FOCUS PNR - Lavoro
Le politiche regionali del lavoro nell'emergenza sanitaria: lezioni apprese

Le politiche regionali del lavoro nell'emergenza sanitaria: lezioni apprese

di **Cristina Iacobelli**
Tecnostruttura - Settore Lavoro

Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al Programma Nazionale di Riforma 2021 offre una fotografia molto nitida dell'operato regionale in materia di lavoro, in riscontro alle priorità fissate dalle istituzioni europee nell'ambito della *Country Specific Recommendation* n. 2. Un operato articolato, che si è andato progressivamente a definire e ad evolvere in concomitanza alle esigenze emergenti ed alle criticità conseguenti al blocco delle attività economiche, in ottemperanza alle disposizioni nazionali, finalizzate al contenimento dell'epidemia da Covid -19.

Da una lettura di insieme degli interventi segnalati dalle Regioni in risposta al monitoraggio propedeutico alla definizione del PNR, si può affermare che il 2020 ha costituito un vero banco di prova per il sistema regionale delle politiche del lavoro. L'irrompere improvviso e veemente della pandemia ha chiamato, infatti, tutti gli attori istituzionali ad una profonda verifica dell'impianto esistente delle politiche attive e passive del lavoro e ad una nuova impostazione delle stesse, per adeguarle al contesto di un mercato del lavoro in condizioni di grave crisi e, al contempo, in forte evoluzione. Le politiche regionali del lavoro si sono davvero dimostrate "resilienti" ed hanno provato a coniugare l'esigenza, ineludibile, del contenimento sui territori delle severe ricadute occupazionali ed economiche dell'emergenza sanitaria con la necessità di dare nuovo impulso alle politiche attive del lavoro e della formazione, quali volano centrale e indispensabile per uscire dalla crisi e ripartire su nuove basi, più solide, moderne ed inclusive.

Il difficile anno trascorso ha rappresentato uno "stress test" per la capacità di tenuta delle politiche regionali del lavoro, evidenziandone talvolta i limiti e la necessità di un ripensamento e, al contempo, facendo germinare in anticipo i semi di una nuova conformazione delle politiche che

nel Recovery Plan potrà trovare un terreno ottimale di crescita e consolidamento. In questo senso, la declinazione territoriale degli interventi in materia di lavoro, realizzati nell'ultimo anno e mezzo, si pone in una dimensione di piena coerenza con le priorità ora individuate nel Programma nazionale per la resilienza e la ripresa, preconizzandone alcune direttrici attuative.

Come testimoniato dal contributo regionale al PNR, le linee di azione nel 2020 sul versante delle politiche territoriali del lavoro possono essere riconducibili a quattro macro aree integrate: interventi di sostegno diretto ai lavoratori ed alle imprese; attività trasversali di supporto, tese a favorire il mantenimento dell'occupazione e la ripartenza economica; interventi per una nuova organizzazione delle modalità di lavoro; interventi per una diversa conformazione delle politiche attive. Le attività messe in campo dalle Regioni, in riscontro alle priorità della CSR 2, si inseriscono e sviluppano questi ambiti di operatività.

Alla base, una cornice strategica in cui le politiche di adattabilità, quest'anno più che mai, hanno svolto un ruolo di cerniera rispetto alle transizioni in atto e rivestiranno, nei mesi a venire, una funzione chiave, come antidoto per evitare la fuoriuscita dal mercato del lavoro delle persone più fragili, mediante interventi di adeguamento delle competenze dei lavoratori ai fabbisogni emergenti nel mutato contesto socio – economico e di adattamento delle imprese alla nuova realtà produttiva determinata dalla pandemia. Le analisi condotte in ambito europeo e nazionale sul mercato del lavoro **(1)** ci restituiscono, infatti, una fotografia molto severa della situazione attuale, in cui la crisi ha ampliato le disuguaglianze nei confronti delle categorie più vulnerabili di lavoratori. Giovani, donne, lavoratori autonomi o con forme contrattuali precarie, lavoratori a basso salario e/o con scarsa qualificazione, lavoratori colpiti dalla crisi delle attività produttive: questi i *target* che hanno visto peggiorare la debolezza della propria situazione professionale con la pandemia. Rispetto a tali categorie, le istituzioni e gli attori del mercato del lavoro sono chiamati a mettere in campo tutte le leve disponibili sul piano formativo, occupazionale e del sostegno finanziario, con interventi integrati di accompagnamento e supporto dei percorsi di riqualificazione delle competenze e di riposizionamento lavorativo.

Note:

(1): Ci si riferisce, in particolare, ai dati pubblicati dall'OCSE nel Rapporto "Employment Outlook 2020" ed ai dati contenuti nel *Rapporto sul mercato del lavoro 2020* del CNEL.

FOCUS PNR - Lavoro
Sostegno diretto ai lavoratori ed alle imprese

Sostegno diretto ai lavoratori ed alle imprese

Sul piano degli interventi di supporto diretto, dalla fine del mese di febbraio 2020 ad oggi, le Regioni hanno provato a mitigare gli effetti negativi della crisi sanitaria per l'occupazione e per l'economia, facendo leva primaria sugli strumenti passivi a tutela del reddito dei lavoratori e sul sostegno finanziario ai settori economici maggiormente in difficoltà.

Gli ammortizzatori sociali – in particolare, la cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga - cui si è operato un massiccio ricorso a livello nazionale e regionale, sono stati la prima e principale risposta al blocco delle attività, imposto dalle misure sanitarie di restrizione.

A livello regionale, in particolare, si è registrato un impegno continuo e serrato nel definire ed implementare tutte le attività amministrative ed operative necessarie per garantire, negli ambiti di competenza, il sostegno del reddito dei lavoratori coinvolti nella sospensione delle attività lavorative mediante lo strumento della Cassa integrazione in deroga – a gestione regionale per la prima parte del 2020 - in attuazione delle disposizioni introdotte dal DL 9/2020 e dal DL n. 18/2020 e s.m.i. L'attività delle Regioni, in tale ambito, è stata volta, fin dalle prime fasi di gestione dell'emergenza ed a partire dai territori più colpiti, al rafforzamento degli strumenti di tutela ordinari e straordinari, chiedendo nel confronto con il Governo centrale un allargamento della platea dei beneficiari degli strumenti ed un ampliamento temporale del loro utilizzo, oltre che le necessarie coperture finanziarie. L'obiettivo primario, in tale prospettiva, è stata la salvaguardia dei livelli occupazionali mediante le cd. "politiche passive", con il supporto anche delle misure normative nazionali in materia di divieto dei licenziamenti e di proroga dei contratti a termine. La crisi degli ultimi mesi è stata, dunque, un'occasione importante per la verifica della tenuta del nostro attuale sistema degli ammortizzatori sociali e per una sua evoluzione, ai fini di una riforma organica che possa superare le attuali frammentazioni.

Accanto al ricorso agli ammortizzatori sociali, si è sviluppato un impegno molto rilevante delle Regioni per sostenere con strumenti tempestivi ed efficaci i settori produttivi che avevano subito, in modo più sensibile, le conseguenze della crisi o che necessitavano di una copertura più incisiva e completa, rispetto a quella offerta dagli strumenti attivati a livello nazionale. Le Regioni, in tal senso, hanno garantito un presidio forte delle attività economiche sul territorio, nella

consapevolezza che la cornice straordinaria emergenziale richiedesse risposte altrettanto straordinarie e rapide da parte dei decisori istituzionali.

È stato, così, garantito sostegno diffuso alle attività economiche, con attenzione a quei settori, comparti e realtà maggiormente colpiti dalla crisi perché oggetto di reiterate sospensioni, in ossequio alle norme anti Covid-19, ovvero perché non coperti dalle tutele previste dalla normativa nazionale **(2)**. In linea generale, sono state garantite forme di ristoro ed indennità, a carattere integrativo e complementare con quello nazionale, a favore delle categorie dei lavoratori più deboli e maggiormente esposte alla crisi occupazionale **(3)**. Dal dilagare della crisi delle attività economiche e, di conseguenza, dell'occupazione è scaturita con chiarezza una lezione molto importante: la necessità di presidiare la dimensione territoriale come la strada ottimale per contemperare le universali istanze di tutela dei diritti dei lavoratori e del lavoro, afferenti alla cornice nazionale, con l'esigenza di definire politiche di ripresa e di nuovo sviluppo, radicate sui fabbisogni espressi dal contesto locale del mercato del lavoro.

Note:

(2): Sono stati, in tale prospettiva, definiti Piani straordinari ed erogati contributi a fondo perduto e *bonus una tantum* alle imprese dei settori più vulnerabili (tra cui il turismo, lo spettacolo, lo sport, la cultura), accanto a sovvenzioni destinate alle imprese di altri comparti che, per effetto dell'emergenza epidemiologica, hanno registrato significativi cali di fatturato e riscontrato difficoltà sul mercato.

(3): Tra questi, i lavoratori autonomi, i professionisti, i lavoratori domestici, i lavoratori stagionali e quelli coinvolti in forme contrattuali saltuarie e/o discontinue, le categorie prive di altre modalità di sostegno al reddito, le micro imprese artigiane, commerciali, industriali e di servizi.

FOCUS PNR - Lavoro
Attività trasversali di supporto

Attività trasversali di supporto

Oltre ad aiuti in forma diretta, il sostegno alle attività economiche è avvenuto anche mediante interventi di sostegno indiretto, volti a favorire condizioni di contesto maggiormente favorevoli per la difesa e per lo sviluppo occupazionale sul territorio regionale, al fine di agevolare la ripresa del tessuto produttivo ed economico a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Le strade percorse in tale direzione sono state molteplici e il contributo delle Regioni al PNR ne offre un quadro di insieme: dall'erogazione di incentivi occupazionali, sotto forma di sgravi contributivi e *bonus* per l'assunzione a tempo indeterminato o determinato di giovani e di persone in età più avanzata e per la stabilizzazione dei lavoratori nelle imprese colpite dalla pandemia di Covid-19; al riconoscimento di diverse tipologie di agevolazioni alle imprese **(4)**; allo stanziamento di contributi a fondo perduto per il sostegno alle spese di sanificazione, per l'adeguamento dei luoghi di lavoro, per l'acquisto dei dispositivi di protezione e delle attrezzature imposte dalle misure igienico-sanitarie e per la promozione della digitalizzazione dell'attività. La messa in sicurezza sanitaria delle imprese, soprattutto delle realtà più piccole, ha rappresentato una componente importante dell'attività regionale, tesa a consentire una ripresa dell'operatività aziendale in piena sicurezza, prevenendo la diffusione del contagio nell'ambiente di lavoro **(5)**.

Le misure straordinarie adottate a supporto delle imprese e, quindi, del lavoro hanno assunto una valenza come strumenti non solo di tipo "difensivo", ma anche di tipo "espansivo", come vere e proprie leve per la promozione della competitività delle aziende. Si è posto, dunque, con determinazione all'attenzione dei decisori e del mondo produttivo il tema della necessità di compiere un effettivo passaggio culturale, volto a sostenere un nuovo modo di fare impresa più sicuro, inclusivo, sostenibile e innovativo.

Note:

(4): Si ricordano, solo a titolo di esempio, le sovvenzioni per la copertura dei costi fissi per l'affitto dei locali e per le utenze, gli indennizzi, le riduzioni o le sospensioni relative ai contratti di locazione ad uso non abitativo, le moratorie per la restituzione del credito per le aziende danneggiate dall'emergenza epidemiologica, le riduzioni, i differimenti ed i frazionamenti nel pagamento della tassazione sul territorio, l'introduzione di aliquote fiscali agevolate, le sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia.

(5): Parimenti, sono stati incentivati investimenti per l'acquisto di attrezzature, strumenti ed applicativi per favorire il ricorso allo *smart working* e per ampliarne la sua diffusione, in un'ottica di innovazione nei modelli organizzativi e produttivi, alla luce anche delle nuove esigenze di distanziamento sociale.

FOCUS PNR - Lavoro
Nuove modalità organizzative del lavoro

Nuove modalità organizzative del lavoro

La pandemia ha impresso, inoltre, un notevole impulso alla sperimentazione di nuove modalità organizzative del lavoro; sotto questo aspetto, il 2020 ha costituito un anno "rivoluzionario", nel registrare uno sviluppo ed una crescita esponenziale del cd. lavoro agile o *smart working*. Il lavoro agile ha costituito un elemento comune che ha contraddistinto sia il lavoro pubblico, che il lavoro privato, permettendo al sistema di contenere l'impatto delle misure di distanziamento sociale sul lavoro e, di conseguenza, consentendo la continuità occupazionale e produttiva in una cornice di nuova flessibilità.

Inoltre, l'intervento ha assunto una ulteriore valenza, in quanto ha favorito la conciliazione vita – lavoro in un frangente di forte difficoltà per le famiglie, con la chiusura prolungata delle scuole. Dal punto di vista della pubblica amministrazione, l'applicazione del lavoro agile al personale delle amministrazioni regionali – per le attività che consentono uno svolgimento a distanza - per tutta la durata dell'emergenza epidemiologica e in coerenza con le indicazioni di utilizzo percentuale via via emanate dall'amministrazione centrale, ha consentito di mantenere, anche nel 2020, le prestazioni usualmente fornite dalle strutture regionali, garantendo una continuità amministrativa e di servizio al cittadino.

Dal ricorso a tale modalità organizzativa del lavoro – seppur scaturita da esigenze temporanee ed eccezionali, legate alla necessità di contenere la diffusione epidemiologica e, pertanto, posta in un contesto di deroga rispetto alla normativa nazionale ordinaria che regola l'istituto – è derivata una importante lezione circa la possibilità di uno svolgimento del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari e da una organizzazione della prestazione lavorativa per fasi, cicli e obiettivi.

È stata abbracciata, in tal modo, una molteplice prospettiva di crescita della produttività, di garanzia della sicurezza dei lavoratori, di flessibilità dei luoghi e dei tempi del lavoro, di razionalizzazione dei costi fissi di gestione aziendale, di implementazione delle competenze digitali dei lavoratori e del grado di digitalizzazione dei servizi. In una dimensione più ampia, ha trovato un nuovo slancio la riflessione delle istituzioni e delle forze sociali sul tema della valorizzazione delle risorse umane e della promozione del benessere lavorativo, attraverso una più fluida conciliazione

tra tempi di vita e di lavoro.

FOCUS PNR - Lavoro
Una nuova conformazione delle politiche attive territoriali

Una nuova conformazione delle politiche attive territoriali

La crisi occupazionale provocata dall'emergenza sanitaria ha posto sotto un severo esame anche le politiche attive territoriali. Le Regioni sono state, infatti, chiamate a dover reinventare con tempestività le modalità organizzative dei servizi, per assicurare una continuità amministrativa agli utenti, il prosieguo degli interventi formativi e di accompagnamento al lavoro e delle attività progettuali e ridurre, il più possibile, l'impatto delle misure di sospensione/restrizione nei confronti delle categorie più fragili. L'irrompere della pandemia - con la sospensione delle attività da svolgere in compresenza tra gli operatori dei servizi ed i destinatari degli stessi e con la connessa necessità di assicurare il rispetto delle misure nazionali in materia di distanziamento sociale - ha richiesto un notevole sforzo organizzativo da parte dei servizi per l'impiego, al fine di adeguare le procedure amministrative per la presa in carico degli utenti, sviluppando nuove modalità di lavoro "a distanza" e di digitalizzazione dei servizi e garantendo la continuità di erogazione degli interventi di politica attiva.

La crisi sanitaria ed occupazionale, in questo senso, ha costituito un momento di verifica circa la funzionalità e l'attualità del sistema e, al contempo, un'occasione di evoluzione dello stesso verso una nuova impostazione, inclusiva nei confronti delle categorie più fragili e vulnerabili, con maggiore difficoltà di accesso agli strumenti tecnologici e, allo stesso tempo, volta all'innovazione ed alla semplificazione delle modalità di accesso e dei processi di attuazione delle politiche attive. In tale ambito, la pandemia ha rilanciato al centro del dibattito interistituzionale e dell'operato delle amministrazioni il tema fondamentale della garanzia dei servizi essenziali da assicurare alle persone in condizioni di parità di accesso e di certezza dell'azione amministrativa. Si è, altresì, manifestata la necessità di superare il "digital divide" nei confronti delle fasce di utenza più deboli e di sviluppare le competenze digitali degli operatori dei servizi. Si è posta, infine, l'esigenza di contemperare le nuove sfide dirette all'informatizzazione dei servizi con la priorità di garantire e rafforzare la presenza e la prossimità degli stessi nei confronti dei cittadini.

La crisi indotta dal Covid ha, di fatto, messo alla prova il modello normativo e organizzativo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego radicato sulla nostra cornice costituzionale e costruito negli anni. In particolare, a fronte di una realtà in forte cambiamento, assume una rinnovata centralità la riflessione sui livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il

lavoro, definiti all'inizio del 2018 a partire dai sistemi e dalle prassi già operanti sui territori e che, tuttora, presentano un grado di attuazione parziale e non omogeneo a livello nazionale, a fronte di problemi annosi più volte segnalati dalle amministrazioni regionali, cui oggi occorre con urgenza fornire soluzione completando il percorso di rafforzamento professionale e infrastrutturale dei CPI **(6)**.

La messa in crisi del sistema è coincisa, alla prova dei fatti, con la conferma della sua centralità, pur nella consapevolezza della necessità di un suo rinnovamento. Il critico bilancio della pandemia in termini occupazionali – sin qui provvisorio per effetto dei dispositivi normativi nazionali di protezione individuale dal licenziamento - pone al centro dell'agenda di lavoro delle istituzioni il rilancio delle politiche attive, come snodo essenziale ed ineludibile - accanto agli strumenti di protezione del reddito delle persone - per mitigare gli effetti negativi della crisi e per supportare i processi di ripresa sul piano sociale, oltre che personale. Il ruolo dei servizi per l'impiego, in questo contesto, assume una nuova, strategica rilevanza, a fronte di un inevitabile aumento della platea di persone che, nei mesi a venire, dovranno trovare nei servizi pubblici e privati del lavoro un punto di riferimento forte ed un supporto concreto per affrontare i processi di transizione professionale che potranno derivare ad esito dell'emergenza socio- sanitaria.

Note:

(6): Una prima fotografia sullo stato di attuazione dei LEP dei servizi per il lavoro è stata fornita nel 2018 in occasione dell'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso la Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza sociale del Senato della Repubblica. Si rimanda, in particolare, al contributo integrativo "Quadro ricognitivo sui modelli regionali organizzativi dei CPI e sullo stato di operatività dei servizi" realizzato dalla IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica il 25 settembre 2018. Dal monitoraggio allora realizzato dagli uffici tecnici della Commissione emergeva un grado di copertura dei LEP da assicurare alle persone ed alle imprese non ancora sufficiente ed omogeneo sui territori regionali, a causa sia del sotto dimensionamento del personale dei CPI, sia della necessità di una sua riqualificazione. Si scontava, inoltre, una carenza dovuta anche alla non ancora completa funzionalità a livello centrale delle infrastrutture informatiche. Alla luce di questi fattori, ben si comprende l'urgenza di portare a compimento il percorso di rafforzamento dei CPI, tanto più nel nuovo scenario di crisi indotta dal Covid – 19.