

## Lavoro e welfare nel PNRR. Intervista a Andrea Orlando

*di Giacomo Bottos*

Lavoro e politiche sociali rappresentano ambiti nei quali già prima della pandemia si concentravano molteplici fragilità. Il PNRR si propone di intervenire in questi settori prevalentemente attraverso la Missione 5. Per approfondire gli interventi previsti su politiche attive del lavoro, centri per l'impiego, nuove competenze, contrasto del lavoro sommerso e welfare, a partire da una riflessione generale sulla situazione del lavoro nel nostro Paese, abbiamo intervistato Andrea Orlando, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Prima di approfondire nello specifico la Missione 5 del PNRR, che contiene le Componenti 1 e 2, dedicate rispettivamente alle politiche per il lavoro e alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, possiamo iniziare provando a delineare il contesto. Per quanto riguarda il panorama dell'occupazione in Italia, come ha agito la pandemia su una situazione che già presentava elementi di fragilità? Se dovesse tracciare una panoramica delle caratteristiche del mondo dell'occupazione in Italia, quali elementi sottolineerebbe?

Andrea Orlando: La pandemia ha ampliato squilibri economici e sociali preesistenti, mostrando le fragilità del nostro modello di sviluppo. La crisi ha anche evidenziato sia l'importanza del welfare in chiave pubblica, sia l'emersione di nuove fragilità e di limiti delle politiche sociali dovuti al cambiamento dei bisogni, che sono sempre in evoluzione in una società come la nostra che si sta trasformando profondamente. La pandemia è stata quindi uno stress test dei principali limiti del modello di società in cui viviamo: dal mancato riconoscimento della centralità del lavoro, alla necessità di interventi sul fronte della sostenibilità ambientale e sociale e alla carente digitalizzazione. Dobbiamo fare tesoro di tutto questo e averlo ben presente ora che siamo impegnati a costruire un modello nuovo - e migliore del precedente - per la ripresa e la ripartenza del Paese. Il lavoro era già 'malato' prima della pandemia: precarietà, illegalità, insicurezza, divari territoriali, frammentazione e svalutazione lo segnavano già, producendo sofferenze e un ampio spettro di disuguaglianze. Inoltre l'impatto delle nuove tecnologie se non governate e accompagnate da adeguate tutele rischia di acuire, in particolare in alcuni settori, queste criticità. Dopo la pandemia si apre uno spazio di opportunità per rivalutare la dignità del lavoro, ma questa possibilità non sarà per sempre. Occorre quindi agire rapidamente per imprimere una direzione differente. In particolare, bisogna agire su tre fronti: costruire politiche industriali come condizione della qualità delle produzioni e quindi del lavoro; attuare politiche attive del lavoro per incrementare l'occupabilità dei lavoratori; disegnare politiche e ammortizzatori sociali in grado prevenire e ricomporre le cesure occupazionali provocate dalle crisi attraverso un'azione preventiva di accompagnamento dei processi di trasformazione dei tessuti produttivi a livello territoriale e di filiera, quali condizioni di garanzia dell'equità delle transizioni e delle trasformazioni industriali. Queste sono le direzioni in cui occorre agire e - a mio giudizio - almeno su due di esse stiamo già procedendo nella direzione giusta. Per quanto riguarda le politiche industriali occorre invece maggiore attenzione, a partire proprio dalla riabilitazione del termine stesso 'politica industriale', un aspetto cruciale che è stato per molto tempo messo tra parentesi.

Entrando nello specifico del PNRR, come accennato, la parte del Piano che ha a che fare più specificamente con l'ambito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è la Missione 5. In che

modo gli obiettivi previsti dalla Missione si inseriscono nel quadro generale del piano? Vi è a suo avviso una visione generale implicita nel PNRR e su quali elementi si fonda? In questo quadro quali sono gli elementi di più diretto interesse del Ministero?

Andrea Orlando: In termini generali il PNRR è strutturato su una chiara visione globale, anche perché nel Next Generation EU sono contenuti orientamenti chiari sugli obiettivi delle transizioni e sulle modalità da adottare per promuoverle, con un'attenzione importante alla lotta alle disuguaglianze. In tale ottica il programma Next Generation EU è un primo, ma relevantissimo, passo per rilanciare l'azione sociale dell'Unione Europea. Naturalmente l'attuazione di tali orientamenti presenta un'elevata complessità. Queste scelte, infatti, richiederebbero una maggior selettività degli interventi di sostegno all'impresa, e in alcuni casi anche un ruolo del settore pubblico nella creazione di mercati. Lo Stato dovrebbe, cioè, agire come market maker, incentivando uno sviluppo dei mercati stessi in direzioni socialmente desiderabili. Si tratta di un tema ancora largamente da sviluppare su cui - a mio avviso - si deve ingaggiare una battaglia politica. Venendo all'azione del Ministero, nell'ambito del PNRR è inserito il Piano per il potenziamento delle politiche attive del lavoro il cui perno è il programma GOL - Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, che nella Missione 5 si accompagna ad un Piano nazionale per le nuove competenze (PNC), al Piano straordinario di rafforzamento dei centri per l'impiego (che entra a far parte anch'esso del PNRR) e al rafforzamento del sistema duale. Un Piano che entro il 2025 coinvolgerà almeno 3 milioni di persone. Infine, per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione dei divari di genere e generazionali, vorrei sottolineare l'introduzione di una clausola che prevede l'obbligo per le imprese che partecipano ai progetti del Next Generation EU di assumere almeno il 30% di donne e di giovani. Credo sia un risultato importante, che poi è stato tradotto anche in norme prescrittive su come impostare i bandi e sulle modalità di valutazione. Il decreto Semplificazioni ha disposto poi che le stazioni appaltanti inseriscano nei bandi di gara specifiche clausole per promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne. Un punteggio più alto è riconosciuto anche alle aziende che non hanno mai subito accuse di discriminazione, che promuovono politiche di parità di genere e di conciliazione tra vita personale e lavoro.

Nell'ambito della Missione 5 sono incluse due componenti che interessano direttamente il Ministero: la Componente 1, relativa alle Politiche del Lavoro, e la Componente 2, inerente a Infrastrutture sociali, famiglia, comunità e terzo settore. Quali sono i rapporti tra queste due Componenti?

Andrea Orlando: I beneficiari di GOL sono un gruppo molto ampio ed eterogeneo di lavoratori all'interno del quale si collocano le fasce di popolazione a maggior rischio di incremento delle disuguaglianze. Si tratta di lavoratori differenziati a seconda della presenza o meno di un'occupazione al momento della presa in carico; della fruizione di un sostegno al reddito; del tipo di sostegno fruito; dell'esperienza lavorativa pregressa; di particolari condizioni di fragilità e/o vulnerabilità (beneficiari di CIGS, Naspi, Dis-coll, Reddito di cittadinanza, giovani NEET, persone con disabilità e altre persone in condizione di fragilità nella ricerca del lavoro). Per ciascuno viene predisposto un percorso studiato in base alle caratteristiche personali e alla situazione del mercato del lavoro locale. Per questo programma si parla di almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025, in linea coi target del PNRR, di cui almeno il 75% dovrà essere rappresentato da donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30 e lavoratori over 55: le categorie tradizionalmente considerate più 'lontane' dal mondo del lavoro. L'attenzione di GOL per i più vulnerabili si salda con gli interventi di rafforzamento del sistema dei servizi sociali previsto dalla Componente 2 che finanzia, nel contesto del Piano nazionale sociale volto a individuare specifici livelli essenziali delle prestazioni per gli anziani e per la non autosufficienza, progetti concernenti i servizi di sostegno domiciliare agli anziani, la promozione della vita indipendente per le persone con disabilità, l'autonomia delle persone senza fissa dimora. Nel complesso l'obiettivo delle diverse

---

misure comprese nel PNRR è quello di arrivare ad un sistema che riduca le fragilità sociali, aiuti i lavoratori a cercare o a difendere il lavoro e le imprese a riqualificare la manodopera. Si tratta di una riforma che contribuirà a migliorare la competitività del Paese, la tenuta sociale e a difendere i lavoratori e la capacità produttiva nazionale di fronte alle sfide legate alle transizioni tecnologiche e ambientali.

Per quanto riguarda nello specifico la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, quali interventi sono previsti? Come verrà potenziato il sistema dei Centri per l'Impiego?

Andrea Orlando: La misura nasce dall'esigenza di creare dei livelli essenziali che consentano - stante l'attuale Titolo V della Costituzione che stabilisce una competenza diretta per le Regioni nelle politiche del lavoro - di rendere esigibile il diritto a politiche attive per i lavoratori e per le imprese. Sono definiti cinque percorsi tipo a seconda del livello di prossimità al mercato del lavoro - reinserimento lavorativo; aggiornamento (upskilling), riqualificazione (reskilling), lavoro e inclusione, ricollocazione collettiva (in caso di crisi aziendali) - e inoltre sono introdotti i livelli essenziali. Tutto ciò sarà attuato anche grazie al potenziamento della rete dei centri per l'impiego e alla sinergia con le agenzie private. Gli aspetti innovativi del programma riguardano, da un lato, l'esigibilità di queste politiche e, dall'altro, la mole delle risorse che è davvero importante e può consentire un concreto salto di qualità. Grazie a questo Piano possiamo rafforzare la competitività del nostro Paese partendo proprio dai centri per l'impiego, basti pensare che l'Italia ha un decimo dei dipendenti nei centri per l'impiego rispetto alla Germania. Per quanto riguarda proprio quest'ultimo aspetto, il potenziamento del sistema dei Centri per l'Impiego, l'investimento previsto è finalizzato a promuovere interventi di capacity building a supporto dei Centri stessi con l'obiettivo di fornire servizi innovativi anche finalizzati alla riqualificazione professionale, con il coinvolgimento di stakeholder pubblici e privati e aumentando la prossimità ai cittadini e favorendo attività e sinergie di rete tra i diversi servizi territoriali.

Sul tema delle risorse allocate, ritiene che il livello sia complessivamente adeguato oppure che possano essere necessarie eventuali integrazioni?

Andrea Orlando: Sono previste integrazioni con risorse proprie e fondi ordinari. Nel complesso non vedo un problema di risorse, anche considerando che in passato il nostro Paese ha dimostrato spesso difficoltà a spendere integralmente le risorse allocate. Per esempio da tre anni le Regioni hanno a disposizione mezzo miliardo per potenziare i centri per l'impiego, ma tali fondi sono stati spesi solo parzialmente. In considerazione di tutto questo, dovremmo concentrarci sull'obiettivo di utilizzare integralmente le risorse già disponibili. Raggiungere questo obiettivo rappresenterebbe un grande risultato. Sulle modalità con cui innalzare la capacità di spesa abbiamo in essere un serrato dialogo - che proseguirà nel tempo - con tutti gli Assessorati regionali. Non escludiamo che in alcuni casi si debba procedere anche all'individuazione di strumenti sostitutivi, per evitare che in alcune Regioni possa esservi una quantità rilevante di risorse stanziata e non spesa, a fronte anche di una disoccupazione elevata. In questi casi si ha una doppia penalizzazione, sia per le opportunità di lavoro che non vengono create tramite bando che per le politiche attive che non vengono avviate. Per quanto riguarda il tema della capacità di spesa, ho intenzione di pubblicare i dati sul sito del Ministero per permettere un monitoraggio pubblico. La situazione delle diverse Regioni a questo proposito è molto differenziata, non è soltanto una questione di divario Nord/Sud.

E per quanto riguarda il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso?

Andrea Orlando: Si tratta di un capitolo di azione molto importante, entro il quale sono previsti una serie di target di riduzione del lavoro sommerso e di aumento dei controlli. È parte integrante di una strategia di difesa della qualità del lavoro, ma si tratta anche di un tassello necessario per

contrastare l'illegalità e una delle principali fonti di evasione. Infatti l'obiettivo del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, che verrà avviato nel 2022, è quello di ridurre sensibilmente l'incidenza del fenomeno, diminuendo di almeno un terzo il gap dell'Italia rispetto alla media della diffusione del fenomeno nell'Unione Europea. La sfida sarà soprattutto quella di rendere conveniente per le imprese operare nella piena legalità evitando il ricorso a lavoro irregolare. È un obiettivo che richiederà un articolato insieme di misure di prevenzione delle illegalità e di promozione del lavoro regolare, nonché una ridefinizione degli strumenti di deterrenza. Un fenomeno particolarmente odioso che interessa un segmento importante e strategico della nostra economia è quello del caporalato. Per contrastarlo ho firmato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'ANCI che prevede interventi sull'intero territorio nazionale volti nello specifico a tutelare le categorie maggiormente vulnerabili, in particolare cittadini stranieri e vittime di sfruttamento; progettare un meccanismo che garantisca protezione, assistenza e reinserimento socio-lavorativo alle vittime di sfruttamento lavorativo; attuare percorsi specifici per favorire l'accesso delle vittime di sfruttamento alle politiche attive del lavoro; rafforzare e qualificare le attività di controllo e contrasto delle illegalità; promuovere, in collaborazione con il MIPAAF, l'agricoltura etica e di qualità, l'inclusione sociale nelle aree rurali, la sensibilizzazione sul problema dello sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro buono in agricoltura. Su questo tema ci stiamo avviando ad una crescente consapevolezza ed è opportuno far leva su questo elemento per far sì che l'attenzione e i comportamenti virtuosi dei consumatori incentivino le imprese che rispettano le regole. Su queste basi il Protocollo che abbiamo firmato può assumere un peso ulteriore rispetto alle specifiche misure che contiene. Queste misure creano infatti una sinergia tra istituzioni e società che diventa indispensabile per combattere il caporalato e anche per sensibilizzare e favorire un'attenzione sul tema che non si limiti solo all'agricoltura ma si estenda al contrasto del lavoro nero e dello sfruttamento lavorativo in tutte le sue forme. Ritengo che la sinergia tra istituzioni, corpi intermedi e società civile sia davvero un canale prezioso per agire in modo incisivo.

Un altro elemento nel quadro delle azioni previste dal PNRR è il Piano Nazionale Nuove Competenze. Quali sono gli obiettivi e lo stato d'attuazione?

Andrea Orlando: Il Piano Nazionale Nuove Competenze - promosso dal Ministero in collaborazione con l'ANPAL, l'Agenzia Nazionale per Politiche Attive del Lavoro e d'intesa con le Regioni - mira a riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati e a promuovere una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione e politiche del lavoro, anche attraverso l'attivazione di partenariati pubblico-privato. Il Piano integra inoltre altre iniziative legate al rafforzamento del sistema duale e misure a favore dei NEET ed è stato approvato nelle scorse settimane insieme agli altri obiettivi del PNRR, che ci hanno fatto raggiungere in anticipo i milestone previsti entro il 31 dicembre 2021. Anche il Fondo Nuove Competenze è stato pienamente utilizzato e, a questo proposito, si poneva un problema di nuove risorse da stanziare che abbiamo risolto facendo ricorso ai fondi del REACT-EU. Nel contesto del Piano nazionale si inserisce anche un rafforzamento del sistema duale per rendere istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro e promuovere l'occupabilità dei giovani con l'acquisizione di nuove competenze (secondo un approccio di learning- on-the-job), con una particolare attenzione per le aree marginali e periferiche del Paese. Orientare il sistema della formazione verso un lavoro di qualità è un principio di equità e giustizia sociale. Ciò vale in modo particolare per i giovani che oltre a doversi confrontare con la discontinuità del lavoro e la precarietà delle condizioni di impiego di oggi.

Per concludere, in che modo le misure previste agiscono sul sistema di protezione sociale? Quali obiettivi sono alla base della vostra azione?

Andrea Orlando: I sistemi di protezione sociale sono il fondamento di una collettività e costituiscono uno dei tratti distintivi delle società europee. La capacità di una comunità di farsi carico delle persone che la compongono, attraverso una rete di sicurezza solidale che si declina in servizi e prestazioni, è vantaggiosa non solo per l'individuo ma per la società nel suo insieme. Sul fronte dei servizi sociali, della disabilità e della marginalità il PNRR prevede alcuni progetti di grande rilevanza. Gli obiettivi principali riguardano il rafforzamento del ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza; progetti di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione e deprivazione abitativa e l'introduzione di un sistema organico di interventi a favore delle categorie non autosufficienti. Per gli anziani sono previsti importanti interventi sul riconoscimento della non autosufficienza e del bisogno assistenziale e progetti integrati e personalizzati che favoriscano la permanenza domiciliare; per le persone con disabilità pensiamo a percorsi di autonomia e a interventi imperniati sull'aumento dei servizi di assistenza domiciliare. Importanti interventi sono inseriti anche per i senza fissa dimora, per cui prevediamo investimenti per l'housing temporaneo e servizi per promuovere autonomia e integrazione sociale. Le politiche e i servizi sociali sono infatti un elemento chiave per il Paese, tuttavia il sistema dei servizi sociali - a differenza di quello scolastico, sanitario o previdenziale - non è ancora considerato come un 'sistema' strutturato e affidabile, anche a causa della frammentazione che lo contraddistingue. La situazione a livello territoriale è infatti fortemente differenziata e nel Paese convivono punte di eccellenza e aree dove i servizi sono drammaticamente carenti. Da ciò emerge l'urgenza di un innalzamento della qualità dei servizi sociali che devono arrivare a configurarsi come una sistema strutturato sull'intero territorio nazionale. Le risorse disponibili in questa direzione hanno raggiunto livelli mai toccati in precedenza e sono diventate strutturali. Investimenti importanti dato il ruolo del welfare come elemento centrale della ripartenza economica e come terreno cruciale per il rafforzamento della democrazia.