni del contesto socioeconomico e familiare di appartenenza.**

**L'efficacia delle misure sia sul piano del contenimento della povertà e delle disuguaglianze, sia su quello del sostegno alla domanda aggregata, è strettamente connessa alla necessità di una crescita strutturale, robusta e stabile sul medio periodo.**

Come evidenziato dal CNEL<sup>3</sup> nel corso della recente audizione presso le Commissioni Bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo, **la NADEF 2021 illustra un quadro caratterizzato da maggior crescita, riduzione del deficit e minor debito (con positiva diminuzione della ingente spesa per interessi passivi), ed è costruita su un clima di fiducia nei confronti del Paese che appare nuovo in quanto prospetta una ripresa marcata nel biennio 2023-24 (ma un terzo della crescita è riconducibile all'effetto propulsivo del PNRR).** Il CNEL concorda con questa impostazione orientata a una politica espansiva e strutturale, ed anzi ha attivato al suo interno l'iniziativa di seguire le fasi di attuazione dei principali progetti attraverso specifici gruppi di lavoro formati da rappresentanti ed esperti delle Organizzazioni, in raccordo con le analoghe iniziative del CESE ed in una ottica di pieno sostegno ai Governi responsabili. Le recenti dinamiche dell'economia italiana e il quadro macroeconomico tendenziale di riferimento contengono, si è visto, elementi che inducono a un certo ottimismo. **Tuttavia, la riduzione del deficit appare subordinata alla capacità di intraprendere e garantire un percorso continuativo di crescita, oltre che ai futuri possibili sviluppi della pandemia.** Durante le fasi della pandemia il sostegno pubblico al sistema economico e sociale è stato orientato a salvaguardare i livelli occupazionali e a contenere la distruzione di capacità produttiva. Ma va segnalato che nel confronto con le grandi economie mondiali la ripresa non appare ancora consolidata, poiché almeno nel breve termine essa dipende ancora dalle

---

<sup>3</sup> "Memoria per l'audizione preliminare 5 ottobre aprile 2021 presso le Commissioni Bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis) - "PARTE II: LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO", pag. 51 e ss.  
[https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/b22bfa24-252a-4e58-9c75-d298f29a2f5d/CNEL\\_Audizione\\_NADEF\\_05102021.pdf](https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/b22bfa24-252a-4e58-9c75-d298f29a2f5d/CNEL_Audizione_NADEF_05102021.pdf)

politiche espansive. Una revoca prematura del sostegno alla liquidità avrebbe innalzato il rischio di fallimento delle aziende, spingendo in lato i livelli di disoccupazione e di povertà con una ulteriore esposizione dei segmenti deboli (giovani e donne). **Vi è un grande problema di sviluppo sul medio-lungo termine.** Questo Consiglio ritiene **centrale per il futuro del Paese riuscire a realizzare finalmente una riforma complessiva del sistema fiscale, su cui il CNEL ha presentato al Parlamento una proposta generale, che sia improntato all'equità e al recupero di gettito, nonché il ridisegno degli ammortizzatori sociali, che deve essere accompagnato da strumenti di politiche attive del lavoro efficaci e funzionanti.** L'auspicata crescita strutturale va rilevata non solo in termini di contributo al PIL, ma deve essere coerente con gli indicatori BES - SDGs. In tale direzione sono impegnati i gruppi di lavoro istituiti presso il CNEL con il compito di indagare gli aspetti della implementazione del PNRR più strettamente correlati alla missione dell'Organo. Il debito. Permane, per l'Italia il problema dell'enorme debito, sulla cui entità influiranno ovviamente le entrate derivanti dalle risorse straordinarie del NGEU.

**In materia di lavoro, una delle più importanti priorità del Paese, questo Consiglio segnala l'urgenza di interventi di portata strutturale in grado di incidere sul tasso di occupazione, che è strutturalmente fermo - di circa 20 punti al di sotto dell'obiettivo europeo (78%). Su questo punto, la NADEF nel quadro macroeconomico tendenziale sconta un ottimistico obiettivo del 63,3 nel 2024. Esiste inoltre un problema di qualità del lavoro. A tal proposito sarebbe opportuno indagare se lo *shock* della pandemia abbia indotto ristrutturazioni del sistema produttivo capaci di generare posti di lavoro di qualità, preso atto dell'incidenza del lavoro precario sui livelli di occupazione.** A tal fine agisce sul livello qualitativo del lavoro il perseguimento dell'obiettivo del 60% dei lavoratori in formazione continua (Action Plan) In questo senso la prospettiva di crescita delineata nella Nota non sembra procedere di pari passo con la crescita dell'occupazione. A fronte di una iniezione di risorse molto consistente e inedita, la prospettiva della NADEF sul versante occupazione presenta margini di incremento. Quanto alla ripresa, durante la pandemia, dell'incidenza dei contratti a termine, destinata peraltro ad aumentare anche in relazione alla implementazione del PNRR, **il CNEL ribadisce la necessità di riconoscere nella contrattazione collettiva lo strumento di regolazione più adeguato di dette forme contrattuali.** Con riferimento ai settori sociale e *green*, dai quali sono attesi i maggiori effetti positivi per l'occupazione, occorre destinare una particolare attenzione alla porzione di mercato del lavoro riguardante i cosiddetti *white jobs*.

Come questo Consiglio ha sottolineato nelle proprie valutazioni sulle dinamiche congiunturali di fine settembre, esiste il rischio concreto di una **ripresa diseguale tra le diverse aree del Paese, non solo fra Nord e Sud ma anche all'interno dello stesso**

Mezzogiorno, dove le differenze rimangono enormi sia in termini di rapporto percentuale tra differenza fra importazioni ed esportazioni e PIL regionale (indice che misura in qualche modo la dipendenza economica dell'area geografica), sia in termini di dotazione di investimenti fissi, sia in termini occupazionali, soprattutto nella disoccupazione di lunga durata). La stesura del Piano ha rappresentato un momento politico complesso per il Paese: sul come stenderlo e portarlo avanti si è consumata la crisi che ha portato alla nascita del governo attuale, sostenuto dall'Unione Europea e dalla più grande maggioranza parlamentare dall'inizio della Seconda Repubblica. Pertanto, l'obiettivo che non deve mai essere perso di vista, anche nella costruzione della manovra, è **mettere in piedi politiche in grado di incidere efficacemente sui problemi strutturali del Paese: un mercato del lavoro che esclude le donne e i giovani, un divario tra Nord e Sud e tra città e aree interne che continua ad aumentare, un sistema di formazione sempre meno accessibile, una transizione ecologica che stenta a decollare.**

Il CNEL ritiene essenziale intraprendere misure strutturali in favore delle giovani generazioni. A tal fine segnala l'attività della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza che, nel rapporto del 30 settembre 2021, conferma la gravità dell'impatto della pandemia su bambini e adolescenti, nonché sul funzionamento della rete territoriale dei servizi sociali, sottolineandone l'importanza dell'azione in favore delle famiglie in condizioni di fragilità. Secondo l'ISTAT, nell'anno della pandemia la povertà assoluta in Italia ha raggiunto i valori più alti dal 2005, riguardando 1,3 milioni di bambini, 767.000 famiglie con minori con un incremento rispetto al 2019 di un milione di persone in povertà assoluta. La situazione descritta si riflette anche nei consumi delle famiglie che, nel 2020, hanno registrato una netta contrazione anche nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

L'impatto sconvolgente della crisi su tutto il mondo del lavoro e delle imprese ha lavorato come un acceleratore di tendenze al cambiamento già presenti negli ultimi anni. Tale accelerazione è talmente potente da alterare le stesse categorie fondamentali con cui abbiamo letto le varie realtà economiche sociali e ambientali come i dati relativi al mercato del lavoro. La esplosione del lavoro digitale a distanza ha modificato i luoghi e il tempo delle attività umane. È cresciuta la interdipendenza fra lavoro salute e contesto ambientale. Si è resa, per questa via, evidente la **necessità di integrare fra loro politiche del lavoro, istituti della salute e cambiamenti del contesto socioeconomico.**

Il CNEL nel citato Rapporto indica i *caveat* metodologici con cui vanno considerati gli indicatori principali del quadro: dal tasso di disoccupazione a quello di inattività, alle ore lavorate che sono direttamente influenzati dalla crisi e dai provvedimenti di urgenza adottati dal Governo, in primis il massiccio ricorso alla CIG e il divieto di licenziamenti, alla

crescita della platea degli inattivi, in cui sono rifluiti molti disoccupati. *Caveat* simili riguardano gli indicatori della dinamica salariale su cui ha pesato la crisi della domanda di lavoro e lo stesso calcolo dell'inflazione che risulta soggetto a incertezze inusuali. Ma la pandemia, oltre a cambiare i fondamentali del mercato del lavoro, ancora più a fondo ha seminato disorientamento e incertezze influenzando in profondità il benessere fisico e mentale di milioni di persone. Ha provocato reazioni divaricate fra Paesi e gruppi sociali, accrescendo le tensioni già aggravate **dalle difficoltà economiche e dalla angoscia del futuro e aggiungendo la dimensione dell'emergenza economica e sociale con effetti destinati a essere duraturi. La diversità di questa crisi e la pervasività delle sue implicazioni incidono anche sul modo di analizzare le questioni del lavoro, non solo perché il lavoro è al centro della vita sociale ed economica, ma perché hanno accentuato le connessioni fra i vari aspetti delle vicende economiche e sociali.** Oggi meno che mai le questioni del lavoro, anche quelle su aspetti specifici, non possono leggersi e affrontarsi in modo separato dal contesto, non solo quello macroeconomico nazionale e internazionale, ma anche quello sociale, ambientale e, in questi mesi sanitario.

La diffusione della fragilità socio-economica e crescita della povertà assoluta, l'inadeguatezza e le forti differenziazioni territoriali del sistema dei servizi sociali territoriali, la tendenza strutturale all'accrescimento del disagio per i soggetti non autosufficienti, l'attività di tutela dei diritti delle persone di minore età nel corso della pandemia e la risposta delle politiche sociali sono stati oggetto di analisi da parte di questo Consiglio nella **"Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini"**, approvata il 25 marzo 2021<sup>4</sup>. La relazione fotografa un **quadro sociale in netto peggioramento, dove sono annullati i miglioramenti registrati nel corso del 2019, che non compensavano comunque l'impatto della crisi del 2008.**

**Il numero di famiglie in condizione di povertà assoluta aumenta infatti di 335mila unità, superando la cifra di 2 milioni. Gli individui in povertà si accrescono addirittura di 1 milione nel confronto con il 2019, raggiungendo la cifra di 5,6 milioni, ben oltre il 9% del totale dei residenti in Italia. In conseguenza di tali andamenti, i livelli raggiunti dalla povertà assoluta risultano essere i più elevati dal 2005 (anno di avvio della specifica rilevazione qui utilizzata). Da quell'anno, con le eccezioni del 2014 e del 2019, la povertà assoluta aumenta costantemente nel nostro paese. In termini di incidenza, sia di povertà assoluta familiare che individuale, l'accelerazione occorsa nel 2020 è superiore a quella**

---

<sup>4</sup> CNEL, "Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", pagg. 461 e ss. . Pubblicata sul sito istituzionale al link: [https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/03671fa9-cacb-4f32-b2d0-0c6a41073eb8/REL\\_SERV%20PUBB%202020\\_finale\\_29\\_luglio\\_2021.pdf](https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/03671fa9-cacb-4f32-b2d0-0c6a41073eb8/REL_SERV%20PUBB%202020_finale_29_luglio_2021.pdf)

già drammatica del 2012 e degli anni precedenti legata alla grande recessione del 2008-2009 e alla successiva crisi del debito sovrano. Particolarmente preoccupante il dato di 1 milione e 346mila bambini e ragazzi poveri, che fa crescere il loro numero di ben 209mila unità rispetto al 2019 e che se letto in connessione con quello dell'impatto della pandemia sui divari nelle competenze e sulla povertà educativa, ripropone, oltre le misure d'urgenza, di investire in politiche organiche per garantire il benessere di famiglie e minori, potenziando trasferimenti economici, garantendo servizi pubblici adeguati (sociali, sanitari ed educativi).

**Dai dati continua a emergere l'elevata incidenza strutturale dei livelli di povertà, che ha coinvolto per la prima volta nuove fasce di popolazione. Oltre alla componente lavoro e reddito, la povertà è una condizione multidimensionale di fragilità, che coinvolge aspetti culturali, familiari, psicologici, relazionali, abitativi. E' necessario intervenire con una tastiera di interventi, attraverso efficaci percorsi di valutazione, presa in carico e progetti personalizzati. Per realizzare un tale modello di intervento è essenziale la rete dei servizi sociali territoriali in collaborazione e cooperazione con gli altri soggetti istituzionali e dei corpi intermedi che possono offrire utili e efficaci risposte. Il sistema dei servizi sociali territoriali è ancora caratterizzato da uno sviluppo inadeguato, con forti differenziazioni territoriali.** In tali condizioni, la crisi innescata dal Covid ha portato ad un'attivazione da parte dei servizi sociali non uniforme a livello territoriale e solo quando è emersa con chiarezza la natura non solo sanitaria, ma anche sociale delle conseguenze della crisi, vi è stata una generalizzata attivazione, un potenziamento ed una riprogrammazione dell'offerta. oggi il sistema dei servizi sociali, finanziato principalmente attraverso risorse proprie dei Comuni, oltre che da una moltitudine di fondi nazionali e regionali e dalla compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale, "valga", in termini di spesa (comprese le compartecipazioni), attorno ai 10 miliardi di euro, lo 0,7% del PIL, un terzo della spesa media dei paesi UE per i servizi sociali territoriali, ben meno di un decimo rispetto al sistema sanitario e di un trentesimo del sistema pensionistico<sup>5</sup>.

**In mancanza di livelli essenziali garantiti sull'intero territorio nazionale, le differenziazioni territoriali sono elevatissime, con punte di eccellenza ma anche con intere regioni nelle quali il servizio è quasi assente.**<sup>6</sup> Anche per questo, in occasione dell'episodio pandemico del 2020 non è stata colta con immediatezza l'importanza dei servizi sociali territoriali, a fianco dei servizi sanitari, quali strumento per fronteggiare la

---

<sup>5</sup> Per un'analisi più di dettaglio delle cause dell'arretratezza, cfr. A. Marano "I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze", Rivista delle politiche sociali, n. 2/2011. I dati di spesa ivi indicati sono in gran parte ancora attuali, salvo per un significativo aumento dei fondi nazionali destinati al sociale negli ultimi quattro anni, comunque ancora insufficienti a modificare i risultati del confronto europeo.

<sup>6</sup> Ad esempio, secondo l'ultima rilevazione sulla spesa sociale dei comuni pubblicata dall'Istat, la spesa pro-capite annua per i servizi sociali è di 244 euro nei capoluoghi del Nord-Est contro i 45 euro nei comuni non capoluogo del Sud (Istat "La spesa dei comuni per i servizi sociali - Anno 2017", 18 febbraio 2020).

crisi e come elemento di resilienza. Nei giorni immediatamente successivi all'inizio del *lockdown* vi sono stati casi di Comuni che si sono orientati a interrompere i servizi, non considerati "fronte" dell'emergenza. Molto presto è risultato evidente come i servizi fossero chiamati in prima persona a contribuire all'emergenza sanitaria e al contrasto dei gravi effetti sociali della crisi. Al tempo stesso, è stato chiaro che la necessità di garantire modalità di servizio adeguate all'emergenza sanitaria, richiedessero una riprogrammazione e innovazione dell'offerta<sup>7</sup>. Proprio in merito all'erogazione dei servizi sociali essenziali anche gli enti del privato sociale, che assicurano parte dell'offerta di servizi sociali in base a contratti e convenzioni con gli Enti locali, sono stati chiamati a ridefinire priorità e modalità di espletamento dei servizi, mentre le organizzazioni di volontariato e l'associazionismo presenti nei territori sono stati chiamati ad uno sforzo supplementare per raccordarsi con le autorità di gestione dell'emergenza, ai fini di potenziare e migliorare l'efficacia dell'intervento attraverso uno stretto coordinamento. Lo sforzo organizzativo e la risposta positiva di tutti gli attori sul territorio hanno permesso in molti Comuni di potenziare attività già presenti, di attuare nuovi interventi, principalmente orientati verso le fasce più fragili della popolazione (persone anziane, disabili, persone sole, persone senza dimora), e di rendere più forte e costante la collaborazione con la rete territoriale dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel sociale.

Occorre tener conto del fenomeno dei cosiddetti *working poor*, ovvero quei lavoratori che non guadagnano abbastanza da superare la soglia della povertà<sup>8</sup>. *"Quando si parla di povertà solitamente si assume che dipenda principalmente dalla mancanza di lavoro. Negli ultimi anni, però, un numero crescente di studi ha provato che anche chi è occupato rischia di cadere in povertà in ragione di redditi da lavoro particolarmente limitati."*<sup>9</sup>. Il dato riguarda soprattutto donne e lavoratori *part-time*.

Il CNEL condivide la valutazione che **"la crisi economica e sociale dovuta alla pandemia (...) ha avuto effetti di povertà (...) troppo elevati rispetto ai target della Strategia Europa 2020, che prevedeva entro quest'anno l'uscita dalla sfera della povertà di 20 milioni di cittadini europei rispetto ai livelli del 2015"**. Il Consiglio ribadisce la necessità della piena attuazione della "clausola di condizionalità trasversale", con riferimento alla priorità accordata al tema del sostegno all'occupazione giovanile e femminile e al superamento dei

---

<sup>7</sup> Per maggiori dettagli relativi alla risposta dei Comuni durante il lockdown si veda il paragrafo 4.4. del Capitolo 4 della citata Relazione del CNEL 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

<sup>8</sup> Si utilizza di norma la definizione di "in-work poverty" di Eurostat, secondo cui sarebbero in questa condizione i lavoratori - e sono considerati tali coloro che risultano occupati per almeno sette mesi l'anno - che godono di un reddito familiare inferiore al 60 per cento della mediana del reddito disponibile equivalente (calcolato su base familiare). In base a tale indicatore, in Italia nel 2019 era *working poor* l'11,8 per cento dei lavoratori; la media europea è quasi 3 punti percentuali più bassa.

<sup>9</sup> Sul tema si veda, tra gli altri, M. Bavaro, *"Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti"* [Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti\\* - Lavoce.info](#)



divari di genere, presente in tutte le sei missioni in cui si articola il PNRR, con ciò impegnandosi attraverso iniziative di collaborazione con le Amministrazioni centrali a seguirne l'evoluzione e riferire agli organi decisionali.

All'interno del PNRR e nel dibattito politico di interventi volti a superare le criticità della condizione giovanile si parla poco, spesso indirettamente, in termini strumentali rispetto alla crescita del settore produttivo, senza mai mettere in discussione questo modello di sviluppo e gli indirizzi politici, sociali ed economici del paese. Il problema non è tanto la mancanza di un "pilastro giovani" all'interno del Piano, ma di intraprendere e implementare tutte le misure che riguardano le giovani generazioni. Il CNEL segue con attenzione l'attività della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza e il recente rapporto<sup>10</sup> trasmesso alle Presidenze il 30 settembre 2021, **conferma sia la gravità dell'impatto della pandemia sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza che sul funzionamento dell'intero sistema e, in particolare, della rete territoriale dei servizi sociali e l'importanza della sua azione in favore delle famiglie, soprattutto quelle in condizioni di maggiore fragilità.**

Il CNEL ritiene che all'impegno parlamentare sui temi suddetti debba corrisponderne altrettanto da parte del Governo, con specifiche misure. Si è appreso con favore della decisione della Commissione bicamerale di avviare un approfondimento, attraverso la deliberazione di una indagine conoscitiva *ad hoc*, sul **tema povertà minorile**. Si ritiene indispensabile infatti un impegno comune, da parte di tutte le Istituzioni, per contrastare il ciclo intergenerazionale della povertà a partire dai bambini. **L'EU Social Summit di Porto ha rappresentato una occasione di dialogo fra i diversi Paesi europei che hanno avuto l'opportunità di discutere i prossimi passi verso l'adozione della raccomandazione che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (Child Guarantee) a livello dell'Unione**, come strumento rappresenta quindi una tappa fondamentale per la definizione di un piano di ripresa post-Covid-19 inclusivo, sostenibile e resiliente.

## **2) L'impatto della pandemia sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.**

Tra i più recenti contributi del CNEL si segnala il documento<sup>11</sup> presentato alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla

---

<sup>10</sup> [Doc. XVI-bis, n. 5 \(senato.it\)](#)

<sup>11</sup> CNEL- "Osservazioni e Proposte in ratifica della Memoria per l'audizione di rappresentanti del CNEL dinanzi la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati", OSP 415\_29\_09\_2021, del 16 settembre 2021. Disponibile in versione integrale al link:

<https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/01f5e798-bf98-43e0-8297-a996032a0f2d/STP OSP 415 29 09 2021 rat.pdf>

sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, nel quale si è sottolineato come **il tema della salute e della sicurezza sul lavoro nell'ultimo anno e mezzo abbia largamente coinciso con la definizione degli strumenti da attivare per tutelare i lavoratori di fronte al dramma della pandemia e alla necessità del ritorno alla produzione dopo il fermo forzato imposto dal virus.** Ma nel nostro Paese il problema viene da lontano e riguarda la strutturale carenza – segnalata da anni – di una strategia nazionale per la salute, la prevenzione e la protezione sul lavoro.

**Vi è una endemica insufficienza degli investimenti che sarebbero necessari per accrescere la conoscenza delle esatte dimensioni di fenomeni drammatici (gli infortuni sul lavoro), tanto diffusi quanto inaccettabili in un Paese evoluto, e per acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi connessi all'insorgenza delle malattie professionali. Molto resta da fare per rafforzare la capacità dei lavoratori di adattarsi fruttuosamente alle innovazioni e alle rapide trasformazioni che investono il mondo lavoro.**

Negli ultimi anni, inoltre, in alcuni specifici settori produttivi si è assistito allo sviluppo di **gravi fenomeni di intermediazione illegale della forza lavoro, spesso collegati alla concentrazione su determinati territori di manodopera straniera, non sempre in possesso dei requisiti di regolarità**<sup>12</sup>. Non si tratta solo di difendere la parte tradizionalmente più debole del rapporto di lavoro (il lavoratore); **occorre trasmettere l'idea che una impresa che rispetta le regole è sana ed è per questo meritevole di tutela e sostegno rispetto alle concorrenti sleali che fondano il loro vantaggio sul gioco al ribasso.**

**Per approfondire la conoscenza del fenomeno in un'ottica comparata, Eurostat ha sviluppato un sistema omogeneo con riferimento alle tredici sezioni Nace**<sup>13</sup> **di attività economica e con criteri classificati secondo la codifica Esaw**<sup>14</sup>, **nell'ambito di un progetto nato proprio con l'obiettivo di utilizzare codici uniformi per la registrazione dei dati relativi agli accadimenti infortunistici, per costruire un sistema comune di analisi delle cause degli infortuni**<sup>15</sup>. Ciò dovrebbe rappresentare uno strumento conoscitivo in direzione dei principi contenuti nella Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE. Per analizzare e paragonare i dati relativi ai livelli infortunistici degli Stati membri, Eurostat raccomanda l'utilizzo a livello nazionale di un importante indicatore, il tasso standardizzato di incidenza infortunistica, che rappresenta il numero di incidenti sul lavoro occorsi durante l'anno per 100.000 occupati, e che viene opportunamente corretto per tener

---

<sup>12</sup> Sul punto, si veda l'Ordine del giorno 383/C19 formulato dall'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati istituito presso il CNEL, deliberato dall'Assemblea del 22 aprile 2020.

<sup>13</sup> Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne

<sup>14</sup> *European Statistic of Accidents at Work.*

<sup>15</sup> INAIL – Confronto Italia-Europa dati Eurostat, 2018.

conto dell'influenza delle differenti strutture economiche dei Paesi<sup>16</sup>. Per quanto riguarda gli infortuni mortali, allo scopo di fornire tassi di incidenza comparabili, nel calcolo dei tassi standardizzati riferiti agli Stati membri vengono esclusi gli incidenti stradali e occorsi a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto, in quanto in alcuni Stati essi non vengono registrati come infortuni sul lavoro.

**A livello nazionale esistono dati piuttosto recenti. L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro nel 2020 ha ricevuto 571.198 denunce di infortunio sul lavoro, in calo dell'11,4% rispetto ai 644.993 del 2019, e 1.538 denunce con esito mortale, 333 in più rispetto ai 1.205 casi del 2019 (+27,6%)<sup>17</sup>. Circa un quarto del totale delle denunce e un terzo dei casi mortali sono dovuti al contagio da covid-19 che l'Istituto inquadra per l'aspetto assicurativo nella categoria degli infortuni sul lavoro<sup>18</sup>.** L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il soggetto istituzionale che esercita e pianifica la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di lavoro ed assicurazioni sociali obbligatorie, coordinandosi con le ASL per gli aspetti che riguardano la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, è il punto di riferimento per l'informazione, l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavoro. **Occorre qui prendere atto delle difficoltà finora riscontrate nell'assolvimento, da parte dell'INL, del ruolo di agenzia ispettiva unica, e nell'esercizio delle funzioni di coordinamento dei compiti svolti da altri soggetti istituzionali, esercizio che avrebbe dovuto essere, secondo il legislatore, uno dei principali obiettivi della riforma del 2015.**

I rapporti dell'Ispettorato<sup>19</sup>, mentre forniscono un quadro dell'attività di vigilanza svolta, evidenziano come **i risultati di tale attività siano strettamente legati all'evoluzione del mercato del lavoro nei diversi settori economici e sul territorio. L'analisi dei dati complessivi riguardanti l'esito dei controlli traccia un quadro interessante sia delle principali tendenze della domanda e dell'offerta di lavoro nel Paese, sia dei più rilevanti fenomeni patologici che lo caratterizzano.**

Il Rapporto INL 2020<sup>20</sup> ha evidenziato che solo nell'anno considerato circa 62.000 individui sono stati interessati da lavoro nero e irregolare, caporalato, forme di evasione fiscale e truffe contributive, gravi violazioni in materia di salute e sicurezza. I dati 2020<sup>21</sup> mostrano come la maggior parte degli illeciti sia stata rilevata nei seguenti ambiti produttivi: • Servizi di

---

<sup>16</sup> Eurostat elabora, per ciascun Stato membro, un indicatore per correggere la distorsione derivante dalla presenza di differenti strutture produttive nazionali, assegnando ad ogni settore economico la stessa ponderazione a livello nazionale di quella totale dell'Unione Europea.

<sup>17</sup> <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2021-giugno-luglio-pdf>

<sup>18</sup> D. l. n. 18/2020, articolo 42.

<sup>19</sup> I Rapporti annuali sono redatti in adempimento a quanto previsto dall'art. 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, Studi e Statistiche (ispettorato.gov.it)

<sup>20</sup> <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attività-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf>

<sup>21</sup> Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, 2020, Rapporto-annuale-attività-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf (ispettorato.gov.it)

alloggio e ristorazione: 73,74% di irregolarità • Logistica, trasporto e magazzinaggio: 71% • Attività artistiche, sportive e di intrattenimento: 69,74% • Settore edilizia: 67% • Agricoltura: 57,9%. Nel 2020 sono stati identificati 22.266 lavoratori in nero e si è registrata una media di lavoratori irregolari cresciuta al 4,4% (nel 2019 il tasso era del 3,6%). Inoltre, ci sono stati 15.857 recuperi previdenziali (a fronte dei 12.485 nel 2019), mentre il tasso di irregolarità per le aziende è rimasto al 70%. In ben 55.644 aziende sono stati riscontrati illeciti. Va segnalato che in alcuni settori, rispetto al 2019, il 2020 ha fatto registrare un lieve decremento del tasso di irregolarità del 2,17%, in agricoltura, nell'industria e nell'edilizia, e che la riduzione è stata molto contenuta nel settore terziario; va anche ricordato che il 2020 è stato l'anno del blocco produttivo e della mobilità. Dal Rapporto si evince che "le irregolarità nei settori che portano servizi alle imprese sono riconducibili, quasi sempre, a forme illecite di esternalizzazione ed interposizione di lavoro". A colpire è il fatto che qualunque sia il settore o il codice Ateco in cui operano le aziende, la percentuale di irregolarità rilevata non scenda mai sotto il 50%. Oltre alle verifiche realizzate sulla base di segnalazioni o denunce provenienti da organizzazioni sindacali, figure di rappresentanza specifica (RLS/RLST) o da singoli lavoratori (che nell'anno 2020 sono state ben 27.000)<sup>22</sup>, ve ne sono anche alcune di carattere preventivo disposte direttamente dall'INL; anche in questo caso le percentuali non cambiano e restano allarmanti. I dati evidenziano inoltre che la grandissima maggioranza (il 96%) delle aziende che hanno ricevuto le ispezioni - in quanto risultanti già in posizione di irregolarità, confermatasi dopo l'accertamento ispettivo - e sono state repute irregolari ha aderito alla "conciliazione monocratica", una procedura avviata nell'ambito dell'intervento ispettivo o a seguito di denuncia e che permette la definizione dell'accertamento senza sanzioni, con strumenti di tutela sostanziale, e cioè semplicemente con l'adempimento retributivo e contributivo previsto nel verbale. Le parti sociali hanno da sempre posto particolare attenzione ai temi della sicurezza<sup>23</sup>.

Meno di due anni fa questo Consiglio, in occasione di una audizione informale presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera, ha illustrato la propria posizione in merito alle proposte contenute nel disegno di legge AC 1266 concernente modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 nonché altre disposizioni sulla vigilanza, la salute e la sicurezza sul lavoro, la prevenzione e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali<sup>24</sup>. L'analisi prendeva le mosse dalla grave situazione infortunistica

---

<sup>22</sup> I lavoratori possono richiedere l'intervento dell'Ispettorato per segnalare irregolarità nel rapporto lavorativo (es. lavoro nero, retribuzioni non pagate, orario di lavoro non conforme al contratto, mancati riposi, etc.), o quando temono per la loro sicurezza sui luoghi di lavoro.

<sup>23</sup> Si vedano ad esempio il Patto per la salute e la sicurezza sul lavoro, sottoscritto da CGIL, CISL e UIL il 24 maggio 2021, o le osservazioni formulate dalle Organizzazioni datoriali in occasione di un incontro con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali del settembre 2019, o anche l'accordo di attuazione del cosiddetto "Patto della fabbrica", sottoscritto il 10 dicembre 2018 da Confindustria, CGIL, CISL e UIL.

<sup>24</sup> [Audizioni del Presidente \(cnel.it\)](#)

nel Paese e dal correlato fenomeno delle morti sul lavoro, segnale di una **diffusa anomalia del nostro sistema produttivo che investe l'organizzazione delle condizioni di lavoro in un numero ancora troppo grande di imprese, sebbene con maggiore concentrazione riscontrabile in talune tipologie, dimensioni e in taluni specifici settori di attività.**

Corre l'obbligo osservare che, indipendentemente dal fatto che il disegno di legge sopra richiamato risulti ancora fermo in Commissione a tre anni di distanza dalla sua presentazione, la situazione generale in materia di salute e sicurezza sul lavoro non sembra nel frattempo migliorata, anzi le segnalazioni di incidenti mortali avvenuti in occasione di lavoro si susseguono con preoccupante intensità.

A fronte di un motore produttivo che aumenta progressivamente i giri, è doveroso interrogarsi sulle iniziative necessarie per evitare che la ripresa generi, accanto all'auspicata crescita del PIL, anche un arretramento sul fronte della sicurezza e della tutela della salute della forza lavoro impegnata a far correre l'economia. **Gli infortuni sul lavoro rappresentano la spia dell'esistenza di un pezzo di sistema produttivo che pratica forme di concorrenza sleale a spese della parte sana del mondo imprenditoriale, le cui conseguenze si scaricano sullo stato sociale e in definitiva sulla collettività.**

Sotto tale aspetto il CNEL ritiene ancora pienamente valida la disamina - a suo tempo consegnata alla XI Commissione - che suggeriva di ricercare l'origine delle perduranti problematiche in materia di salute e sicurezza (nel quale vanno ricomprese anche le situazioni che permangono al di sotto della soglia di attenzione istituzionale a causa delle omesse denunce) nella estensione del fenomeno del lavoro sommerso e nella **instabilità e frammentazione delle tipologie contrattuali.**

**L'azione pubblica di prevenzione e contrasto dei fattori di rischio nei contesti lavorativi incontra un ostacolo nella dispersione delle competenze su una pluralità di soggetti e di livelli istituzionali, non sempre coordinati fra loro. Si ritiene pertanto auspicabile l'avvio di un processo di revisione del sistema, frutto di un confronto fra istituzioni e parti sociali, ispirato alla necessità di armonizzare le funzioni dei diversi soggetti che, a vario titolo, sono impegnati nell'attività di vigilanza in materia di salute, sicurezza e tutela della legalità nel lavoro, ai fini del potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio pubblico reso.**

Appare centrale l'attuazione di quanto previsto nel PNRR in materia di politiche attive del lavoro e occupazione, con specifico riguardo al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso di cui alla missione 5, componente 1, riforma 1,2. Com'è noto, entro il 2022 il nostro Paese dovrà definire un programma di azione nazionale che andrà realizzato compiutamente entro il 2024 - volto a rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia, con un approccio interistituzionale e facendo tesoro dell'esperienza acquisita nel campo dell'agricoltura con il **"Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)"** (miglioramento delle

tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione delle informazioni sul lavoro sommerso; introduzione di misure dirette e indirette per incentivare l'emersione delle situazioni irregolari; campagna di sensibilizzazione rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali; struttura di *governance* che assicuri una efficace implementazione delle azioni).

È implicito, ad avviso del CNEL, che tutte le possibili azioni di contrasto ai fenomeni elusivi in termini di regolarità lavorativa muovono dal presupposto della assoluta necessità di rafforzare le strutture pubbliche di vigilanza e controllo, ad iniziare dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Proprio in riferimento alla strutturale carenza di personale ispettivo, il CNEL ha ripetutamente richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di intraprendere un percorso di nuove e qualificate assunzioni nei settori pubblici di maggiore rilevanza strategica, fra i quali certamente rientra a pieno titolo la vigilanza in materia di sicurezza. La centralità del problema della salute e della sicurezza sul lavoro richiede a tutti gli attori politici e sociali la capacità di prendere consapevolezza della sua complessità come fattore tecnicamente implicito alla legislazione e, di conseguenza, della necessità di introdurre soluzioni in grado di favorire l'accessibilità ai temi della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, facilitando al massimo l'attuazione delle norme, sia per gli aspetti di pertinenza dei datori di lavoro, che dei lavoratori.

I dati INAIL e ISTAT evidenziano che il numero maggiore di infortuni, anche con esito mortale, si verifica in imprese di piccole dimensioni che svolgono attività prevalentemente in appalto (spesso anche a basso costo) e in settori di attività caratterizzati da contenuti professionali non particolarmente elevati. È quindi ipotizzabile che parte degli infortuni sul lavoro sia legata più alle peculiari caratteristiche del ciclo produttivo e alla scarsa diffusione della cultura della sicurezza in determinate realtà lavorative, piuttosto che a una deliberata volontà di infrangere le prescrizioni imposte dalla normativa. Per questo il CNEL ha sostenuto la necessità di alimentare e rafforzare il sistema relazionale e partecipativo all'interno delle aziende di tutte le dimensioni ed operanti in tutti i settori produttivi. L'azione congiunta e frutto di confronto costante tra parte datoriale e rappresentanze (di natura contrattuale e tecnica RSA/RSU-RLS/RLST) costituisce un valore aggiunto non solo ai fini del rispetto delle prescrizioni in materia di salute e sicurezza (come ad es. quelle sulla formazione), ma anche dei risultati effettivamente conseguiti in termini di miglioramento organizzativo all'interno di ciascuna unità produttiva. Si pone semmai un problema di effettiva estensione del ruolo e delle funzioni del responsabile per la sicurezza sul lavoro nelle piccole realtà lavorative. Dove il confronto fra le parti sociali si è sviluppato in modo costruttivo e strutturato, i risultati in termini di sicurezza dei lavoratori non sono mancati. L'esempio recente più eclatante, citato anche nel rapporto ILO 2020, è rappresentato dai Protocolli interconfederali anti covid sottoscritti dal marzo 2020 in poi, nel pieno di una situazione emergenziale a cui nessuno era preparato, e grazie ai quali il sistema produttivo

ha potuto superare la fase più difficile della pandemia e la stagione più dura degli ultimi decenni<sup>25</sup>.

Appare poco incoraggiante il fatto che se la rappresentanza tecnica (interna o territoriale) in materia di salute e sicurezza è garantita nella quasi totalità delle aziende, la maggior parte delle imprese italiane al di sotto di una certa soglia dimensionale risultano prive di rappresentanze interne, come è stato evidenziato dalle stesse parti sociali rappresentate al CNEL nel Rapporto sul mercato del lavoro 2019. Qui, nel capitolo specificamente dedicato all'analisi della contrattazione di secondo livello in base alle risultanze delle banche dati detenute dalle parti sociali<sup>26</sup>, si evidenzia come la contrattazione di secondo livello risulti limitata a un quinto della platea complessiva delle imprese in tutti i settori, mentre il tasso di copertura dei lavoratori interessati nei vari settori contrattuali permette di evincere che il numero maggiore di lavoratori coperti sono quelli del Commercio (23%) seguiti da quelli del Credito (16%), dei Trasporti (14%), delle Aziende dei Servizi (14%) e del settore Meccanico (11%). Risultati non difforni si ricavavano appena pochi anni prima (2015) dal *Report Intermedio CNEL-ISTAT su "Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa"*, basato sulle rilevazioni del Sistema Informativo ISTAT della Contrattazione Aziendale (SICA), dove il campione di imprese analizzato evidenziava come solo il 21,2% delle imprese nazionali fosse coinvolto da contrattazione collettiva di secondo livello.

**Anche l'esperienza della pandemia dimostra che il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello si rivela importante nel prevedere l'adozione di misure e iniziative specifiche - da calare a livello aziendale - che favoriscano la diffusione della cultura della prevenzione, della salute e della sicurezza nelle unità produttive, presupposto essenziale per creare le condizioni favorevoli a un'applicazione diffusa e consapevole delle norme esistenti e delle specifiche intese sottoscritte a livello nazionale dalle parti sociali<sup>27</sup>.**

Sotto tale riguardo le parti sociali condividono la convinzione che la contrattazione collettiva e, in generale, i sistemi partecipativi contribuiscano ad accrescere e rafforzare il senso di responsabilità sociale di tutti gli attori del sistema produttivo, a cominciare proprio dai temi cruciali, tra loro correlati, della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, del rispetto per l'ambiente e dello sviluppo sostenibile delle attività produttive. Proprio la vicenda della pandemia pone il Paese di fronte alla necessità di predisporre misure di prevenzione e di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori anche con riferimento ai

---

<sup>25</sup> Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus sars-cov-2/covid-19 negli ambienti di lavoro del 14 marzo 2020, aggiornato il 24 aprile 2020 e, infine, il 6 aprile 2021.

<sup>26</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, Rapporto 2019, pp. 331-373.

<sup>27</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, Rapporto 2020, cap. 4, pp. 89 e ss.

rischi biologici i quali, come è noto, appaiono più elevati in ambienti confinati e a contatto con sostanze dannose<sup>28</sup>.

Si tratta di argomenti che trovano nel sistema relazionale definito dai CCNL “l’ambito più consono per attuare quanto disposto sul piano normativo e per garantire un miglioramento continuo di tali aspetti”. Nello stretto vincolo di interdipendenza che lega le condizioni di lavoro definite nei contratti collettivi al tema della prevenzione antinfortunistica negli ambienti di lavoro risiede forse il contributo più originale ed efficace che le parti sociali sono oggi in grado di rendere alla discussione sul problema della sicurezza del lavoro, laddove le esperienze “confermano che la loro interazione porta a miglioramenti evidenti delle condizioni lavorative, con minor numero di infortuni e più bassi indici di insorgenza di malattie professionali (...)”<sup>29</sup>.

**Si tocca qui l’annosa questione della rappresentatività dei soggetti negoziali che firmano gli accordi collettivi nei quali sono definite le clausole di organizzazione della produzione che hanno impatto sulla tutela della salute e sulla prevenzione e protezione sul lavoro.** Questo Consiglio sta sviluppando alcune riflessioni che emergono dallo studio del materiale depositato e classificato presso l’Archivio contratti<sup>30</sup>, una autentica miniera informativa. Con oltre 900 accordi di contrattazione collettiva nazionale vigenti nei diversi settori del lavoro privato, l’Italia rappresenta – crediamo – un caso unico nel panorama internazionale: da un lato, infatti, si rileva una notevolissima diffusione della contrattazione nazionale di primo livello, di per sé una cosa buonissima che permette al nostro Paese di vantare un tasso medio di copertura contrattuale dei lavoratori fra i più elevati d’Europa (anche se la media nasconde situazioni settoriali piuttosto disomogenee). Dall’altro lato, **registriamo la presenza nel panorama contrattuale nazionale di una pluralità di soggetti negoziali, sia di parte datoriale che sindacale, dei quali non si conosce l’effettivo grado di rappresentatività**, malgrado già da diversi anni le parti sociali abbiano definito protocolli dettagliati per la misurazione e la certificazione della rappresentatività ai fini della stipula dei contratti collettivi nazionali. Ma l’incompletezza di queste regole (manca infatti del tutto, allo stato attuale, uno schema di procedura per calcolare la rappresentatività dei soggetti di parte datoriale) e la necessità di dare attuazione degli aspetti già definiti (il cosiddetto Testo Unico della Rappresentanza per le organizzazioni rappresentative dei lavoratori attende da quasi 8 anni di essere applicato) lascia per il momento aperto il campo alla più assoluta libertà rappresentativa. **All’origine della scarsa diffusione della cultura della prevenzione e della salute e sicurezza a livello aziendale può sussistere - fra le molteplici cause in un Paese complesso come il nostro - anche la latenza o l’insufficienza di previsioni**

---

<sup>28</sup> Questo tema della stretta interrelazione fra tutela della salute dei lavoratori e dell’ambiente di lavoro, con specifico riferimento al rischio biologico, sarà oggetto di specifico approfondimento nel quadro di una collaborazione del CNEL con la Società Italiana di Medicina Ambientale, di cui si dirà più avanti.

<sup>29</sup> Cit., p. 372.

<sup>30</sup> [Elenco 985 CCNL vigenti per 13° report-30-06-2021.xlsx \(cnel.it\)](#)



**contrattuali desumibili dagli accordi nazionali in riferimento ai sistemi partecipativi e alla definizione di clausole di responsabilità sociale delle imprese che applicano determinati CCNL.** Per fare un solo esempio virtuoso, si pensi al recente CCNL metalmeccanici sottoscritto da Federmeccanica, CGIL, CISL e UIL il 5 febbraio 2021 e alle previsioni innovative che esso contiene in materia di salute e sicurezza: dall'avvio dei cosiddetti break formativi aziendali al potenziamento del ruolo della Commissione paritetica nazionale salute e sicurezza, dalla rilevazione dei casi di *near-miss* all'adozione del metodo *Root Cause Analysis* per interpretare l'evento lesivo e identificare le cause che lo hanno provocato<sup>31</sup>. Analogo livello di qualità delle misure previste in materia di salute e sicurezza si riscontra nel CCNL metalmeccanici per le piccole e medie imprese sottoscritto da CONFAPI-CGIL-CISL-UIL il 26 maggio scorso, dove emerge la volontà delle parti di affrontare il tema secondo un approccio che stimoli un effettivo processo di interiorizzazione da parte dei lavoratori dei rischi lavoro-correlati e dei conseguenti comportamenti da adottare come normale prassi di attività quotidiana; di qui la scelta di puntare su una dimensione capillare del processo formativo in azienda nell'ambito di ciascun segmento di processo produttivo, con la previsione di un feedback da parte dei destinatari della formazione che fornisca un riscontro oggettivo e misurabile dell'efficacia degli insegnamenti impartiti.

Nello stesso tempo abbiamo presenti i contenuti di altri accordi nazionali depositati al CNEL e firmati da altri soggetti, i cui standard di riferimento in materia di clausole per la tutela della salute e della sicurezza appaiono purtroppo profondamente diversi, anche se incidono nello stesso settore produttivo di quelli ricordati in precedenza. Parliamo di accordi collettivi pienamente vigenti, che fino a poco tempo fa rappresentavano una sorta di territorio inesplorato della contrattazione, ma dei quali oggi possiamo finalmente conoscere la reale estensione applicativa nei rispettivi settori produttivi grazie al capillare lavoro di messa a sistema delle banche dati sulla contrattazione di CNEL e INPS (che presto sarà esteso anche a quella del Ministero del lavoro) che ha portato alla creazione, presso il CNEL, dell'Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi di lavoro<sup>32</sup>. Proprio in direzione dell'attivazione e del potenziamento di questa banca nazionale dati, integrata fra diverse amministrazioni pubbliche, si è mosso il CNEL presentando in Parlamento due anni fa una proposta di legge per l'attribuzione di un codice alfanumerico unico a ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro depositato a norma di legge dalle parti firmatarie: proposta dalla quale è scaturita la disposizione ora contenuta nell'art. 16- quater del decreto-legge n. 76/2020 che, una volta a regime, consentirà di censire in modo univoco i contratti collettivi esistenti e, per tale via, contribuirà al tracciamento dei c.d. "contratti pirata" che

---

<sup>31</sup> Per una disamina dei contenuti del contratto, Notiziario CNEL n. 1/2021, [https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/NotiziariCcnl/2021/Notiziario%20Mercato%20Lavoro\\_1\\_2021.pdf?ver=2021-03-05-092733-787](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/NotiziariCcnl/2021/Notiziario%20Mercato%20Lavoro_1_2021.pdf?ver=2021-03-05-092733-787)

<sup>32</sup> Tale Anagrafe è strutturata in modo da consentire la "pesatura" dei CCNL in termini di lavoratori coinvolti e di aziende interessate; <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

alterano la regolare concorrenza tra imprese fissando condizioni economiche e normative inferiori a quelle previste dai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori maggiormente rappresentative. In proposito, vale la pena sottolineare che l'istituzione del codice unico dei CCNL potrà rappresentare anche un valido supporto per l'operato degli organi di vigilanza al fine di contrastare i fenomeni elusivi, inclusi quelli che riguardano gli adempimenti in materia di salute e sicurezza; ricordiamo che lo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro aveva a suo tempo (circolare n. 3/2018) ribadito l'importanza di utilizzare la contrattazione *leader*, vale a dire quella sottoscritta dalle sigle sindacali che rappresentano maggiormente i lavoratori, quale parametro di riferimento per accertare la eventuale sussistenza di fenomeni di *dumping*.

In attesa che i meccanismi di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale definiti dalle parti sociali consentano di creare i presupposti per un riallineamento qualitativo verso l'alto degli accordi nazionali vigenti, a vantaggio di un miglioramento generalizzato delle condizioni di lavoro e dei processi organizzativi in funzione della produttività, si ritiene utile ed opportuno che le stesse parti sociali inizino a confrontarsi sulla possibilità di definire un sistema di classificazione degli accordi collettivi che tenga conto anche della qualità dei contenuti delle clausole negoziali in relazione a una griglia di indicatori, sia di natura retributiva che giuridica, considerati significativi. Siamo consapevoli che si tratta di un'operazione da condurre con cautela, anche in riferimento al fatto che la contrattazione collettiva è un fenomeno in continua evoluzione, per sua natura caratterizzato da una forte flessibilità e adattabilità di contesto; dunque, la scelta di parametri qualitativi dei CCNL va sempre commisurata alle caratteristiche peculiari del settore produttivo di riferimento e alle specifiche contingenze che, in una determinata fase storica, possono aver determinato maggiore o minore attenzione ad aspetti specifici del sistema di tutele e garanzie disciplinato contrattualmente. **Le misure adottate in materia di salute, sicurezza e prevenzione antinfortunistica vadano senz'altro ascritte fra gli indicatori realmente affidabili ai fini dell'adozione di una metodologia di classificazione qualitativa dei CCNL, che supporti il sistema produttivo nella ricerca dei fattori di alterazione del mercato dai quali possano scaturire pratiche di concorrenza sleale il cui peso sociale si scarica impropriamente sull'intera collettività.**

**Il Consiglio segnala l'opportunità di:**

**1) monitorare gli effetti della normativa di contrasto allo sfruttamento illegale della manodopera, con particolare riguardo ai settori produttivi che presentano i maggiori rischi di diffusione del fenomeno.** In tal senso si intende continuare a verificare le risultanze dell'attuazione del Piano triennale 2020-2022 di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato, nonché gli effetti del decreto per l'emersione del lavoro irregolare varato nell'estate 2020;

2) adottare le iniziative necessarie a implementare l'iter parlamentare dell'iniziativa legislativa CNEL, in data 16 settembre 2020, di autorizzazione alla ratifica e alla esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 184, sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 5 giugno 2001;

**3) sviluppare i problemi connessi alle condizioni di vita e di lavoro della manodopera immigrata nei settori più esposti ai rischi**, in linea con i contenuti del già richiamato Ordine del giorno 383/C19 formulato dall'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati attivo presso il CNEL, **con l'obiettivo di evidenziare come una efficace attività di contrasto all'illegalità delle condizioni di lavoro debba poggiare non solo sui meccanismi sanzionatori nei confronti dei soggetti che si rendono parte attiva nell'attività di sfruttamento, ma sulla messa a sistema di misure preventive di inclusione sociale (con riferimento alle politiche abitative, sanitarie, di istruzione e di sostegno del nucleo familiare), di competenza nazionale e territoriale.**

Tra le iniziative che questo Consiglio potrà offrire, in termini di contributo che -non appena disponibile- sarà posto a disposizione del Parlamento e del Governo, si segnala che il CNEL e la Società Italiana di Medicina Ambientale (SIMA) hanno recentemente sottoscritto un protocollo d'intesa sui principali temi legati alle determinanti ambientali e sociali della salute nei luoghi di vita e di lavoro. Il protocollo è finalizzato a promuovere azioni di ricerca congiunte per la definizione di iniziative legislative, operative, osservazioni e valutazioni sulle politiche legate alla sicurezza e salubrità dei posti di lavoro. Tra le attività previste nell'accordo si evidenziano il supporto tecnico-scientifico per la disamina del PNRR in relazione all'impatto sul mondo occupazionale e sulla sicurezza dei lavoratori.

### **3) Il meccanismo di analisi dei dati**

Le richieste di approfondimento a supporto dell'Indagine conoscitiva promossa dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati sulle disuguaglianze indotte dalla pandemia e relative al mercato del lavoro hanno fornito un ulteriore impulso al processo di sviluppo e utilizzo da parte dell'ISTAT delle basi dati integrate su famiglie e unità economiche. A partire dal **Sistema integrato dei registri (SIR)**, **l'utilizzo integrato delle fonti statistiche e amministrative disponibili** presso l'Istituto ha rappresentato il comune denominatore degli approfondimenti messi a punto per rispondere a una parte dei quesiti posti dalla Commissione. I nuovi strumenti messi a punto permettono un significativo cambio di scala rispetto alle dimensioni delle basi informative normalmente utilizzate per questo tipo di analisi. Il SIR è stato integrato sia con i microdati delle rilevazioni campionarie condotte dall'ISTAT, e in particolare con la rilevazione delle forze di lavoro (LFS), sia con

basi informative specifiche create ad hoc in base alle esigenze informative poste dalla Commissione.

I contributi proposti sono in corso di sviluppo e validazione, un processo quest'ultimo che coinvolge, attraverso il CNEL, anche esperti tematici dell'accademia. Ulteriori stimoli potranno venire dalla stessa Commissione in sede di svolgimento dell'indagine conoscitiva. Rispetto a questo quadro generale, caratterizzato da importanti progressi rispetto alle basi dati finora disponibili, è opportuno ricordare che **il tema dell'impatto delle politiche pubbliche realizzate per fronteggiare la pandemia è già stato oggetto di uno specifico lavoro basato sul modello di microsimulazione delle famiglie diffuso dall'Istat a luglio** (si veda allegato *Redistribuzione-reddito-Italia\_27lug21.pdf*).

Con riferimento ai contenuti informativi delle nuove basi dati, di seguito si sintetizzano alcuni dei temi in corso di approfondimento, includendo alcune prime evidenze che ne esemplificano le potenzialità. I dettagli delle analisi e i relativi risultati, pur provvisori, verranno invece presentati al seminario in corso di organizzazione con il CNEL.

- 1) Il tema delle **disuguaglianze per istruzione nella mortalità COVID-19** viene affrontato con uno studio basato sulla integrazione dei microdati del Registro di base degli individui con l'archivio dei decessi nel periodo della pandemia. In questo studio il tema delle disuguaglianze viene analizzato con riferimento al livello di istruzione. Il lavoro si presta a ulteriori approfondimenti che coinvolgono anche aspetti legati alla posizione reddituale di individui e famiglie e che verranno sviluppati nel prossimo futuro. La tavola che segue illustra alcuni punti salienti delle elaborazioni disponibili (si veda Appendice a questo documento).
- 2) **L'analisi della evoluzione nel 2020 del mercato del lavoro** viene analizzata attraverso una lettura integrata dei dati della rilevazione LFS con le basi informative raccolte con i moduli disponibili del registro dei redditi e con i dati relativi alle misure di sostegno erogate durante lo shock causato dalla pandemia. In particolare, le informazioni sul mercato del lavoro provengono dal campione LFS del 2020, mentre le informazioni sui redditi sono tratte dai moduli disponibili del registro dei redditi riferiti al periodo precedente alla pandemia (anno 2019). A tali dati sono state, inoltre, associate - a livello individuale - le informazioni del 2020 sulle misure di sostegno al reddito, sulle integrazioni retributive (CIG) e sulle retribuzioni mensili del settore privato di fonte Inps. La tavola che segue illustra alcuni punti salienti delle elaborazioni disponibili.
- 3) Il tema legato all'**utilizzo degli strumenti integrativi in costanza del rapporto di lavoro** (abbreviati con CIG per semplicità) è stato sviluppato sia dal lato dei lavoratori sia dal lato delle imprese. L'analisi degli individui coinvolti negli eventi CIG nel 2020 analizza e classifica l'intensità dei fenomeni a livello individuale, ne quantifica gli impatti, li esamina in connessione ai caratteri socio-demografici e

redditali degli individui e delle loro famiglie e considerando i percorsi lavorativi degli individui tracciati nel Registro del lavoro e nelle fonti previdenziali. Queste analisi sono condotte agganciando le basi informative esaustive (registri statistici e fonti amministrative) al campione LFS 2020. Dal lato delle imprese l'analisi viene condotta sull'intero universo definito dal registro statistico delle imprese esteso ai conti economici, integrato con la base informativa degli eventi CIG per posizione lavorativa, che reca informazioni sulle erogazioni integrative e sull'intensità degli eventi CIG. Le tavole che seguono illustrano alcuni punti rilevanti delle elaborazioni disponibili: nel 2020 sono stati coinvolti in eventi CIG quasi 7 milioni di individui di cui 5,5 milioni entrati per la prima volta in CIG fra marzo e aprile 2020; le imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti in CIG nel 2020 sono circa 938 mila, di cui 845 mila hanno fatto uso dello strumento per la prima volta fra marzo e aprile.

Indicatori mensili di entrata e uscita dalla CIG delle imprese dell'industria e dei servizi. Anno 2020															
Mese del 2020	Imprese con dipendenti in CIG					Flussi (.000)					Tassi				
	Stock (.000)	Incid. %	di cui: già in CIG nel 2018-19	Incid. %	Incid. %	Nuove	distr.%	Persistenti	Rientri	Uscite	Nuove	Persistenti	Rientri	Uscite	Turnover
	(a)=(d)+(e)+(f)	(b)		(c)	(b)	(d)	(b)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(l)	(m)	(n)
Gennaio	11	1,2	10	92,8	19,7	1	0,1		10		7,1		92,9		
Febbraio	16	1,7	11	63,7	21,5	4	0,5	7	5	4	26,9	65,3	28,3	34,7	79,0
Marzo	755	80,5	48	6,1	92,9	702	79,2	16	37	0	93,0	97,6	4,9	2,4	98,0
Aprile	885	94,3	49	5,4	95,6	143	16,2	739	2	16	16,2	97,9	0,2	2,1	18,2
Maggio	739	78,8	36	4,7	70,0	13	1,4	723	3	162	1,7	81,7	0,5	18,3	24,1
Giugno	457	48,8	26	5,5	51,1	4	0,4	443	11	296	0,8	59,9	2,4	40,1	67,9
Luglio	317	33,8	18	5,5	35,3	2	0,2	296	19	162	0,6	64,7	6,1	35,3	57,7
Agosto	191	20,3	15	7,4	28,6	1	0,1	164	26	154	0,5	51,6	13,7	48,4	94,8
Settembre	190	20,2	19	9,9	37,6	1	0,1	137	51	53	0,6	72,1	27,0	27,9	55,6
Ottobre	224	23,9	24	10,2	45,9	3	0,4	155	66	35	1,4	81,5	29,4	18,5	46,6
Novembre	324	34,5	22	6,4	42,3	10	1,1	195	119	29	3,0	86,9	36,9	13,1	48,9
Dicembre	307	32,8	26	8,2	51,4	2	0,3	276	29	48	0,8	85,3	9,5	14,7	25,7
Totale (p)	938	100	51		100	886	100								

Fonte: DB integrato dei flussi Uniemens 2018, 2019 e 2020 (provvisorio), della CIG a pagamento diretto 2018-2020, Archivio Asia 2019

Note: (a) Unità presenti nell'archivio Asia 2019 in CIG nel mese; (b) percentuale sul totale delle imprese in CIG nel 2020; (c) percentuale sul totale delle imprese con uso CIG nel mese; (d) Unità in CIG nel mese m per la prima volta dal 2018; (e) Unità in CIG nel mese m e nel mese m-1; (f) Unità in CIG nel mese m, che avevano già usato la CIG in precedenza (dal 2018) ma non nel mese m-1: il dato di Gennaio 2020 include tutte le imprese con eventi CIG nel periodo 2018-19; (g) Unità in CIG nel mese m-1 ma non nel mese m; (h) Nuove/Totale; (i) Persistenti/Totale m-1; (l) Rientri/Totale; (m) Uscite/totale m-1; (n) (Nuove+Uscite+Rientri)/Stock; (p) totale imprese distinte

Indicatori mensili di entrata e uscita degli individui dalla CIG. Anno 2020 (Stime sulla base del campione LFS 2020)																
Mese	Individui in CIG					Flussi (.000)					Tassi					
	Stock (.000)	Incid. %	di cui: già in CIG nel 2018-19 (.000)		Incid. %	Incid. %	Nuovi	distr.%	Persistenti	Rientrati	Usciti	Nuovi	Persistenti	Rientrati	Usciti	Turnover
	(a)=(d)+(e)+(f)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)		
Gennaio	191	2,7	179	93,5	26,1	12	0,2		179			6,5		93,5		
Febbraio	301	4,3	185	61,3	26,9	109	1,7	136	56	56	36,2	70,9	18,8	29,1	73,4	
Marzo	4.758	68,1	565	11,9	82,5	4.080	64,8	283	395	18	85,8	94,0	8,3	6,0	94,4	
Aprile	5.951	85,2	611	10,3	89,2	1.410	22,4	4.465	76	293	23,7	93,8	1,3	6,2	29,9	
Maggio	4.614	66,1	453	9,8	66,0	255	4,0	4.303	55	1.647	5,5	72,3	1,2	27,7	42,4	
Giugno	3.144	45,0	385	12,2	56,2	118	1,9	2.839	187	1.774	3,7	61,5	6,0	38,5	66,1	
Luglio	1.985	28,4	272	13,7	39,7	51	0,8	1.773	162	1.372	2,6	56,4	8,2	43,6	79,8	
Agosto	1.299	18,6	218	16,8	31,8	29	0,5	1.015	254	970	2,3	51,1	19,6	48,9	96,5	
Settembre	1.246	17,8	231	18,5	33,7	32	0,5	812	402	487	2,6	62,5	32,3	37,5	73,9	
Ottobre	1.373	19,7	252	18,4	36,8	48	0,8	939	386	307	3,5	75,4	28,1	24,6	54,0	
Novembre	1.786	25,6	215	12,0	31,3	118	1,9	1.079	589	293	6,6	78,6	33,0	21,4	56,0	
Dicembre	1.693	24,2	252	14,9	36,8	36	0,6	1.380	276	406	2,1	77,3	16,3	22,7	42,4	
Totale (p)	6.984	100	686	9,8	100	6.298	100									

Fonte: Istat, LFS 2020; DB integrato dei flussi Uniemens 2018, 2019 e 2020 (provvisorio), della CIG a pagamento diretto 2018-2020

Note: (a) Individui in CIG nel mese; (b) percentuale sul totale degli individui in CIG nel 2020; (c) percentuale sul totale degli individui in CIG nel mese; (d) Individui in CIG nel mese m per la prima volta dal 2018; (e) Individui in CIG nel mese m e nel mese m-1; (f) Individui in CIG nel mese m, già in CIG in precedenza (dal 2018) ma non nel mese m-1: il dato di Gennaio 2020 include tutti gli individui con eventi CIG nel periodo 2018-19; (g) Individui in CIG nel mese m-1 ma non nel mese m; (h) Nuovi/Totale; (i) Persistenti/Totale m-1; (j) Rientrati/Totale; (k) Usciti/totale m-1; (l) (Nuovi+Usciti+Rientrati)/Stock; (m) totale individui distinti

- 4) Un ulteriore contributo proposto dall'Istat è dedicato alle **misure di sostegno al reddito**, e in particolare agli individui coinvolti nei sussidi erogati attraverso il Reddito di emergenza, di cittadinanza e di inserimento fra il 2018 e il 2020, con particolare riferimento al periodo della pandemia. L'analisi è condotta agganciando ai campioni LFS 2018-2020 la base dati integrata delle misure di sostegno: attraverso questa informazione vengono descritti i caratteri demografici e sociali delle famiglie di fatto e degli individui coinvolti nelle erogazioni, e sono misurati gli esiti sul mercato del lavoro prima, durante e dopo le erogazioni: stato occupazionale, azioni di ricerca di lavoro, durata e regime orario dei rapporti di lavoro e altre informazioni misurate con le informazioni provenienti dall'indagine campionaria. Attraverso l'aggancio con i segnali di occupazione e sui redditi da lavoro presenti nei moduli disponibili del registro del lavoro, del registro dei redditi e del registro delle imprese, e dei segnali tracciati nelle fonti previdenziali, vengono inoltre forniti elementi di descrizione dei percorsi lavorativi individuali negli anni precedenti e successivi alla erogazione dei sussidi.
- 5) Un approfondimento è dedicato anche ai **sostegni alle imprese e ai lavoratori autonomi erogate dall'Inps**. In primo luogo, viene esplorata un'analisi delle condizioni economiche dei beneficiari prima della crisi pandemica. A partire dai microdati integrati, vengono colti il reddito e le indennità percepite, e viene fornita una valutazione del potenziale impatto di queste misure di sostegno, tenendo conto delle tipologie dei beneficiari e dei loro caratteri demo-sociali. Vengono analizzati in dettaglio gli "indipendenti" delle imprese, attraverso un confronto fra la coorte dei

beneficiari delle indennità e il resto degli indipendenti, per fornire elementi utili per valutare se le misure di sostegno siano riuscite o meno a interessare i soggetti più vulnerabili. Viene inoltre proposta un'analisi delle caratteristiche delle imprese, classificate in base alla presenza o meno di indipendenti beneficiari, per valutare in che misura il bonus abbia o meno raggiunto gli indipendenti di imprese più fragili. Le basi informative utilizzate sono esaustive: le informazioni contenute nell'archivio Inps relativo al bonus sono integrate con il registro Asia-Occupazione, il registro delle imprese esteso ai conti economici (relativi al 2019), il registro base degli individui, il registro del commercio con l'estero e i moduli disponibili del registro dei redditi.

- 6) Ulteriori contributi proposti dall'Istat riguardano **i beneficiari del Bonus baby-sitting e le indennità per il lavoratori domestici**. Le analisi riguardano la distribuzione di queste erogazioni in base ai caratteri socio-demografici dei beneficiari, e in base alla loro posizione nella distribuzione dei redditi alla vigilia della pandemia. A questo fine gli archivi dell'Inps relativi alle due misure sono stati integrati con i dati della rilevazione LFS 2020 e con i moduli disponibili del registro dei redditi. Le tavole che seguono illustrano alcuni aspetti introduttivi delle elaborazioni: poco meno di 750 mila famiglie hanno percepito il bonus baby-sitting; inoltre sono quasi 650 mila gli individui appartenenti a nuclei familiari in cui almeno un componente ha beneficiato dell'indennità per i lavoratori domestici.

<b>Nuclei familiari che hanno percepito nel 2020 il Bonus Baby-sitting (numero e indicatori del reddito equivalente 2018. Stime sul campione LFS2020)</b>											
	Nuclei familiari (.000)			Reddito equivalente 2018 (a)						Indici. Base: Senza Bonus=100	
				Mediana		Media		Media/mediana		Reddito mediano	Reddito medio
	Con Bonus	Distr.%	Incidenza con bonus	Con Bonus	Senza Bonus	Con Bonus	Senza Bonus	Con Bonus	Senza Bonus		
TOTALE	747	100,0	2,9	23.264	19.106	26.355	23.076	113,3	120,8	121,8	114
Nord ovest	265	35,5	3,7	24.795	22.263	28.397	26.712	114,5	120,0	111,4	106
Nord est	169	22,6	3,4	24.885	22.327	28.732	25.927	115,5	116,1	111,5	111
Centro	169	22,6	3,3	22.559	20.155	25.800	24.607	114,4	122,1	111,9	105
Mezzogiorno	144	19,3	1,8	18.407	13.961	20.456	17.049	111,1	122,1	131,8	120
Coppia con figli	654	87,6	8,1	23.864	17.480	27.055	20.984	113,4	120,0	136,5	129
Monogenitore maschio	7	0,9	1,8	25.663	19.295	30.191	23.180	117,6	120,1	133,0	130
Monogenitore femmina	69	9,2	3,5	15.608	14.313	19.333	16.764	123,9	117,1	109,0	115
Altre fattispecie	16	2,1	0,1	23.651	20.577	26.358	25.073	111,4	121,8	114,9	105

Fonte: Istat LFS 2020, BDR-I 2018; Inps: Archivio Bonus

Note (a): nel 2018 non presentavano redditi in BDR-I 2.800 famiglie che hanno percepito il bonus (0,3%) e 771mila famiglie che non hanno percepito il Bonus (3%)

**Nuclei familiari con almeno un lavoratore domestico in base alla percezione dell'indennità (numero e indicatori del reddito equivalente. Stime sul campione LFS 2020)**

	Individui nei nuclei familiari con almeno un lavoratore domestico			Reddito familiare equivalente del 2018						Indici. Base: Senza indenn=100		Impatto % della indennità sul redd. fam. eq.
	Individui in nuclei con indenn. (*)	Distr. %	Incidenza con indenn.	Mediana		Media		Media/mediana*100		Retr. Mediana	Retr. media	
				Con indenn.	Senza indenn.	Con indenn.	Senza indenn.	Con indenn.	Senza indenn.			
<b>Totale</b>	<b>649,7</b>	<b>100,0</b>	<b>31,6</b>	<b>29.829</b>	<b>19.454</b>	<b>35.223</b>	<b>29.905</b>	<b>118</b>	<b>154</b>	<b>153,3</b>	<b>117,8</b>	<b>2,9</b>
Nord ovest	219,4	33,8	37,2	36.555	20.578	39.635	31.083	108	151	177,6	127,5	2,6
Nord est	95,7	14,7	27,5	36.329	18.349	40.140	30.985	110	169	198,0	129,5	2,5
Centro	166,6	25,6	31,2	26.954	17.635	32.511	28.541	121	162	152,8	113,9	3,1
Mezzogiorno	168,0	25,9	28,8	20.221	22.552	29.467	29.269	146	130	89,7	100,7	3,4
Tutti italiani	185,8	28,6	22,5	39.141	34.872	43.623	39.720	111	114	112,2	109,8	2,3
Tutti intra UE	82,9	12,8	31,7	20.091	13.676	26.526	19.544	132	143	146,9	135,7	3,7
Tutti extra UE	256,5	39,5	40,9	21.251	14.378	28.705	20.268	135	141	147,8	141,6	3,6
A cittadinanza mista	124,5	19,2	36,4	42.564	38.580	45.853	41.276	108	107	110,3	111,1	2,2
I quintile reddito equiv. (**)	4,0	0,6	18,6	12.874	9.324	15.856	13.379	123	143	138,1	118,5	6,3
II quintile reddito equiv.	248,6	38,3	31,6	37.592	26.021	37.029	29.632	99	114	144,5	125,0	2,7
III quintile reddito equiv.	223,5	34,4	32,8	50.797	38.393	53.515	41.340	105	108	132,3	129,5	1,9
IV quintile reddito equiv.	104,0	16,0	29,9	65.499	65.118	69.142	67.631	106	104	100,6	102,2	1,4
V quintile reddito equiv.	49,0	7,5	30,4	98.697	100.836	110.497	109.580	112	109	97,9	100,8	0,9
Fam. Monocomp.	42,8	6,6	15,8	8.955	10.784	9.106	10.765	102	100	83,0	84,6	10,9
Coppia senza figli	87,1	13,4	38,3	30.149	32.787	31.872	34.696	106	106	92,0	91,9	3,1
Coppia con figli	357,1	55,0	32,6	43.466	43.833	47.154	47.150	108	108	99,2	100,0	2,2
Monogenitore	71,8	11,1	32,8	17.289	19.083	21.470	24.578	124	129	90,6	87,4	4,5
Altro	90,9	14,0	37,7	49.472	42.759	55.497	46.451	112	109	115,7	119,5	2,0

(\*) I dati sono espressi in migliaia di unità.

(\*\*) Circa il 3% delle persone appartengono a nuclei familiari in cui è stata percepita l'indennità ma, non essendo presenti in BDR-I 2018, il loro reddito familiare equivalente non è stato ricostruito.

Fonte: Istat LFS 2020; BDR-I2018; Inps: Archivio dei rapporti di lavoro domestico; Archivio indennità da lavoro domestico

- 7) Un contributo specifico riguarda la coorte dei **lavoratori a tempo determinato** il cui contratto non è stato rinnovato nel corso del 2020. Di questi individui, tracciati nelle fonti previdenziali, vengono analizzati caratteri sociodemografici attraverso l'aggancio con i microdati LFS e le condizioni economiche loro e delle loro famiglie attraverso l'aggancio con i moduli disponibili del registro dei redditi. Su base esaustiva vengono invece descritte le caratteristiche dei rapporti di lavoro cessati, di quelli pregressi e delle unità economiche di cui erano dipendenti.

Per contrastare il diffondersi della pandemia il Governo ha, tra le misure tese a ridurre il contagio, disposto la sospensione di molte attività e selezionato quelle definite essenziali da lasciare aperte nelle fasi di restrizione.<sup>33</sup> Secondo l'INPS<sup>34</sup> è rinvenibile una relazione diretta tra peso dei settori in attività e della circolazione del virus. Tale circostanza ha determinato, insieme alle diverse condizioni iniziali, **l'esposizione della popolazione a livelli di rischio differenti, a seconda del luogo di residenza e del settore di lavoro e ciò potrebbe aver acuito i differenziali territoriali e sociali di mortalità già presenti nel nostro Paese.** Non

<sup>33</sup> La lista di queste attività è stata peraltro modificata nel tempo, i primi provvedimenti in materia risalgono a marzo 2020 mese nel quale si sono succeduti due DPCM e un decreto del Ministero delle attività produttive.

<sup>34</sup>In particolare, all'aumentare di 1 punto percentuale della quota di settori essenziali attivi il numero di contagiati è aumentato di 1,5 unità al giorno. Inps - Direzione Centrale Studi e Ricerche (DCSR) Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19.



meno rilevanti in questa ottica, sono i fattori di rischio individuali, legati agli stili di vita: le analisi mettono in luce come la presenza di diabete e la condizione di obesità, patologie molto caratterizzate sia socialmente sia territorialmente, si presentino frequentemente in associazione con il decesso per covid.

L'Italia è storicamente uno dei paesi più longevi al mondo e con diseguaglianze sociali nella mortalità tra le più basse in Europa. Tuttavia, **sul territorio e in relazione al livello d'istruzione (che approssima le condizioni economiche e gli strumenti cognitivi disponibili per la propria salute) e al genere, si riscontrano differenze significative in termini di speranza di vita**<sup>35</sup>. A 25 anni d'età, gli uomini con basso livello d'istruzione hanno circa 3,6 anni di speranza di vita media residua in meno rispetto ai coetanei con un livello d'istruzione alto<sup>36</sup> (rispettivamente 55,1 e 58,7 anni); le medesime differenze, ancorché minori, si riscontrano per le donne, con 2,2 anni di vita in meno (60,1 e 62,3 anni). Tali diseguaglianze si osservano in tutte le regioni italiane. Tra le regioni più longeve e con differenziali sociali nella salute più contenuti, ci sono Umbria, Marche, Emilia-Romagna e la provincia autonoma di Bolzano. Viceversa, **diseguaglianze nella sopravvivenza particolarmente pronunciate sono presenti in alcune aree del Sud dove verosimilmente agli effetti del minore livello di istruzione si aggiungono gli svantaggi di un contesto più povero di opportunità e di servizi.**

L'analisi della mortalità degli ultimi due anni permette di identificare un periodo pre-pandemico, da gennaio 2019 a febbraio 2020, durante il quale i livelli di mortalità mensili sono in linea con l'andamento osservato negli anni precedenti.

Nella prima e nella seconda ondata della pandemia, vale a dire da marzo a dicembre del 2020, a livello nazionale si registra un aumento generalizzato della mortalità senza però cambiamenti nell'andamento delle diseguaglianze. L'eccesso di morte dei meno istruiti rispetto ai più istruiti, misurato dal rapporto dei tassi standardizzati di mortalità (RM, basso vs alto), rimane mediamente di 1,3 per gli uomini e di 1,2 nelle donne come nel periodo pre-pandemico.

Al contrario, **nelle aree geografiche in cui l'incremento della mortalità è stato maggiore, si osserva un aumento dei differenziali in base al livello di istruzione, con una mortalità più elevata nelle persone con basso livello di istruzione.** In particolare, tali differenze risultano più marcate nel Nord-Ovest, dove i valori del rapporto di mortalità per livello di istruzione (basso rispetto ad alto) mediamente pari a 1,3 negli uomini e a 1,2 nelle donne, salgono rispettivamente a 1,5 e 1,4 in corrispondenza del primo picco pandemico.

---

<sup>35</sup> Dati Istat, *Popolazione censuaria 2011 e follow-up dei decessi nel periodo 2012-2017*.

<sup>36</sup> Il livello d'istruzione è stato classificato in tre modalità per tener conto della riforma del sistema scolastico che nel 1962 istituì la scuola media inferiore gratuita e obbligatoria: Basso (<66 anni: al massimo scuola media inferiore; ≥66 anni: nessun titolo o licenza elementare), Medio (<66 anni: diploma di scuola media superiore; ≥66 anni: diploma di scuola media inferiore), Alto (<66 anni: titolo universitario; ≥66 anni: diploma di scuola media superiore o titolo universitario).

**Nei mesi più critici della pandemia i divari di genere sono aumentati, indipendentemente dal livello di istruzione, in quanto gli incrementi maggiori di mortalità hanno riguardato soprattutto gli uomini: il rapporto di genere del tasso di mortalità (M/F) mediamente pari a 1,5, supera 1,7 nei mesi di marzo e novembre del 2020.**

Anche in questo caso **le diseguaglianze di genere aumentano di più nelle aree che hanno registrato i maggiori incrementi di mortalità**: nel Nord-Ovest il rapporto di genere del tasso tocca 2 nel mese di marzo 2020, per poi scendere nei mesi immediatamente successivi a 1,5 e risalire a 1,8 a novembre. Incrementi dei differenziali di genere si osservano durante la seconda ondata della pandemia anche al Centro e nel Sud e Isole, dove per gli uomini si registra un aumento della mortalità maggiore di quello delle donne.

#### **4) Le conclusioni del Consiglio dell'Economia e del Lavoro**

In conclusione, come si evince dalle considerazioni sopra svolte, le analisi fin qui condotte confermano che - in seguito alla pandemia- si sono create nuove disuguaglianze che si sono aggiunte a quelle già diffuse e preesistenti. Queste, oltre ad aggravarsi, si sono differenziate nelle loro dimensioni -come risulta anche dalle audizioni svolte- e sono diventate a carattere multidimensionale. Inoltre, i vari aspetti delle diseguaglianze si sono connessi e vanno approfonditi. Si conferma che la già scarsa mobilità sociale ha avuto una ulteriore battuta d'arresto. Un punto fondamentale politico da sottolineare è proprio che il carattere multidimensionale e l'intreccio delle diseguaglianze è la vera questione saliente e trasversale del Paese. Infatti, come è noto, la sostenibilità non è solo economica e neanche solo ambientale ma anche e soprattutto sociale, e non può esservi se crescono le diseguaglianze. Dalle audizioni è emersa un'ampia evidenza dell'andamento qualitativo di queste diverse dimensioni e anche delle loro relazioni, tuttavia per verificare le determinanti, i nessi strutturali in modo da configurare gli interventi necessari, abbiamo bisogno di dati sistematici e rappresentativi per documentare in modo analitico i vari aspetti delle diseguaglianze, mettendo insieme le diverse fonti istituzionali, quali, ad esempio, quelle di INPS, le Agenzie Fiscali, l'Invalsi, il Ministero del lavoro, Questa è un'operazione che si è iniziata -su indicazione della presidenza della Commissione - avvalendoci dell'aiuto dell'ISTAT, che ha avviato una innovativa ricerca di composizione dei dati, iniziando a incrociare le varie fonti, come sta avvenendo in altri Paesi europei. L' innovativa metodologia di integrazione tra archivi e indagini ci consente un'analisi in tempo reale della evoluzione del mercato del lavoro, arricchita con le informazioni relative alle misure di sostegno al reddito, alle integrazioni retributive (CIG) e alle retribuzioni mensili del settore privato di fonte Inps e capace di fornire una lettura utile ai fini dell'allocazione dei fondi del PNRR. Assieme all'ISTAT, avviamo, dunque, un'attività a costante sostegno delle

necessarie politiche di equità sociale anticipando, sin da ora, che le prime letture dei dati raccontano, ancora una volta, della strategicità del sistema di istruzione per costruire il qualificato bagaglio di competenze e -ancor prima- conoscenze che le professioni di domani richiedono e della parità di accesso al digitale per consentire lo sviluppo armonioso delle forme di lavoro a distanza. Per fare alcuni esempi, si osserva che una delle questioni critiche è quella relativa ai livelli di educazione e di formazione, che è strettamente connessa e hanno impatto su molte altre determinanti, non solo su qualità del lavoro, reddito, mobilità sociale, ma anche sull'apprendimento e, addirittura sull'aspettativa di vita. Allo stesso modo le condizioni abitative hanno impatto e incidono sulla possibilità di accesso e uso effettivo dello smartworking, sul c.d. digital divide, così come - abbiamo visto, - l'impatto degli interventi di sostegno al reddito sulla povertà.

Oltre che a livello nazionale, attraverso i rapporti sul mercato del lavoro - che danno conto delle tendenze dell'impatto sia sul mercato del lavoro che sulla contrattazione dei fenomeni oggetto di indagine - questa importante operazione di analisi e di raccolta dei dati si sta avviando anche a livello europeo. Il CNEL, infatti, si è impegnato con il CESE e con i diversi Consigli economici e sociali europei, ad avviare un monitoraggio dell'andamento dei vari piani nazionali di ripresa e resilienza, con particolare riguardo alla verifica non solo della crescita, ma, anche e soprattutto, delle ricadute occupazionali, nelle dimensioni qualitative e quantitative, nel corso dei prossimi anni.



[www.cnel.it](http://www.cnel.it)