

RAPPORTO INAPP 2023

**LAVORO, FORMAZIONE, WELFARE.
UN PERCORSO DI CRESCITA ACCIDENTATO**

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · www.inapp.gov.it

Presidente
Sebastiano Fadda

Direttore generale
Santo Darko Grillo

INAPP

RAPPORTO 2023

Lavoro, formazione, welfare.

Un percorso di crescita accidentato

Alcuni diritti riservati [2023] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

È possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche ma non a scopi commerciali e a condizione che venga citata la fonte.

Immagini e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



ISBN: 978-88-543-0330-0

Testo chiuso a novembre 2023

Stampato nel mese di dicembre 2023

da FR.AM. PRINT srl

Via Panfilo Castaldi, 24 - 00153 Roma

Indice



Prefazione	7
Introduzione	9
1 Il mercato del lavoro in Italia: evidenze per ripensare le politiche del lavoro	13
1.1 Il quadro macroeconomico	14
1.2 Salari, Europa e contrattazione collettiva	23
1.3 Salari e produttività del lavoro	28
1.4 Il mercato del lavoro in Italia: l'evidenza dei dati amministrativi	33
1.5 Le 'grandi dimissioni' in Italia	40
1.6 Lavoratori, imprese e qualità del lavoro	47
1.7 Il lavoro atipico: dinamiche e qualità del lavoro	54
1.8 Luoghi e lavori, tra casa e co-working: le prospettive per le politiche a favore del ripopolamento delle aree interne	63
1.9 Tendenze demografiche e mercato del lavoro	69
Focus - Dallo smart working alla riduzione dell'orario di lavoro: prime analisi di un cambiamento in corso	74
Focus - Previsioni di occupazione per professioni 2022-2027	76
Conclusioni	80
Bibliografia	82
2 Politiche per il lavoro: evidenze, criticità, prospettive	85
2.1 Le politiche del lavoro nella crisi pandemica: una comparazione internazionale	86
2.2 Nuove esigenze di orientamento: un'indagine dell'Inapp su un campione di giovani	96
2.3 Trovare lavoro in Italia: il ruolo dell'informalità	99
2.4 Gli incentivi all'occupazione	103
2.5 Incentivi per l'occupazione e occupabilità di fronte al prolungamento della vita lavorativa	109
2.6 La nuova occupazione 'agevolata': effetti di genere	118
2.7 L'integrazione salariale dei lavoratori occupati	126

2.8 Dall'occupabilità alla piena occupazione: lo Stato come <i>Employer of last resort</i>	132
2.9a I programmi nazionali di impatto macroeconomico	136
2.9b Le sperimentazioni locali di immediato inserimento occupazionale	137
Conclusioni	139
Bibliografia	142
3 Le competenze per lo sviluppo personale e professionale: opportunità e sfide per i sistemi di formazione	145
3.1 Le politiche per l'apprendimento permanente	145
3.2 La certificazione delle competenze	151
3.3 La filiera lunga della formazione tecnico-professionale	155
3.4 Il work-based learning: apprendistato e tirocini	168
3.5 La formazione continua e l'apprendimento degli adulti	178
Focus - Il diritto soggettivo alla formazione in Europa	201
Focus - Le competenze chiave per lo sviluppo personale e l'occupabilità	204
Focus - Ampliare le opportunità di apprendimento con le microcredenziali e il digital badge	207
Conclusioni	209
Bibliografia	212
Riferimenti normativi	213
4 Welfare inclusivo per le persone disabili e non autosufficienti	215
4.1 Le condizioni di disabilità e di non autosufficienza e gli investimenti per un welfare inclusivo	215
4.2 Previsioni demografiche delle persone con disabilità in Italia	217
4.3 L'occupazione delle persone con disabilità tra attuazione della norma e investimenti	220
4.4 Le linee di riforma in materia di disabilità e non autosufficienza	231
4.5 Disabilità e non autosufficienza negli interventi del PNRR e della nuova programmazione italiana ed europea	236
Conclusioni	244
Bibliografia	247
Indagini Inapp citate nel Rapporto	248
Indice delle figure	251
Indice delle tabelle	255
Sigle e abbreviazioni utilizzate	257



L'evocazione del 'percorso di crescita accidentato' – la calzante formulazione che dà il titolo al Rapporto Inapp 2023 – rimanda alle sfide di un mondo che globalmente ci pone di fronte a guerre e instabilità. A situazioni di crisi molteplici e multiformi o a vere emergenze. Alcuni dei nodi legati al mondo del lavoro analizzati nel dossier sono il risultato di una ormai obsoleta impostazione del sistema italiano: ritardi e rigidità, disparità territoriali e di genere. Altri dipendono da contesti continentali e globali, che stressano ulteriormente le dinamiche economiche e del lavoro, impongono di adeguare e aggiornare le politiche pubbliche in una prospettiva che guardi al futuro con interventi strutturali e la creazione di nuovi strumenti.

Tutto questo va fatto in modo pragmatico, ma tenendo fermo un principio, che con piacere vedo sottolineato nel Rapporto: l'importanza di mettere al centro le persone. Ne discende, come conseguenza, una necessaria attenzione alla dignità e alla qualità del lavoro nonché alla sua sicurezza; al diritto-dovere di contribuire, in quanto individui, al benessere e al progresso della comunità; all'opportunità di vedere nella formazione continua la via maestra per maturare quelle competenze digitali e *soft skills* che le aziende cercano e non trovano.

Quanto alla formazione, la strategia deve essere quella di creare non solo una rete di validi percorsi, ma anche forme di reale accompagnamento al lavoro. Nell'analisi dell'Inapp viene giustamente indicato l'apporto in questa direzione della riforma degli Istituti tecnici superiori, intesa a rafforzare il legame tra la formazione terziaria 'professionalizzante' e le opportunità del mondo del lavoro, in piena sinergia tra istituzioni pubbliche, imprese e università.

Un altro strumento che si sposa bene con le necessità prospettate dal Rapporto è stato introdotto con il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 e convertito, con modificazioni, nella legge n. 85/2023. Si tratta del nuovo Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL). La Piattaforma che ne è scaturita va ben oltre il suo scopo immediato. Non riguarda solo gli ex beneficiari del Reddi-



to di cittadinanza, per i quali è previsto il Supporto formazione e lavoro, o quei nuclei familiari fragili (con persone minorenni, con disabilità, ultrasessantenni o in condizioni di grave marginalità) che avranno diritto all'assegno di inclusione, ma vuol essere in prospettiva un autentico volano in grado di superare il paradosso di un'offerta di lavoro inevasa. La Piattaforma, le cui funzionalità saranno gradualmente implementate, ha l'ambizione di diventare un'innovativa porta di accesso al mercato del lavoro, capace di disegnare l'identikit di chi aspira ad un'occupazione partendo dalle competenze e dalle altre informazioni personali (inclusa la geolocalizzazione), per poi farle combaciare con le esigenze effettive delle imprese. Così il nuovo Sistema punta a diventare il paradigma di una collaborazione fra pubblico e privato in grado di far dialogare, vivere e sfruttare appieno le banche dati disponibili, risorsa immensa e ancora non del tutto sfruttata per efficientare il sistema.

Le sfide sono, dunque, numerose. Dobbiamo fare i conti con il cosiddetto 'baratro demografico' scandagliato dagli analisti dell'Inapp, con tutte le ricadute che comporta. Un fenomeno che va contrastato tramite incentivi alla natalità e politiche di supporto alla genitorialità (oltre che maternità). Occorre superare i gap di genere, ben più articolati della mera differenza salariale, anche per incrementare la competitività delle nostre imprese attraverso lavoro femminile più qualificato.

Infine, rispetto alla qualità del lavoro e all'articolata questione della perdita di potere di acquisto dei salari, tra i punti centrali del Rapporto Inapp 2023, condivido che una delle strade da percorrere sia il rinnovo dei contratti scaduti, cogliendo l'occasione per investire anche sul welfare aziendale attraverso la contrattazione di secondo livello.

L'obiettivo per tutti dev'essere quello scolpito negli articoli 1 e 4 della Costituzione: la Repubblica fondata sul lavoro e il diritto al lavoro legato al dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società. E con questo, torniamo alla necessità di avere come faro delle nostre analisi e al centro delle nostre politiche la persona. E, quindi, la qualità del lavoro.

Marina Calderone

Ministro del Lavoro e delle politiche sociali



Un percorso di crescita dell'occupazione e del Prodotto interno lordo, seppure rallentato da eventi esterni, è sicuramente in atto in Italia, dopo la crisi generata dalla pandemia. Il percorso si rivela, tuttavia, 'accidentato' a causa delle nuove sfide e delle vecchie criticità che si manifestano con forza e che vanno affrontate, analizzate e superate attraverso misure di intervento che devono essere non solo appropriate, ma anche tempestive. E, poiché le profonde trasformazioni che creano tali sfide si realizzano con estrema rapidità, è molto rilevante il rischio che ritardi nell'adozione delle misure, se pure appropriate, ne compromettano il successo.

Si tratti di un aumento dei prezzi o di una carenza di lavoratori, se si studia il fenomeno soltanto dopo che questo si è manifestato anziché quando iniziano ad operare i fattori che portano al verificarsi di esso, l'efficacia delle misure per fronteggiarlo subisce per ciò stesso una significativa riduzione. Una volta, poi, incominciato lo studio del fenomeno, può avere luogo un eccessivo allungamento dei tempi impiegati per analizzare e comprendere i termini del problema e per definire gli obiettivi e le variabili su cui intervenire con le misure più appropriate. Questa fase può rivelarsi molto lunga e controversa, perché in essa confluiscono valutazioni di carattere tecnico insieme a valutazioni di carattere politico che possono ritardare le decisioni circa le misure da adottare. Conclusa questa fase, l'attuazione degli interventi (quella che gli inglesi chiamano '*implementation*'), affidata com'è all'azione della Pubblica amministrazione, può essere soggetta a rallentamenti e ritardi oltreché (come è ben noto) a lacune di carattere gestionale. La somma dei tempi impiegati per completare tutte queste fasi può provocare un ritardo tale da indebolire significativamente l'efficacia degli interventi rispetto alle variabili-obiettivo. Tutti sanno quanto questi aspetti pesino nel meccanismo delle politiche pubbliche del nostro Paese.

L'Inapp è un ente pubblico di ricerca, non un decisore politico, e quindi non può fare molto rispetto alle fasi decisionali e attuative delle politiche pubbliche, ma può fare molto nelle fasi che precedono le decisioni politiche offren-



do ai *decision makers* la rilevazione dei segnali premonitori dei fenomeni da affrontare ed elaborando un quadro conoscitivo circa i termini dei problemi emergenti e una valutazione di carattere tecnico sulle variabili-obiettivo degli interventi. In più, la valutazione, sia dell'efficacia che dell'efficienza, delle misure adottate rappresenta un contributo che l'Istituto può offrire per la loro eventuale correzione e i necessari adeguamenti.

Se si prendono in considerazione le dinamiche del mercato del lavoro, non si può non rilevare come le sfide che si profilano, e che rendono appunto 'accidentato' il percorso di crescita, si affacciano con tale frequenza e rapidità da rendere particolarmente complesso l'impegno dei soggetti operanti in questo contesto per fornire risposte adeguate e tempestive.

Lo scopo dei Rapporti annuali dell'Inapp è appunto quello di segnalare di volta in volta quelli che, sulla base dell'attività di ricerca realizzata dall'Istituto, appaiono come i principali problemi e le principali sfide che le profonde trasformazioni sociali ed economiche pongono al mondo del lavoro, favorendone la comprensione e la risposta da parte di tutti gli attori sociali coinvolti. Così è anche per il presente Rapporto.

Oggi, pur nel corso di un processo di crescita dei volumi occupazionali, si rileva da parte dei datori di lavoro un aumento delle difficoltà di reclutamento per la copertura dei posti vacanti. Questo fenomeno, in crescita, assume talvolta la forma della carenza di competenze e talvolta quella della carenza di candidature, ossia del rifiuto di accettare le proposte di lavoro, anche da parte dei giovani, i quali, peraltro, quando pure statisticamente considerati 'occupati', lo sono molto spesso in forme precarie e miseramente retribuite. Disallineamento dei percorsi formativi, aumento delle dimissioni volontarie, percentuali elevate (tra le più alte in Europa) di lavoratori insoddisfatti del proprio lavoro sono fattori che portano al verificarsi e al rafforzarsi di questo fenomeno, che si ripercuote, oltre che in una riduzione del tasso di occupazione, anche in una perdita di Prodotto interno lordo.

Un'altra criticità che richiede di essere adeguatamente affrontata è quella della persistenza delle diseguaglianze retributive. L'elevata dispersione salariale, che si accompagna a un generale basso livello delle retribuzioni, si avvita spesso nella spirale 'bassa produttività-bassi salari-bassa produttività' e riposa altrettanto spesso nella debolezza della contrattazione collettiva, resa difficile anche dalla forte presenza di microimprese e di zone grigie nella

struttura del tessuto produttivo del nostro Paese. Lo spregiudicato ricorso ai cosiddetti 'contratti pirata' contribuisce all'aggravarsi del fenomeno.

Il tema delle diseguaglianze relative a quasi tutte le variabili del mercato del lavoro domina anche la dimensione territoriale. Le aree del Mezzogiorno soffrono difficoltà sia nei livelli e nella qualità dell'occupazione, sia nell'attuazione delle politiche del lavoro, soprattutto delle cosiddette 'politiche attive del lavoro', le cui responsabilità e gestione sono affidate ai livelli territoriali decentrati, e il cui programmato rafforzamento stenta a prendere corpo in queste aree.

Le diseguaglianze di genere sono ancora altamente rilevanti, e l'attività di ricerca dell'Istituto, particolarmente impegnata in questo campo, scopre e denuncia distorsioni del principio della parità di genere anche in provvedimenti e misure che appaiono a prima vista neutrali nel loro impatto sotto questo profilo. Le condizionalità introdotte a questo proposito nell'ambito del PNRR appaiono ricche di vie di elusione. Questo problema riveste un'enorme importanza dal punto di vista sociale ed economico perché, oltre alla sua valenza sotto il profilo dell'equità, incide contemporaneamente sul tasso di partecipazione femminile e sul tasso di fertilità, contribuendo in tal modo all'approfondimento di quell'"inverno demografico" che è causa di tanti squilibri nella nostra società: dall'invecchiamento della forza lavoro alla sostenibilità del sistema pensionistico.

Sulle politiche del lavoro grava la responsabilità di favorire risposte adeguate a queste e ad altre criticità emergenti nel mercato del lavoro e, soprattutto, ai problemi derivanti dall'allocatione e ancor più dalla riallocatione della forza lavoro richiesta dalle profonde trasformazioni strutturali, che vedono emergere nuovi settori di produzione di beni e servizi e nuovi modelli di organizzazione del lavoro, comprendenti lavoro a distanza e flessibilità oraria. In questo campo sono soprattutto i servizi, piuttosto che le erogazioni monetarie, a dover essere sviluppati. Le politiche della formazione, incluso il Programma GOL, il Fondo nuove competenze, il sistema duale e la formazione continua, presentano ampi margini di miglioramento. Così pure i servizi per l'orientamento, che devono anticipare e non seguire (e spesso ciò accade con gravi ritardi) l'evoluzione dei fabbisogni di competenze.

Il sistema di welfare, che presenta lacune crescenti soprattutto nei campi dell'istruzione, della sanità e dei servizi per l'infanzia, deve abbracciare con

più impegno la fascia dei disabili e degli anziani non autosufficienti. Anche nel campo del welfare germogliano diseguaglianze che, se non corrette per tempo, rischiano di rafforzarsi a scapito del principio dell'universalismo. A fronte dei lavoratori delle grandi imprese tutelati da accordi aziendali di carattere privato, sta il resto della popolazione che soffre l'erosione dello Stato sociale. Certo, i conti con la sostenibilità finanziaria non possono essere elusi, ma, per dirla con Federico Caffè, "il problema dello Stato garante del benessere sociale (perché un problema indubbiamente esiste) è quello della sua mancata realizzazione; non già quello del suo declino o del suo superamento".

Sebastiano Fadda
Presidente dell'Inapp

1 Il mercato del lavoro in Italia: evidenze per ripensare le politiche del lavoro



Sintesi

Usciti dalla fase pandemica, l'economia italiana si trova di fronte a nuove sfide: il rincaro dei prezzi dell'energia e delle materie prime, accentuato dal conflitto russo-ucraino, il conseguente aumento dei costi di produzione per le imprese e dei prezzi al consumo per le famiglie, e quindi l'inflazione, stanno avendo effetti sia sull'evoluzione dei salari reali che sui consumi. Tali conseguenze necessitano di un intervento da parte degli attori politici nell'ottica di un ripensamento delle politiche del lavoro. Il presente capitolo propone dapprima una discussione del quadro macroeconomico che evidenzia come, nonostante la ripresa post-pandemica dell'Italia sia stata più marcata rispetto a quella di altre economie avanzate, il nostro Paese sopporti una forte riduzione del potere d'acquisto e un modello di sviluppo condotto dai profitti piuttosto che dai salari. Le evidenze circa il funzionamento del mercato del lavoro italiano, condotte grazie all'utilizzo di dati di fonte Inapp, confermano la stagnazione salariale e la contenuta produttività del lavoro, due caratteristiche oramai strutturali dell'economia italiana che neppure la contrattazione di secondo livello sembra riuscire a far ripartire anche a causa della sua scarsa diffusione tra le imprese. Emerge, inoltre, un mercato del lavoro in cui la componente femminile e quella dei trentenni scontano ancora ritardi nel tasso di occupazione rispetto alle rispettive controparti, un mercato in cui si osserva un continuo ricorso a forme atipiche di lavoro e con un costante aumento del

numero di lavoratori che, dopo essersi dimessi volontariamente, sono alla ricerca di una nuova occupazione. Tale evidenza sembra contraddire l'ipotesi della grande 'fuga dal lavoro' a favore invece della necessità/volontà di ricollocarsi in un lavoro di buona qualità. A seguito della pandemia, il tema della qualità del lavoro è infatti tornato sotto la lente di ingrandimento degli studiosi, qualità intesa in termini di soddisfazione personale, ma anche di salario, tipo di contratto, luogo e orario di lavoro. Le analisi dell'Inapp mostrano che, nonostante sia ancora radicato nel territorio italiano un approccio 'tradizionale' alla qualità del lavoro, una maggiore attenzione ad essa potrebbe implicare non solo un aumento della motivazione dei lavoratori, ma anche un miglioramento delle performance aziendali. Ultimi due aspetti interconnessi fra di loro, a cui il capitolo dedica attenzione, sono la transizione demografica caratterizzata dal progressivo invecchiamento della popolazione, che comporta squilibri sia nella composizione della forza lavoro che sulla produttività complessiva del sistema economico, e le previsioni circa i fabbisogni professionali. Il gruppo delle professioni intellettuali, tecniche o delle professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi appaiono come i gruppi in cui, dal 2022 al 2027, la necessità di personale aggiuntivo sarà più marcata. Le evidenze appena introdotte implicano l'urgenza di politiche pubbliche in grado di esercitare effetti di lungo periodo sulla crescita produttiva e occupazionale.



1.1 Il quadro macroeconomico

Da inizio anno, l'economia mondiale sta risentendo degli effetti cumulati della crisi sanitaria del 2020-2021 e del protrarsi della crisi russo-ucraina sfociata ormai in guerra totale. L'OCSE prevede una crescita del prodotto interno lordo globale del 2,6% medio nel 2023 e del 2,9% nel 2024, inferiore alla crescita del 3,2% registrata nel 2022 e ridotta rispetto alle precedenti previsioni. Il Fondo monetario internazionale stima un tasso di crescita mondiale che per il 2023 si attesta al 2,8% (inferiore rispetto alla precedente previsione al 3,1%) e per il 2024 al 3,0%. La Banca Mondiale, che già nella prima fase della crisi Ucraina aveva rievocato il termine stagflazione sottolineando la spinta al ribasso della crescita mondiale esercitata dagli effetti sul mercato delle materie prime, sulle catene del valore, sull'inflazione e sulle condizioni nei mercati finanziari dell'invasione russa dell'Ucraina, nell'ultimo report, presentato a gennaio 2023, stima che la crescita mondiale sia destinata, nel 2023, a ridursi ulteriormente all'1,7%, rispetto al 3% stimato nel semestre precedente.

Gli effetti delle
misure
anti-Covid-19

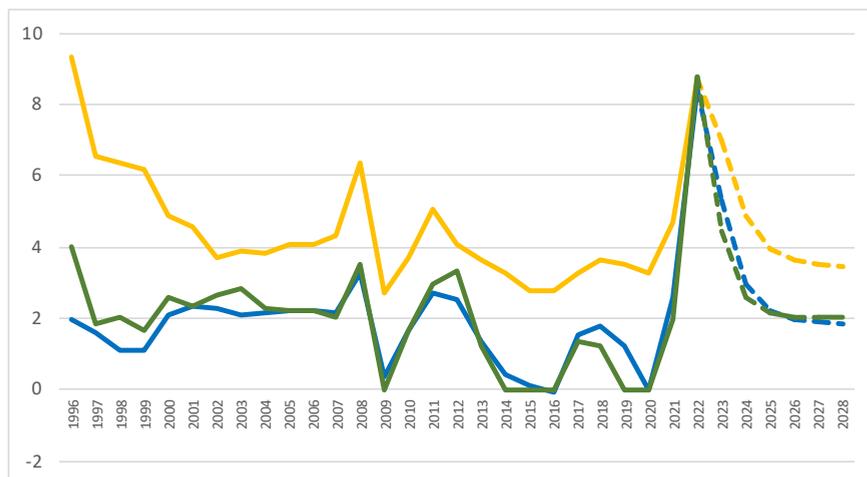
Già dalla fine del 2020, gli effetti delle misure adottate per contenere la crisi sanitaria avevano cominciato a esercitare una pressione verso l'alto sui prezzi rivelatasi poi persistente. L'incremento della domanda mondiale, depressa durante il 'grande lockdown', e il blocco delle catene globali d'offerta spingevano verso l'alto i prezzi delle materie prime. Le banche centrali hanno reagito dando avvio, nel corso del 2022, a una stretta di politica monetaria¹ che ha provocato l'innalzamento dei tassi di interesse, teso a frenare l'incremento dell'inflazione che ha raggiunto i livelli medi mai registrati dal 1997 (figura 1.1), con ovvie conseguenze sugli investimenti, sui consumi, sulla domanda aggregata e, di conseguenza, sul rallentamento dell'attività economica.

Ciò ha inoltre contribuito al materializzarsi di nuovi rischi per la tenuta del sistema creditizio, rischi che, a loro volta, hanno determinato un ulteriore stress per il sistema finanziario. Nonostante, in generale, i livelli di capitale e di liquidità delle banche si siano rivelati adeguati ad assorbire gli effetti sugli *assets* di bilancio della politica monetaria restrittiva, alcune istituzioni creditizie caratterizzate da politiche aziendali basate principalmente su tassi d'interesse attivi bassi – politiche attuate in particolare fra il 2010 e il 2018 nell'Eurozona e in altri Paesi dell'Europa continentale (tabella 1.1) – hanno risentito fortemente delle decisioni delle banche centrali. Gli indici borsi-

¹ Sia direttamente, attraverso l'aumento dei tassi di riferimento per il credito di ultima istanza, sia indirettamente, modificando e riducendo le operazioni di acquisto pronti contro termine sul mercato aperto, al fine di comprimere il circolante e aumentare i costi.

stici – in particolar modo quelli bancari² – sono scesi a livelli molto bassi. In conseguenza di ciò, depositanti e investitori sono divenuti diffidenti ed estremamente sensibili alle notizie relative al settore bancario per i possibili effetti sulle tendenze macroeconomiche di breve periodo³.

Figura 1.1 Tassi d'inflazione nel mondo, Eurozona e Italia. Anni 1996-2028 (%)



Nota: le linee tratteggiate indicano le previsioni.
Fonte: elaborazione Inapp su dati FMI e Eurostat, 1996-2028

L'Italia, il primo Paese in Europa costretto a prendere provvedimenti drastici per far fronte alla crisi pandemica del 2020, ha mostrato segni di ripresa della domanda interna grazie anche alle misure espansive e di tutela dell'occupazione sostenute finanziariamente dal bilancio dell'Unione europea. Grazie al combinato disposto della minore evoluzione del sistema finanziario e dell'aumento della domanda a seguito della fine delle restrizioni sanitarie, le turbolenze finanziarie non si sono fatte sentire molto sull'andamento del PIL. Dopo il rimbalzo del tasso di crescita del PIL al 6,7% nel 2021, anche il 2022 si è chiuso con un buon risultato registrando un +3,7%. Per il futuro, l'OCSE stima una crescita del PIL italiano dello 0,6% nel 2023 e dell'1,0% nel 2024.

² Merita far menzione dell'inatteso fallimento oltre oceano di due banche regionali statunitensi a metà marzo 2023 (Silicon Valley Bank e Signature Bank). In Europa, il crollo della fiducia che ha colpito il Credit Suisse è sfociato in un'acquisizione negoziata del capitale della banca.

³ L'attività economica mondiale aveva dato segnali di stabilizzazione a livelli alti, prima dell'inizio delle turbolenze del settore finanziario, come mostrano gli indicatori di fiducia del settore manifatturiero soprattutto per le economie emergenti.

**Tabella 1.1 Tassi d'interesse storici: decisioni delle banche centrali. Anni 1993, 2003, 2010, 2013, 2018, 2023 (%)**

Paesi	1993	2003	2010	2013	2018	2023
Eurozona		2,25	1,00	0,54	0,00	3,25
USA	3,00	1,10	0,13	0,13	1,83	4,78
Svizzera	4,75	0,44	0,38	0,13	-0,75	1,30
Norvegia	6,75	4,06	1,92	1,50	0,58	2,95
Regno Unito	5,79	3,69	0,50	0,50	0,60	4,10
Brasile	3782,23	23,08	10,00	8,44	6,56	13,75
Russia	145,83	17,08	7,96	7,33	7,42	7,50
India	12,00	7,08	5,52	7,52	6,25	5,15
Cina		5,31	5,39	6,00	4,35	3,65
Sud Africa	12,83	11,46	6,33	5,00	6,58	7,65

Fonte: elaborazione Inapp su dati Banca dei regolamenti internazionali, 1993-2023

Le stime di crescita per l'Italia

Per il Fondo monetario internazionale la crescita prevista si ferma allo 0,7% nel 2023 e allo 0,8% nel 2024. Le stime della Commissione europea per l'Italia si attestano per il 2023 all'1,2% (precedente stima 0,8%). L'Istat ha rivisto le stime di crescita del PIL italiano all'1,2% per il 2023 (la precedente stima si fermava allo 0,8%). Tuttavia, poiché nel periodo 2001-2015 il PIL italiano è cresciuto a tassi più bassi rispetto a quello degli altri Paesi europei e del mondo (addirittura con una riduzione durata in media un decennio fra il 2006 e il 2015, si veda la tabella 1.2a), l'incremento post-2015 non è stato sufficiente a ridurre lo scarto sia con i partner europei che con gli altri Paesi del mondo. A partire dal periodo post-pandemia, la ripresa italiana è sicuramente stata più forte rispetto a quella delle altre economie avanzate: il rimbalzo del 2022 è più forte di quello tedesco, francese, statunitense. Dal loro canto, i più importanti Paesi emergenti hanno fatto rilevare o riduzioni dell'attività economica molto più contenute nel corso del 2020, oppure nessuna recessione ma solo un forte rallentamento, come nel caso cinese. Nel corso del primo trimestre 2023 prosegue il rafforzamento del PIL italiano (secondo solo a quello spagnolo), mentre la Germania sembra risentire del venir meno della cooperazione industriale con la Russia, facendo registrare un segno meno del tasso di crescita nella prima metà del 2023, unica fra le grandi economie prese in considerazione. Peraltro, anche il Regno Unito mostra preoccupanti segnali di rallentamento (tabella 1.2b).

Tabella 1.2a Andamento del PIL reale. Tassi di crescita media annui. Anni 1996-2015 (%)

Paesi	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Francia	2,9	1,6	0,8	1,1
Germania	1,9	0,5	1,2	1,7
Italia	2,1	0,9	-0,3	-0,7
Spagna	4,1	3,3	1,0	0,0
Stati Uniti	4,3	2,6	1,0	2,1
Regno Unito	3,3	2,4	0,5	2,0
Giappone	1,1	1,2	0,0	1,1
Brasile	2,2	3,0	4,5	1,2
Russia		6,8	4,0	1,7
India	5,6	6,6	8,4	6,6
Cina	8,7	9,8	11,3	7,9
Sud Africa	2,8	3,8	3,1	2,2

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 1996-2015

Fra le componenti del PIL, gli investimenti italiani, nel periodo 2006-2015, hanno registrato un -3,4% medio annuo a fronte del +2,4% tedesco. I Paesi emergenti sono riusciti a raggiungere tassi di crescita degli investimenti ancora più alti, ad esempio, l'India ha registrato un +9,7% medio annuo nello stesso periodo. Anche il Giappone, afflitto da stagnazione cronica con problemi di formazione di capitale fisso già dagli anni Novanta, ha mostrato un risultato, seppure negativo, migliore dell'Italia (-0,4%). Nel periodo 2016-2019, gli investimenti italiani sono tornati a crescere: si registra un tasso di variazione positivo pari a +3,5%. Dopo il blocco del 2020, l'andamento degli investimenti in Italia si è attestato addirittura ai livelli delle economie emergenti. Ad esempio, nel 2021 l'incremento italiano è stato del 23%, molto vicino al 23,1% indiano. Il risultato italiano sembra sia dovuto in maniera importante all'aumento della spesa per investimenti nel settore immobiliare. Nonostante il recente rimbalzo degli investimenti, gli effetti delle diverse crisi avvenute a partire dal 2008 appaiono differenziati anche nel nostro Paese a seconda dell'aggregato sul quale essi si sono estrinsecati (prodotto, domanda, consumi, risparmi, investimenti, occupazione). L'inflazione che sta caratterizzando questo nuovo periodo di instabilità economica, in particolare, incide sulle scelte tra consumo e risparmio, sulla composizione della spesa

La dinamica degli investimenti

L'altro lato della medaglia: inflazione e PIL reale



e sul potere di acquisto delle famiglie, sul credito e il debito, e determina una svalutazione del debito sovrano e di quello delle imprese e dei privati, aumenta il costo del capitale a debito e dei progetti d'investimento.

Tabella 1.2b Andamento del PIL reale. Tassi di crescita media nel periodo 2016-2023 T2 (% , tendenziale)

Paesi	2016-2019	2020	2021	2022	2023-T1	2023-T2
Francia	1,8	-7,7	6,8	2,6	0,8	1,0
Germania	1,8	-4,2	3,3	1,9	-0,3	-0,1
Italia	1,1	-9,0	7,3	3,9	2,0	0,4
Spagna	2,6	-11,3	6,1	5,5	1,8	1,7
Stati Uniti	2,3	-2,8	6,1	2,1	4,2	1,8
Regno Unito	2,0	-11,0	8,5	4,2	0,2	0,4
Giappone	0,7	-4,3	2,4	1,0	1,8	2,5
Brasile	0,3	-3,6	5,5	3,0	3,4	3,3
Russia	1,6	-2,3	3,7		4,5	6,3
India	6,8	-5,9	9,5	6,7	6,3	7,3
Cina	6,6	1,9	9,1	3,0	0,0	0,0
Sud Africa	0,9	-6,0	5,3	1,9	0,2	1,7

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 2016-2023

Il PIL reale non riesce a tenere il passo del PIL nominale, mentre il potere d'acquisto delle famiglie si è ridotto (figura 1.2).

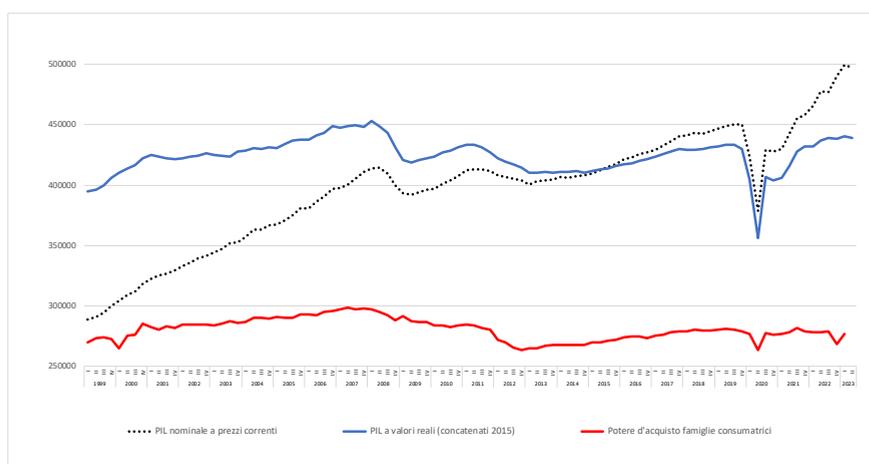
La distribuzione
del PIL tra salari
e profitti

Ciò avviene nonostante una sostanziale invarianza della quota salari calcolata sul PIL al costo dei fattori almeno dal 2000 attorno al 58-60% (figura 1.3). La riduzione della quota salari avvenuta almeno fino al 2000 ha determinato un cambiamento del modello di sviluppo italiano ed europeo da 'condotto dai salari' a 'condotto dai profitti' (*wage-led e profit-led growth*). Questi ultimi si sono, di conseguenza, assestati attorno al 40% del PIL calcolato al costo dei fattori. Oltre al progresso tecnologico che favorisce il capitale e i lavoratori altamente specializzati, anche la maggior apertura al commercio internazionale appare come una delle determi-

nanti di una crescita basata sui profitti. Nel corso della prima parte del 2023, la quota dell'export italiano è peraltro andata incrementandosi fino a raggiungere il 33,7%: circa un terzo del PIL del nostro Paese dipende dalle esportazioni (figura 1.4). A giugno 2023, inoltre l'export era cresciuto tendenzialmente dell'1%, mentre l'import aveva fatto registrare una forte riduzione tendenziale in valore (-16,9%) dovuta alla momentanea fase di ribasso dei prezzi delle materie prime⁴.

Le esportazioni italiane

Figura 1.2 PIL e potere d'acquisto delle famiglie in Italia. T1 1999-T1 2023



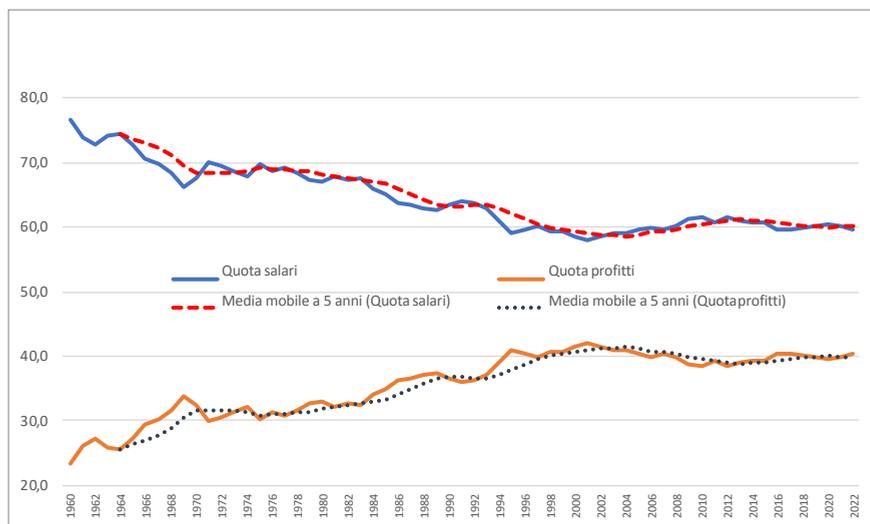
Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2023

Da ultimo, anche la fiammata inflazionistica già menzionata che ha cominciato a prender forma alla fine del 2020 ha alte probabilità di risultare negativa per la quota salari dei lavoratori dipendenti.

⁴ L'Italia esporta e importa da e verso settori relativamente simili. Utilizzando i dati Istat espressi in termini monetari, l'Inapp ha calcolato, per giugno 2023, una correlazione di rango fra macrosettori dell'87%. Questo risultato è normale per economie avanzate, diversificate e dedite al commercio intra-industriale. Le esportazioni vengono effettuate verso Germania, Stati Uniti, Francia, Spagna, Svizzera, Regno Unito, Medio Oriente e vari Paesi asiatici, mentre le importazioni provengono essenzialmente dall'Eurasia (Cina inclusa). La correlazione di rango import-export per i Paesi partner è più bassa (poco meno del 62%). Le posizioni dei principali partner europei sono equilibrate, mentre più forte è il vantaggio italiano nei confronti dei Paesi anglosassoni e lo svantaggio rispetto a quelli euroasiatici.



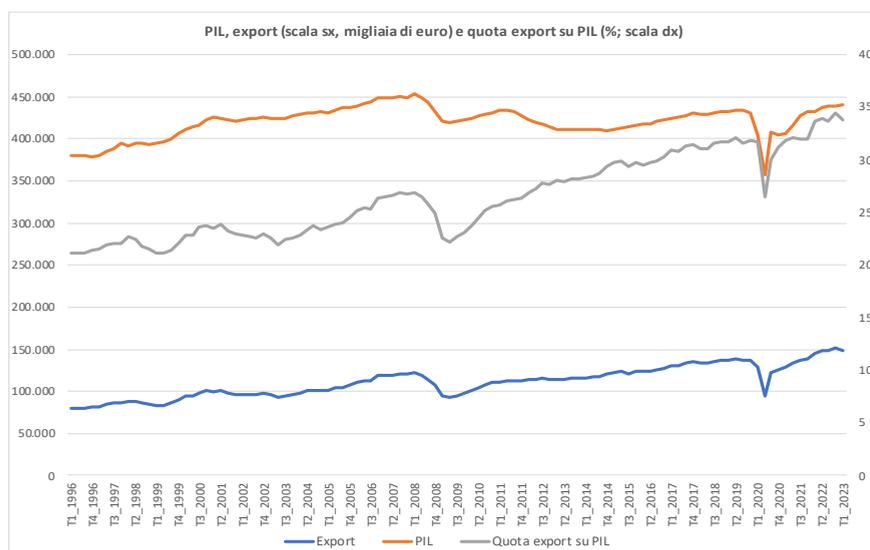
Figura 1.3 Quota salari e quota profitti in Italia. Anni 1960-2022 (%)



Note: quota sul PIL calcolato al costo dei fattori. Le linee tratteggiate rappresentano la medie mobili quinquennali.

Fonte: elaborazione Inapp su dati AMECO, 2023

Figura 1.4 Esportazioni e PIL in Italia. T1 1996 - T1 2023



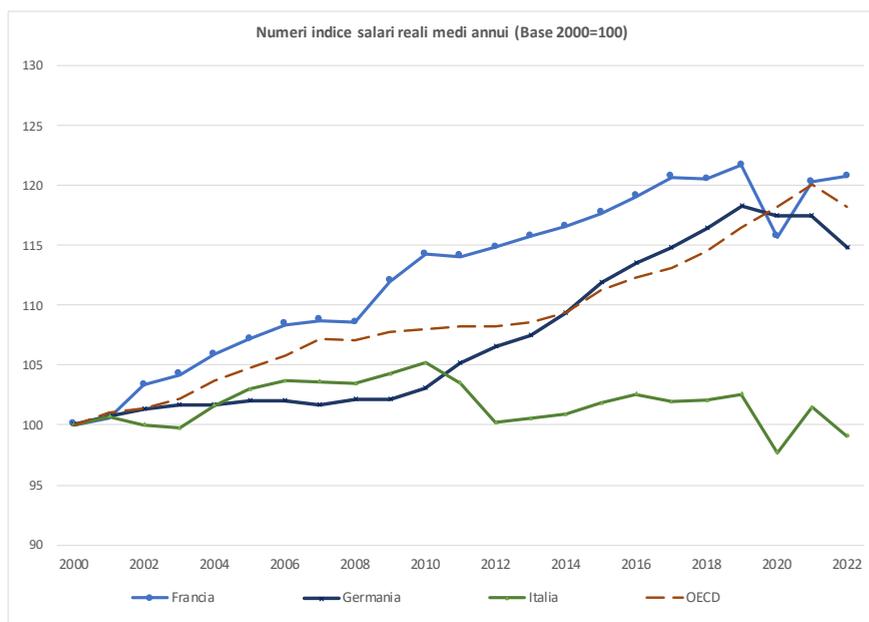
Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2023

Date queste evidenze, nasce dunque la necessità di analizzare l'assetto delle istituzioni che regolano i mercati, tra cui quello del lavoro, e le possibili vie d'uscita per ripristinare: una quota salari superiore almeno al 65%, il loro potere d'acquisto rimasto invariato negli ultimi 22 anni rispetto ai principali partner europei (figura 1.5), l'equilibrio macroeconomico e il benessere degli individui e delle famiglie.

Il confronto internazionale sopra esposto rende necessario riconsiderare l'equilibrio tra i livelli e le dinamiche del ricorso all'input di lavoro e, in particolare, le determinanti della struttura delle retribuzioni in relazione con il ciclo economico, la produttività e con l'aumento dell'inflazione. Soprattutto rispetto a quest'ultima, il meccanismo di aggiustamento dei salari previsto dagli accordi del 2009, in una fase di crescita dell'inflazione determinata dall'incremento dei costi dei beni energetici esclusi dal paniere di riferimento per la contrattazione, appare profondamente inadeguato (Tronti 2023).

Salari reali e produttività: dinamica e confronto internazionale

Figura 1.5 Andamento dei salari in alcuni Paesi europei. Anni 2000-2022



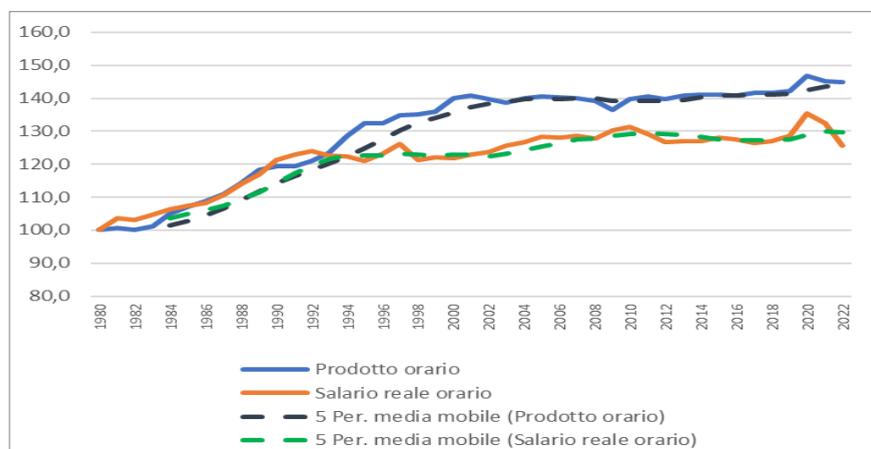
Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 2023

In condizioni concorrenziali, l'andamento dei salari reali dovrebbe di fatto ricalcare quello della produttività del fattore lavoro. Al contrario, il confronto fra salari reali italiani e prodotto orario del lavoro mostra, a partire dal 1992-



1993 (anno in cui la Lira italiana entrò nel Sistema monetario europeo SME), un'improvvisa divergenza. A seguito dell'uscita della Lira dallo SME, fino al 1996, i salari reali tornarono ad aumentare così come il prodotto orario fino al 1997 (anno successivo al rientro italiano). In seguito, incrementi salariali reali furono registrati solo in corrispondenza di aumenti della disoccupazione (attorno al 2010, durante la prima grande crisi dell'Eurozona) o in corrispondenza della forte riduzione del livello generale dei prezzi avvenuta con la crisi pandemica del 2020 (figura 1.6). Queste tendenze forniscono qualche credito alle ipotesi secondo le quali fattori monetari possono apportare influenze di lungo periodo sui fattori reali⁵. Le numerose riforme strutturali attuate nel corso degli anni (soprattutto nel mercato del lavoro) hanno agito pressoché esclusivamente sulle strozzature dal lato dell'offerta, trascurando gli effetti che l'allargamento dei mercati determinerebbe sulle aspettative di rendimento degli investimenti, modificando anche la tendenza dei rendimenti di scala in senso positivo. La conseguenza è che il lato della domanda è stato trascurato, e non solo i salari, ma anche il prodotto orario è rimasto bloccato, come mostra la sostanziale invarianza nella differenza fra il prodotto orario e il salario reale orario. Com'è evidente, fra il 2020 e il 2022, il salario orario ha risentito particolarmente dell'impennata dei prezzi e, allo stesso tempo, il prodotto orario sembra essere diminuito in maniera meno marcata.

Figura 1.6 Numeri indice del prodotto orario e salario reale orario in Italia. Anni 1980-2022



Nota: le linee tratteggiate rappresentano le medie mobili quinquennali.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 2023

⁵ Sugli effetti estremamente negativi sulla produttività totale dei fattori in Europa meridionale a seguito dell'adozione della moneta unica, si veda Gopinath *et al.* (2017).

1.2 Salari, Europa e contrattazione collettiva

Nel paragrafo precedente si è discussa, in chiave macroeconomica, la relazione tra la dinamica della produttività e quella dei salari cercando di darne una possibile spiegazione. Fin dalla *Great recession* è stato evidente che i vincoli europei alla flessibilità delle politiche di bilancio e fiscali, sempre più rigorosi, hanno finito per favorire la progressiva attrazione delle dinamiche retributive, e del ruolo di autorità salariale della contrattazione collettiva, nella sfera di sorveglianza macroeconomica della UE. Ciò sebbene i Trattati europei escludano espressamente la retribuzione dalla sfera di competenze euro-unitarie (cfr. art. 153 TFUE). Durante la crisi economico-finanziaria, in linea con l'approccio di austerità e di rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza finanziaria (la cd. nuova governance economica europea), l'invito rivolto agli Stati membri era in sostanza volto ad allineare i meccanismi di determinazione salariale all'andamento della produttività e cioè a favore di meccanismi retributivi maggiormente sensibili alle condizioni di mercato aziendali, attraverso il decentramento degli assetti contrattuali (Eurofound 2014).

Con la recente crisi sanitaria, le istituzioni europee continuano a manifestare questa stessa tendenza a 'interferire' sui sistemi di determinazione salariale nazionali, ma è rilevabile un cambiamento strategico (Schulten e Müller 2021). Ne è una dimostrazione la Direttiva UE 2022/2041 sui salari minimi adeguati, il cui processo di approvazione è stato ricostruito nel Rapporto Inapp dello scorso anno. La direttiva, pubblicata il 25 ottobre 2022, afferma ora espressamente che: "[...] la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata" (Considerando n. 16). In altre parole, il decentramento contrattuale non appare più una priorità, piuttosto l'attenzione si sposta sulla promozione della contrattazione collettiva salariale nel suo complesso. D'altro canto, lo stesso Considerando 'suona' anche come un avvertimento per il nostro Paese. Infatti, la direttiva, pur riconoscendo il ruolo essenziale della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale, stigmatizza quanto da anni alcune istituzioni internazionali e una parte della comunità scientifica osservano con grande preoccupazione e cioè che "[...] negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite". Pertanto, tra le norme generali della direttiva (quelle che, cioè, si applicano al di là del sistema di determinazione salariale nazionale in essere), si segnala l'articolo 4 volto a materializzare l'obiettivo generale della promozione della contrattazione collettiva salariale. In tale ambito, tra l'altro, si prevedono in capo agli Stati due adempimenti innovativi, condizionati al mancato raggiungimento di un indicatore quantitativo: i contratti collettivi dovranno coprire almeno

La normativa europea per la promozione della contrattazione collettiva nazionale



l'80% dei lavoratori cui dovrebbe applicarsi, secondo la prassi nazionale, la stessa contrattazione.

Il mancato raggiungimento di questa soglia, in primo luogo, determina l'obbligo di introdurre – per legge, previa consultazione con le Parti sociali tramite un accordo con le stesse – un “quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva”. In secondo luogo, se scatta il campanello d'allarme, deve essere predisposto un “piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva”. Il piano, secondo quanto previsto dalla direttiva, deve contenere “un calendario chiaro e misure concrete” per aumentare progressivamente il tasso di copertura e deve essere oggetto di revisione periodica (almeno ogni 5 anni).

L'obbligo del
monitoraggio
da parte degli
Stati membri

Questa previsione si lega strettamente a un'altra in tema di monitoraggio e raccolta dei dati. Non solo viene dettato un preciso cronoprogramma per la fornitura dei dati (la prima relazione riguarda il triennio 2021-2023 e andrà trasmessa entro il 1° ottobre 2025), ma si entra nel dettaglio delle variabili che gli Stati membri devono fornire alla Commissione. Si cerca, grazie a queste informazioni, di sopperire al tradizionale e generalizzato gap informativo in materia di contrattazione collettiva, questione che riguarda molti Paesi europei e non solo.

Poste queste premesse e gli obblighi che ricadranno sull'Italia una volta recepita la direttiva, è evidente l'importanza di una verifica dello *stato di salute* della contrattazione collettiva in Italia. Solo apparentemente, infatti, l'impatto della direttiva potrebbe sembrare molto limitato per il nostro Paese (Orlandini e Meardi 2023). Rispetto alla verifica della copertura della contrattazione collettiva, la figura 1.7 mostra che il nostro Paese si posiziona al primo posto con il 98% di copertura e che il sistema di *wage setting* italiano sia incentrato sulla contrattazione collettiva settoriale di primo livello.

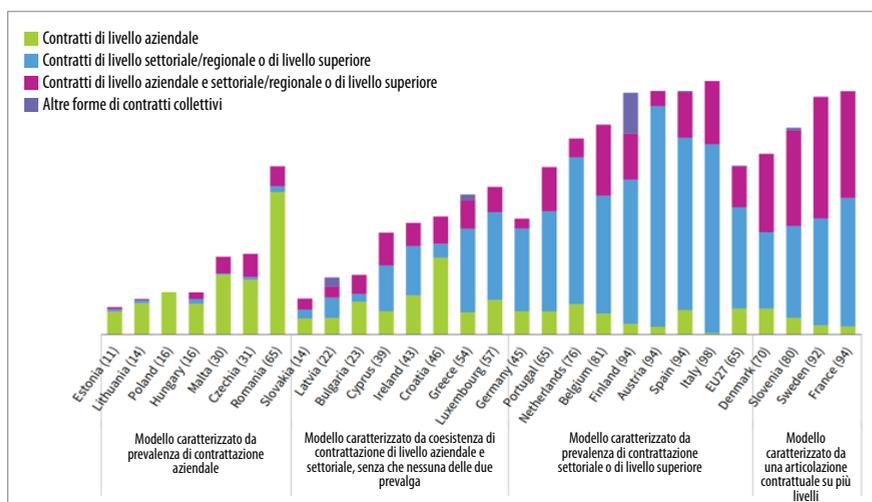
Se da un punto di vista formale l'Italia sembra rispettare i requisiti indicati nella direttiva, dal punto di vista sostanziale, tuttavia, permane un problema di sistema: la moderazione salariale. L'Italia seppure tra il 1991 e il 2022 ha conosciuto una crescita dei salari nominali del 107,5%⁶, in termini reali i livelli salariali sono rimasti pressoché invariati, con una crescita dello 1%⁷, a differenza dei Paesi dell'area OCSE ove sono cresciuti in media del 32,5% (Deidda *et al.* 2023). L'andamento dei salari in Italia presenta una dinamica complessa: nel periodo preso in esame, in tre momenti storici si è registrata una decrescita dei salari in termini reali. Il primo tra il 1991 e il 1995, con un flesso del -5% nella crisi che ha colpito il nostro Paese nella prima metà degli

⁶ Fonte OECD - Dataset: Average annual wages 'Current prices in NCU'.

⁷ Fonte OECD - Dataset: Average annual wages '2022 constant prices and NCU' oppure 'In 2022 constant prices at 2022 USD PPPs'.

anni Novanta. In questo periodo, tra l'altro, si colloca anche l'istituzione del modello di *wage setting* basato sul doppio livello di contrattazione che determina i livelli salariali e che sostanzialmente è ancora vigente⁸. Il secondo tra il 2010 e il 2012, con una decrescita del -4,7% a ridosso della grande crisi del 2008. Infine, il terzo nell'anno della pandemia da Covid-19 con un -4,8% registrato nel solo 2020. In questo anno si registra anche la differenza più ampia con la crescita dell'area OCSE con un -33,6% (figura 1.8).

Figura 1.7 Copertura della contrattazione collettiva nel settore privato e predominante nei modelli contrattuali, UE27, 2019 (%)



Fonte: EU-LFS and SES, Eurofound analysis (Eurofound 2023, 21)

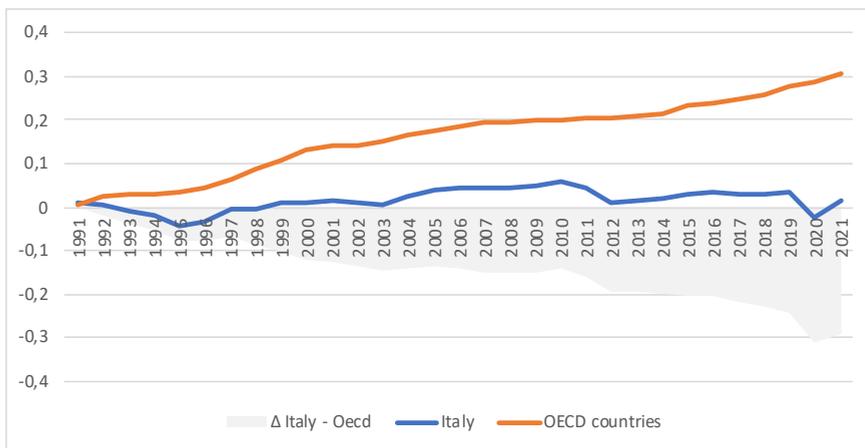
L'arretramento dei salari italiani rispetto agli altri Paesi è chiaro anche nel ranking internazionale nell'area OCSE⁹. Negli ultimi 30 anni l'Italia ha perso 13 posizioni (tabella 1.3). Nel 1992 occupava, infatti, il nono posto, posizione migliore rispetto alla media dei salari in area OCSE posta al quattordicesimo posto. Nel 2002 la sua posizione è arretrata al quattordicesimo posto ben al di sotto del media OCSE e non recuperando più nel corso degli anni la precedente posizione di vantaggio. La distanza dalla media OCSE è andata sempre più a deteriorarsi, occupando nel 2012 la ventesima posizione e nel 2022 la ventiduesima. Si tratta di un trend ormai strutturale che sottende

⁸ Protocollo 23 luglio 1993 tra Governo e Parti sociali - Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo, cosiddetto Protocollo Ciampi.
⁹ Salari medi annuali 'In 2022 constant prices at 2022 USD PPPs'.



problematiche di diversa natura ma che evidentemente riguardano anche gli istituti del mercato del lavoro che regolamentano le retribuzioni.

Figura 1.8 Andamento salari reali medi annuali, variazioni cumulate. Anni 1991-2022 (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 1991-2022

Tabella 1.3 Salari medi annui reali, posizione dell'Italia nel ranking internazionale in area OCSE. Anni 1992, 2002, 2012, 2022

Paesi	1992	Classifica	Paesi	2002	Classifica	Paesi	2012	Classifica	Paesi	2022	Classifica
Olanda	59.189	1	Lussemburgo	65.947	1	Lussemburgo	70.741	1	Islanda	79.473	1
Svizzera	56.949	2	Svizzera	65.448	2	Svizzera	69.383	2	Lussemburgo	78.310	2
Lussemburgo	56.753	3	Belgio	62.693	3	Stati Uniti	67.928	3	Stati Uniti	77.463	3
Belgio	54.719	4	Stati Uniti	62.097	4	Olanda	66.198	4	Svizzera	72.993	4
Austria	53.759	5	Olanda	61.143	5	Belgio	64.461	5	Belgio	64.848	5
Stati Uniti	53.435	6	Austria	58.229	6	Austria	62.515	6	Danimarca	64.127	6
Danimarca	49.053	7	Islanda	58.197	7	Danimarca	61.121	7	Austria	63.802	7
Germania	47.966	8	Danimarca	53.520	8	Australia	57.752	8	Olanda	63.225	8
Italia	45.298	9	Germania	52.023	9	Islanda	56.277	9	Australia	59.408	9
Islanda	44.994	10	Australia	49.141	10	Germania	54.699	10	Canada	59.050	10
Australia	43.174	11	Regno Unito	47.505	11	Canada	53.717	11	Germania	58.940	11

Segue

segue Tabella 1.3

Paesi	1992	Classifica	Paesi	2002	Classifica	Paesi	2012	Classifica	Paesi	2022	Classifica
Canada	43.046	12	Canada	45.962	12	Irlanda	51.578	12	Regno Unito	53.985	12
Spagna	42.880	13	Media Paesi OCSE	45.810	13	Regno Unito	51.070	13	Norvegia	53.756	13
Media Paesi OCSE	40.615	14	Italia	45.290	14	Norvegia	50.542	14	Media Paesi OCSE	53.407	14
Giappone	40.434	15	Francia	45.156	15	Francia	50.159	15	Francia	52.764	15
Francia	40.082	16	Finlandia	43.532	16	Finland	49.965	16	Irlanda	52.243	16
Finlandia	38.713	17	Spagna	43.018	17	Media Paesi OCSE	48.919	17	Finlandia	51.836	17
Regno Unito	37.721	18	Giappone	40.178	18	Svezia	46.993	18	Nuova Zelanda	50.722	18
Nuova Zelanda	34.407	19	Irlanda	39.799	19	Nuova Zelanda	45.402	19	Svezia	50.407	19
Irlanda	31.285	20	Norvegia	38.855	20	Italia	45.379	20	Korea	48.922	20
Svezia	30.992	21	Svezia	38.587	21	Spagna	44.427	21	Slovenia	47.204	21
Norvegia	30.844	22	Nuova Zelanda	37.830	22	Slovenia	41.437	22	Italia	44.893	22
Corea	26.214	23	Israele	36.923	23	Giappone	40.963	23	Israele	44.156	23
Messico	17.241	24	Slovenia	34.648	24	Korea	39.660	24	Lituania	43.875	24
			Corea	34.507	25	Israel	35.792	25	Spagna	42.859	25
			Grecia	33.599	26	Grecia	31.272	26	Giappone	41.509	26
			Portogallo	31.086	27	Portogallo	29.496	27	Polonia	36.897	27
			Polonia	25.032	28	Lituania	29.401	28	Estonia	34.705	28
			Repubblica Ceca	22.382	29	Repubblica Ceca	28.934	29	Lettonia	34.136	29
			Ungheria	20.301	30	Polonia	27.972	30	Repubblica Ceca	33.476	30
			Lituania	19.274	31	Estonia	24.256	31	Portogallo	31.922	31
			Messico	18.241	32	Ungheria	23.506	32	Ungheria	28.475	32
			Repubblica Slovacca	17.226	33	Lettonia	22.240	33	Repubblica Slovacca	26.263	33
			Estonia	15.622	34	Repubblica Slovacca	22.161	34	Grecia	25.979	34
			Lettonia	13.420	35	Messico	17.457	35	Messico	16.685	35

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 1992, 2002, 2012 e 2022



Le leve per
l'adeguamento
dei salari

La crescita dei salari reali viene oggi messa a dura prova anche dalla nuova fase di crescita dell'inflazione. Si tratta di un'inflazione determinata prevalentemente dall'incremento dei costi dei beni energetici che, a causa della forte dipendenza di larga parte dell'industria italiana dal gas come fonte di energia, ha determinato aumenti di prezzo maggiori rispetto a quanto registrato nelle altre economie europee. Questi aumenti si sono trasmessi a tutti i settori economici incidendo sul potere di acquisto delle famiglie.

Una quota elevata dei contratti prevede l'adeguamento dei salari sulla base dell'indicatore IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia) che ha mostrato diversi limiti in un contesto caratterizzato da una repentina crescita dei prezzi. Lo stesso Istituto nazionale di statistica (Istat 2022) ha manifestato la necessità di rivedere l'indice IPCA depurato dai beni energetici importati, "richiedendo quindi un ulteriore confronto con le Parti sociali per una revisione concordata della metodologia".

Oltre agli automatismi previsti nei contratti per l'adeguamento dei salari, l'altra leva è l'accelerazione del rinnovo dei contratti scaduti che permette una ricontrattazione dei minimi tabellari più adeguati al nuovo contesto.

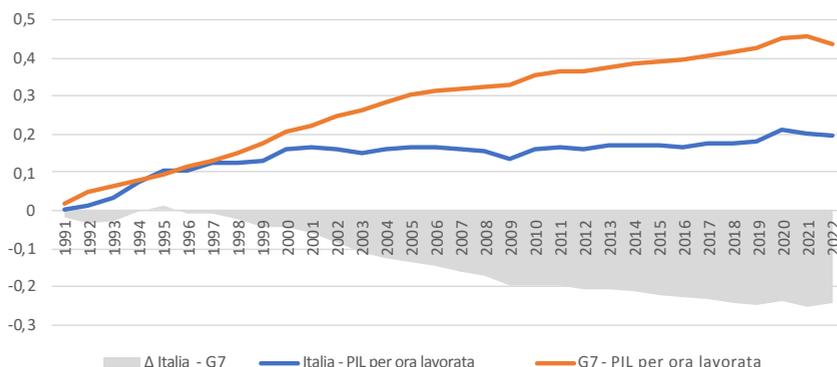
Il travagliato percorso di crescita dei salari verso livelli minimi adeguati appena ricostruito è strettamente connesso, oltre che con alcuni aspetti strutturali della nostra economia, con le difficoltà che vive oggi il sistema italiano di relazioni industriali nel suo complesso. I caratteri-base dello stesso, che in passato ne hanno permesso lo sviluppo (astensionismo legislativo; principi di libertà e pluralismo sindacale; assenza di un meccanismo di estensione soggettiva dell'efficacia dei contratti collettivi e ruolo suppletivo della giurisprudenza), hanno finito per generare un circolo vizioso che si autoalimenta e incide negativamente sui salari: in particolare la proliferazione e la frammentazione delle organizzazioni collettive si traducono in proliferazione e frammentazione della contrattazione collettiva nazionale e, a loro volta, queste ultime diminuiscono la spinta al decentramento della struttura della contrattazione collettiva. Diventa sempre più urgente, perciò, riprendere la via delle politiche legislative di sostegno al sistema delle relazioni collettive, rafforzando in primo luogo le organizzazioni collettive sia dei lavoratori, ma anche quelle dei datori di lavoro.

1.3 Salari e produttività del lavoro

Alla stagnazione salariale, evidenziata nel precedente paragrafo, si aggiunge la problematica della contenuta crescita della produttività del lavoro che, come osservato per i salari, rappresenta un aspetto strutturale delle economie occidentali ma soprattutto di quella italiana.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la crescita della produttività è stata di gran lunga inferiore rispetto ai Paesi del G7, segnando un divario massimo nel 2021 pari a 25,5% (figura 1.9).

Figura 1.9 Variazioni % cumulate della produttività oraria del lavoro. Anni 1991-2022



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE, 1991-2022

Negli anni Novanta, inoltre, si spezza anche quel legame tra salari e produttività del lavoro che aveva caratterizzato il nostro sistema economico fino ad allora. La stagnazione dei salari e la dinamica contenuta della produttività (Schlitzer 2015) possono essere determinate da innumerevoli cause; tra queste vi sono determinanti che attengono agli istituti del mercato del lavoro e in particolare al modello di *wage setting* italiano (Resce 2018). Com'è noto il meccanismo di negoziazione dei salari, fin dal Protocollo del 1993¹⁰, prevede due livelli negoziali specializzati e non sovrapposti con istituti diversi e non ripetitivi. Mentre al primo livello (CCNL) spetta di stabilire i minimi retributivi, nel secondo (aziendale o territoriale) viene contrattato il salario di risultato legato a incrementi di produttività, di qualità e di altri elementi di competitività. Il Governo, anche a seguito di diverse sollecitazioni da parte delle istituzioni europee, ha cercato di stimolare il radicamento della contrattazione di secondo livello incentivando il ricorso ai premi di risultato o premi di produttività (Pdr) tramite agevolazioni fiscali. Con le leggi n. 208/2015 e n. 232/2016

Il *wage setting*
italiano

¹⁰ Protocollo 23 luglio 1993 tra Governo e Parti sociali - Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo.



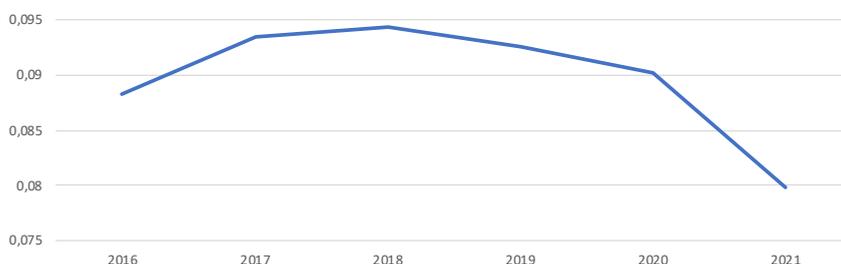
Contrattazione
di 2° livello:
la detassazione
del premio
di risultato

(rispettivamente Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per l'anno 2017¹¹) il legislatore reintroduce, a titolo definitivo dopo una fase sperimentale, la tassazione agevolata dei premi di produttività concordati nella contrattazione di secondo livello, cui viene riconosciuta l'imposta sostitutiva del 10%. Oggi, la nuova Legge di Bilancio (L. n. 197/2022) ha potenziato ulteriormente tale misura dimezzando al 5% questa aliquota fiscale.

Per comprendere meglio l'efficacia del sistema italiano di *wage setting* è opportuno verificare il grado e le caratteristiche di radicamento dei due livelli di contrattazione tramite l'utilizzo di due dataset sui PdR, circostanza importante considerata l'assenza di statistiche ufficiali sul tema¹². In primo luogo, i dati del MEF dell'archivio 'Dichiarazione dei redditi' indicano un utilizzo effettivo dei PdR molto limitato che interessa solo il 9% dei lavoratori dipendenti¹³. Inoltre, come mostrato nella figura 1.10, la quota dei contribuenti con PdR era già in calo a partire dal 2019, quindi già in fase pre-pandemica, circostanza che si è poi accentuata a causa delle misure di contenimento del Covid-19 (Inapp *et al.* 2022).

Una prima caratteristica distributiva dei PdR è che il 74% si concentra nelle classi reddito che vanno da 20.000,00 euro a 50.000,00 euro, quindi prevalentemente contribuenti di medio reddito.

Figura 1.10 Quota contribuenti con 'premi di produttività' su contribuenti con 'reddito da lavoro dipendente e assimilati', serie storica 2016-2021 (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati MEF - Dichiarazioni fiscali, 2016-2021

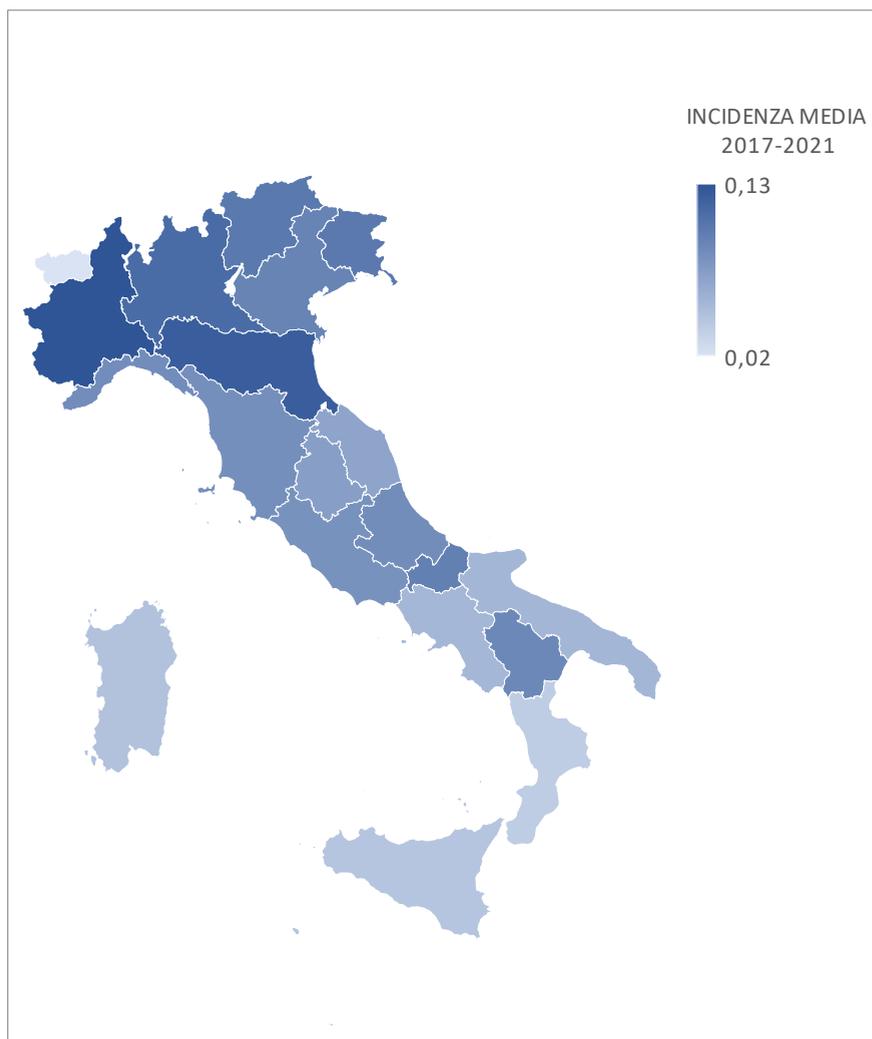
¹¹ La Legge di Bilancio per il 2017, in particolare, ha aumentato (da 50.000 a 80.000 euro lordi annui) il limite dei redditi di lavoro per i beneficiari dell'incentivo; ha elevato da 2.000 a 3.000 euro lordi il limite massimo di importo soggetto a tassazione agevolata (nel caso di aziende che prevedono forme di partecipazione dei lavoratori, il limite è innalzato da 2.500 a 4.000 euro).

¹² Vi sono diverse indagini condotte dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative tra i propri iscritti, ma hanno una valenza più qualitativa che statistica.

¹³ Calcolato come media nel periodo dal 2017 (primo anno fiscale utile per la tassazione sostitutiva) e il 2021 (ultimo anno disponibile).

La distribuzione territoriale dei lavoratori che hanno fruito del salario accessorio legato agli incrementi di performance segna forti polarizzazioni a discapito delle regioni del Sud. Si passa da un'incidenza massima del 13% in Piemonte ed Emilia-Romagna a una minima del 4% in Calabria, del 5% in Sicilia e Sardegna, del 6% in Campania e Puglia (figura 1.11).

Figura 1.11 Quota contribuenti con 'Premi di produttività' su contribuenti con 'Reddito da lavoro dipendente e assimilati', incidenza media 2017-2021 per regione (%)



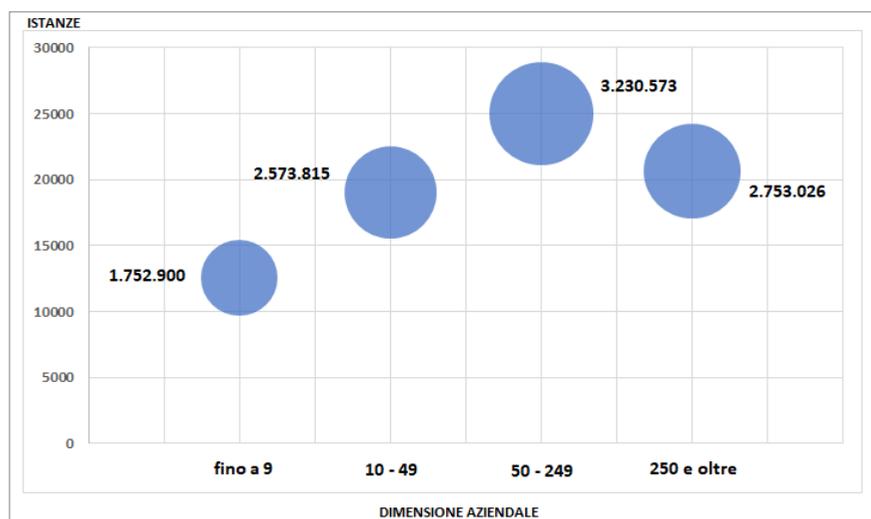
Fonte: elaborazione Inapp su dati MEF - Dichiarazioni fiscali, 2017-2021



Contrattazione
di 2° livello
e caratteristiche
di impresa

Un altro dataset è l'archivio digitale (cd. repository), detenuto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che raccoglie le schede di conformità dei contratti di secondo livello depositati per attivare il bonus fiscale, ovvero le intenzioni delle imprese di erogare premi di risultato. Questo dataset oltre a confermare lo scarso radicamento della contrattazione di secondo livello evidenzia due ulteriori e importanti asimmetrie distributive oltre a quella territoriale già segnalata, in particolare quella per dimensione aziendale e quella per settore produttivo (Paliotta e Resce 2019). La capacità di coinvolgimento della contrattazione di secondo livello, misurata in termini di dipendenti beneficiari della misura di detassazione, è massima nelle medie aziende e più bassa nelle micro-aziende (figura 1.12).

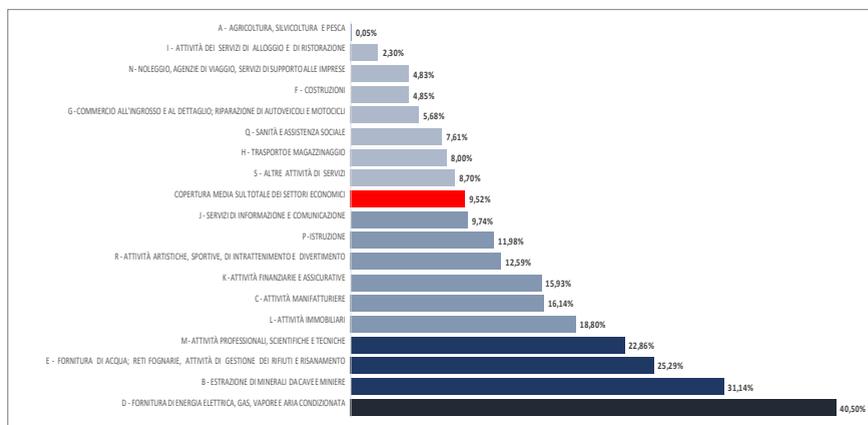
Figura 1.12 Distribuzione contratti per numero di istanze, beneficiari e dimensione aziendale. Anni 2016-2022 (v.a.)



Fonte: elaborazione Inapp su dati repository MLPS 'Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato' (versione marzo 2023)

Anche dal punto di vista del settore economico si registrano maggiori o minori propensioni al premio di risultato (figura 1.13). Il settore fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata registra la più alta propensione al coinvolgimento di dipendenti nella contrattazione di secondo livello, con una copertura del 40,5%, mentre il settore agricoltura, silvicoltura e pesca presenta la copertura più bassa, pari allo 0,1%.

Figura 1.13 Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per settore in termini di beneficiari. Anni 2016-2022 (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati repository MLPS 'Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato' (versione marzo 2023)

Da queste evidenze empiriche, emerge che quell'aspettativa affidata al secondo livello di contrattazione di far crescere i salari e la produttività del lavoro tramite l'istituzione dei premi di risultato (PdR) viene di fatto vanificata dalla scarsa diffusione della contrattazione aziendale e di quella territoriale. Infine, in aggiunta alla sua scarsa diffusione, la distribuzione della contrattazione di secondo livello finalizzata ai PdR, laddove esistente, si presenta fortemente squilibrata con polarizzazioni per dimensione di impresa, per settore, per territorio e per classe di reddito.

1.4 Il mercato del lavoro in Italia: l'evidenza dei dati amministrativi

Dopo aver analizzato le tendenze che caratterizzano i principali aggregati macroeconomici e alcuni dei fattori che concorrono a determinare la dinamica della produttività e dei salari nell'economia italiana, in questo paragrafo si esaminano i flussi in entrata e uscita dei rapporti di lavoro nel mercato del lavoro italiano nel 2022, evidenziandone anche l'andamento per ognuno dei trimestri. L'obiettivo non è solo dare indicazioni in termini di quantità di lavoro attivato e cessato ma anche della qualità dei contratti. L'analisi copre quindi il periodo che va dagli anni precedenti alla crisi sanitaria fino al 2022 proprio per comprendere meglio l'andamento del mercato del lavoro prima e dopo la crisi pandemica.



Attivazioni
e cessazioni
nel 2022: saldo
in peggioramento

Le elaborazioni effettuate sull'archivio dei dati amministrativi rilevati dal Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO-COB) forniti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, sistema che registra tutti i flussi in entrata e uscita dal mercato del lavoro a partire dalla sua data di introduzione (2008), suggeriscono che nel 2022 si sono verificate 12,5 milioni di nuove attivazioni, a fronte degli 11,3 milioni del 2021: il dato delle nuove attivazioni è quindi in crescita nel 2022 rispetto al 2021. Sono, tuttavia, aumentate anche le cessazioni, e in misura maggiore rispetto alle attivazioni, passando da 10,6 milioni nel 2021 a 12,2 milioni nel 2022. Il saldo nel 2022 peggiora quindi rispetto al 2021: 414 mila nuove attivazioni nette nel 2022 a fronte di 713 mila nel 2021¹⁴ (tabella 1.4).

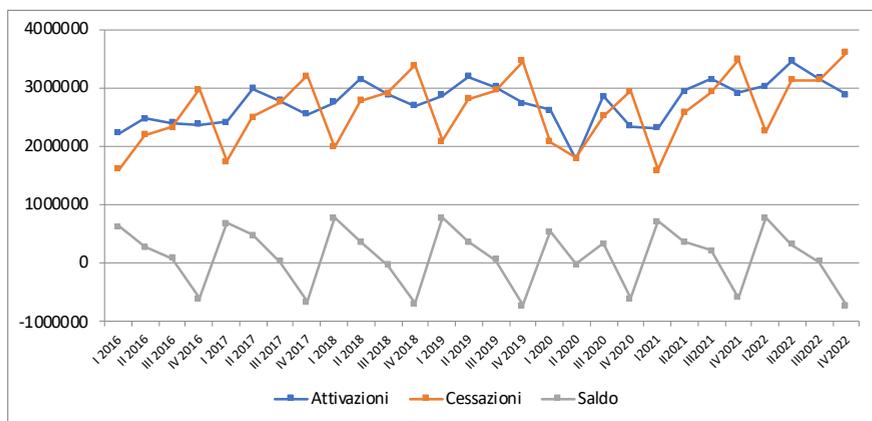
Tabella 1.4 Saldo attivazioni-cessazioni. Anni 2021 e 2022, dati trimestrali

		Attivazioni	Cessazioni	Saldo
I	2021	2.315.987	1.599.488	716.499
II	2021	2.947.825	2.588.320	359.505
III	2021	3.158.309	2.939.005	219.304
IV	2021	2.917.961	3.499.947	-581.986
I	2022	3.033.599	2.253.661	779.938
II	2022	3.463.616	3.142.216	321.400
III	2022	3.177.376	3.145.995	31.381
IV	2022	2.898.439	3.617.114	-718.675

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2021-2022

Le attivazioni e le cessazioni confermano una significativa stagionalità (figura 1.14), soprattutto in relazione ai saldi, e nel 2022 l'andamento per trimestre riflette ciò che si osservava prima della crisi sanitaria.

¹⁴ Nel Rapporto Inapp dello scorso anno (Inapp 2022) erano state indicate 665 mila attivazioni per il 2021. Il saldo riportato in tabella 1.4 è leggermente superiore a quanto pubblicato lo scorso anno. Ciò è dovuto alla revisione dei dati pubblicati dal Ministero che ha modificato la dimensione dei flussi sia in entrata (+55.491) che in uscita (+7.456) e di conseguenza anche il saldo che aumenta, rispetto al valore precedente, di 48.035 unità (cfr. MLPS 2023, allegato, tabelle 1.1 e 1.2, <https://bitly.ws/WxqS>).

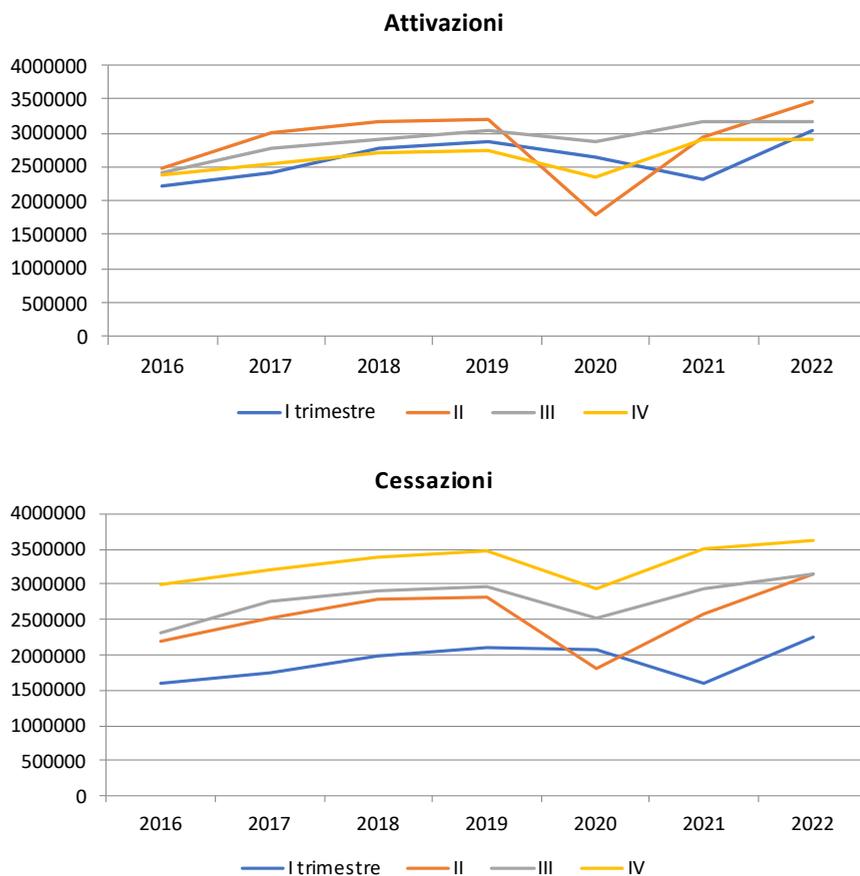
Figura 1.14 Attivazioni di lavoro, cessazioni e saldo. Anni 2016-2022, dati trimestrali

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2016-2022

Le attivazioni e le cessazioni raggiungono il massimo (figura 1.15) rispettivamente nel secondo e nel quarto trimestre (nel 2021 il picco delle attivazioni si era verificato nel terzo trimestre). Le fluttuazioni 'anomale' causate dalle misure di lockdown durante l'emergenza sanitaria sembrano ora definitivamente superate.

Nella scomposizione sulla base del genere (tabella 1.5), si conferma un numero di attivazioni maggiore per la componente maschile che assorbe poco più del 54% delle nuove attivazioni, mentre il 46% è relativo alle donne. I divari di genere sembrano essere stati ampliati nel corso dell'emergenza sanitaria tanto da coniare il termine *Shecession* (De Paola e Lattanzio 2023; Del Boca *et al.* 2020). Anche il periodo post-pandemia conferma che le attivazioni di lavoro femminili sono ancora più basse di quelle maschili, contribuendo a mantenere basso il tasso di occupazione delle donne nel nostro Paese. Esaminando la componente settoriale delle nuove attivazioni, si conferma la terziarizzazione della nostra economia, in particolare per quanto riguarda le donne: l'86% delle nuove attivazioni femminili e il 63% di quelle maschili si concentrano nel settore dei servizi. Le attivazioni degli uomini si concentrano anche nell'industria (21% con il settore dell'edilizia, quasi esclusivamente maschile, che ha continuato a beneficiare degli incentivi governativi) e nell'agricoltura (16%). Le diverse dinamiche settoriali spiegano, almeno in parte, le differenze di genere.

Genere e
attivazioni di
nuovi contratti

**Figura 1.15 Attivazioni di lavoro, cessazioni. Anni 2016-2022, dati trimestrali**

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2016-2022

Attivazioni
di nuovi contratti
per classi di età

Distinguendo per età (tabella 1.6), la categoria dei giovani, dopo essere stata colpita profondamente dalla pandemia (Casarico e Lattanzio 2020) e dalla precedente crisi del 2008 (Ricci e Scicchitano 2021), conferma il recupero di quote occupazionali: il 26% delle attivazioni del 2022 si concentra nella fascia dei 25-34enni, a seguire le quote dei 35-44enni (21%) e dei 45-54enni (20%). Rispetto all'anno precedente la quota che fa segnare la crescita maggiore (+19,5%) è quella degli ultra 65enni i cui valori assoluti sono comunque esigui e pari a circa 79 mila unità. A seguire la quota dei più giovani (fino a 24 anni) registra una variazione positiva del 17,5% rispetto all'anno precedente.

Tabella 1.5 Totale attivazioni nel 2022 per settore e genere

	Maschi	Femmine	Totale	% M	% F	% Tot.
Agricoltura	1.071.976	442.809	1.514.785	15,9%	7,6%	12,0%
Industria	1.405.683	342.822	1.748.505	20,9%	5,9%	13,9%
Industria in senso stretto	696.175	304.316	1.000.491	10,3%	5,2%	8,0%
Costruzioni	709.508	38.506	748.014	10,5%	0,7%	5,9%
Servizi	4.258.827	5.050.913	9.309.740	63,2%	86,5%	74,0%
Totale	6.736.486	5.836.544	12.573.030	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 2022

Tabella 1.6 Attivazioni nel 2022 per classi di età

Età	Valori assoluti					%	Var% 22/21
	I 2022	II 2022	III 2022	IV 2022	Totale		
Fino a 24	396.092	662.383	612.124	526.281	2.196.880	17,5%	16,3%
Da 25 a 34	821.722	911.064	807.952	781.415	3.322.153	26,4%	9,4%
Da 35 a 44	681.287	709.032	681.683	620.973	2.692.975	21,4%	7,5%
Da 45 a 54	660.960	687.666	632.870	576.963	2.558.459	20,3%	9,3%
Da 55 a 64	394.643	413.730	367.350	329.858	1.505.581	12,0%	14,1%
65 e oltre	78.895	79.741	75.397	62.949	296.982	2,4%	19,5%
Totale	3.033.599	3.463.616	3.177.376	2.898.439	12.573.030	100%	10,9%

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2022

Esaminando la tipologia di contratto (tabella 1.7 e figura 1.16), i rapporti di lavoro a tempo determinato si confermano la categoria con il numero maggiore di attivazioni e di cessazioni: più del 68% dei nuovi contratti sono a tempo determinato, mentre il 15% sono a tempo indeterminato. Tra le cessazioni, il 65% riguarda i contratti a tempo determinato e il 19% quelli a tempo indeterminato. Questo conferma la prevalenza delle forme atipiche e discontinue dei contratti di lavoro nelle misure dei flussi nel nostro Pae-

Il peso dei contratti a tempo determinato su attivazioni e cessazioni



se: la ripresa occupazionale nel periodo successivo alla crisi emergenziale è chiara, ma è trascinata da un certo tipo di lavoro che non è il lavoro standard, intendendo con tale accezione il lavoro a tempo pieno e indeterminato. La domanda di lavoro, oggi, appare più discontinua nel tempo che in passato, con periodi di occupazione, molto spesso inferiori a un anno, alternati a periodi di inattività, disoccupazione o sotto-occupazione (Filippi *et al.* 2021).

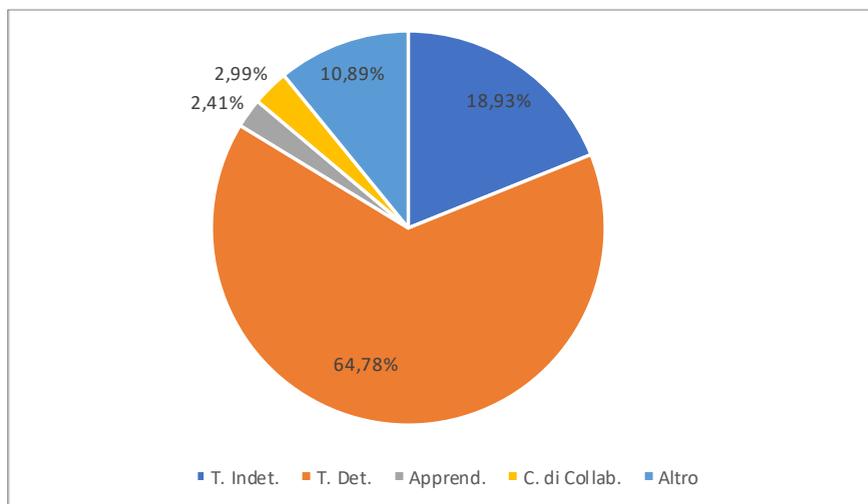
Tabella 1.7 Rapporti di lavoro attivati e cessati. Riepilogo tipologia di contratto. Anni 2018-2022

	Tempo indeter.	Tempo determ.	Apprend.	Contratto di collab.	Altro (a)	Totale
Attivaz. 2018	1.680.115	7.989.444	377.401	411.113	1.066.982	11.525.055
%	14,6%	69,3%	3,3%	3,6%	9,3%	100,0%
Attivaz. 2019	1.809.692	8.042.911	406.182	392.035	1.183.030	11.833.850
%	15,3%	68,0%	3,4%	3,3%	10,0%	100,0%
Attivaz. 2020	1.622.287	6.563.866	280.440	339.289	825.652	9.631.534
%	16,8%	68,1%	2,9%	3,5%	8,6%	100,0%
Attivaz. 2021	1.682.961	7.809.616	371.885	364.929	1.110.691	11.340.082
%	14,8%	68,9%	3,3%	3,2%	9,8%	100,0%
Attivaz. 2022	1.885.556	8.562.477	413.542	360.891	1.350.564	12.573.030
%	15,0%	68,1%	3,3%	2,9%	10,7%	100,0%
Cessaz. 2018	2.054.365	7.385.898	210.723	407.402	1.033.866	11.092.254
%	18,5%	66,6%	1,9%	3,7%	9,3%	100,0%
Cessaz. 2019	2.135.474	7.441.276	236.203	384.580	1.150.363	11.347.896
%	18,8%	65,6%	2,1%	3,4%	10,1%	100,0%
Cessaz. 2020	1.773.054	6.132.974	183.058	344.087	917.611	9.350.784
%	19,0%	65,6%	2,0%	3,7%	9,8%	100,0%
Cessaz. 2021	2.091.117	6.896.441	247.979	353.953	1.037.270	10.626.760
%	19,7%	64,9%	2,3%	3,3%	9,8%	100,0%
Cessaz. 2022	2.301.326	7.876.872	293.052	363.571	1.324.165	12.158.986
%	18,9%	64,8%	2,4%	3,0%	10,9%	100,0%

Nota: (a) la tipologia contrattuale 'Altro' include: contratto di formazione lavoro (solo PA); contratto di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; contratto intermittente a tempo determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo.

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2018-2022

Figura 1.16 Rapporti di lavoro cessati per tipologia di contratto. Anno 2022



Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2022

Il carattere discontinuo dei contratti nel nostro mercato del lavoro è confermato dalla durata dei rapporti cessati (tabella 1.8 e figura 1.17) più di 4 milioni sui 12,1 contratti cessati, quindi circa il 34%, hanno una durata che non supera i 30 giorni, di cui 1,5 milioni di contratti hanno durata di un giorno.

I rapporti di lavoro di breve durata

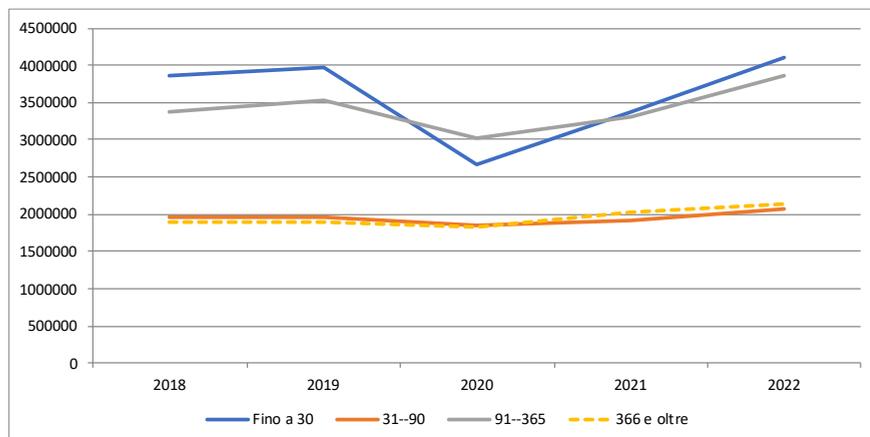
Tabella 1.8 Durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati (giorni). Anni 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Fino a 30	3.860.568	3.968.805	2.676.469	3.367.733	4.098.000
1	1.434.777	1.514.189	798.215	1.179.697	1.529.772
2-3	601.274	618.224	348.993	464.895	621.106
4-30	1.824.517	1.836.392	1.529.261	1.723.141	1.947.122
31-90	1.965.924	1.960.901	1.841.853	1.923.197	2.071.015
91-365	3.378.438	3.524.448	3.015.044	3.304.767	3.858.900
366 e oltre	1.887.324	1.893.742	1.817.418	2.031.063	2.131.071
Totale	11.092.254	11.347.896	9.350.784	10.626.760	12.158.986

Fonte: elaborazione Inapp su dati archivio SISCO-MLPS, 2018-2022



Figura 1.17 Andamento nel tempo della durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati (giorni). Anni 2018-2022



Fonte: elaborazione Inapp su archivio SISCO-MLPS, 2018-2022

In conclusione, i flussi rilevati dalle Comunicazioni obbligatorie forniscono utili indicazioni e suggeriscono un graduale ritorno alla normalità. Nella loro interpretazione tuttavia si deve tener conto del fatto che sono dati di flusso nei quali un peso predominante è rivestito dai rapporti di lavoro molto brevi.

1.5 Le 'grandi dimissioni' in Italia

Quando si parla di cessazioni di rapporti di lavoro, in particolare nel periodo a cavallo della pandemia, non si può non tener conto del fenomeno noto con il termine di 'grandi dimissioni' (*great resignation*), ovvero dell'incremento delle dimissioni volontarie dei lavoratori a seguito dello shock pandemico che si è presentato in modo evidente negli Stati Uniti dove, all'aumento delle dimissioni, hanno fatto seguito le transizioni verso una condizione di inattività (Gittleman 2022). Nei Paesi europei e, nello specifico, in Italia, l'incremento delle dimissioni pare associarsi a un significativo aumento delle attivazioni di nuovi contratti piuttosto che a una condizione di inattività. In particolare, le dimissioni di massa sono seguite da elevati tassi di riallocazione settoriale e da una riduzione di circa l'1% del tasso di inattività nel periodo 2020-2021. In questa prospettiva il mercato del lavoro italiano starebbe sperimentando un fenomeno di 'grande riallocazione' piuttosto che di 'grandi dimissioni'.

Naturalmente, l'analisi delle attivazioni e delle cessazioni dei rapporti di lavoro non può limitarsi al breve periodo – per di più caratterizzato da shock strutturali e congiunturali di tipo eccezionale. La teoria delle grandi dimissioni, o l'ipotesi in qualche modo alternativa che esse celino in realtà una fisiologica ricomposizione della struttura occupazionale, deve infatti inquadrarsi in un orizzonte temporale di medio periodo e in un ambito nazionale così da minimizzare per quanto possibile effetti congiunturali o relativi a cicli economici.

Le informazioni contenute nel campione SISCO-COB a 48 date, fornito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali all'Inapp, permettono di distinguere tra le cause di cessazione dei contratti e quindi di misurare la quota, sul totale degli occupati dipendenti, dei lavoratori che hanno rassegnato volontariamente le proprie dimissioni, il cosiddetto *quit rate*. In altre parole, è possibile identificare i casi in cui il rapporto di lavoro si conclude per volontà dei lavoratori e non per altri motivi più o meno esogeni come chiusura attività di impresa, pensionamento, licenziamento, decesso o altro. Le elaborazioni condotte sui dati del 2021 indicano che circa il 30% delle cessazioni è rappresentato da dimissioni volontarie. Il *quit rate* è oggi pari a circa il 3% e storicamente non è mai andato oltre il 2,5%. In termini assoluti si tratta di quasi 560 mila lavoratori, in aumento di circa 120 mila unità rispetto al dato pre-Covid del IV trimestre del 2019 e di circa 160 mila lavoratori rispetto al IV trimestre del 2020, in piena seconda ondata della pandemia. Il significativo incremento delle dimissioni volontarie registrato negli ultimi anni non può essere imputabile solo alla situazione post-pandemica ma riflette piuttosto una tendenza consolidata nel medio periodo. La figura 1.18, sulla base di una comparazione tra i dati SISCO-COB e quelli di fonte Inps, mostra che il tasso delle dimissioni volontarie negli anni recenti si è attestato intorno al 30%, percentuale simile a quella registrata negli anni a cavallo della scoppio della crisi economico-finanziaria (2008-2009).

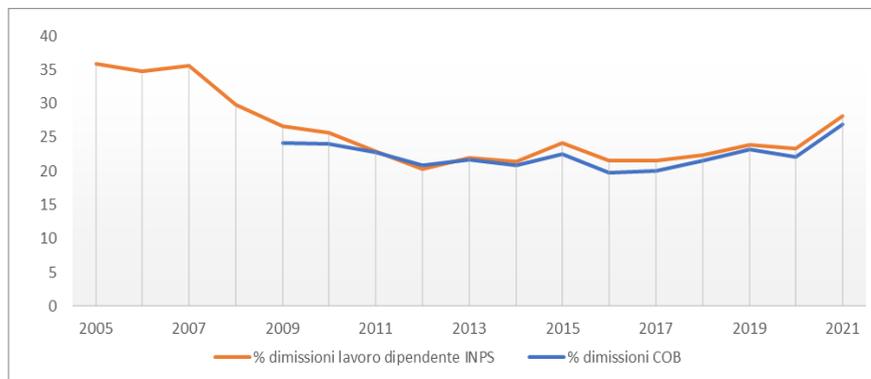
La figura 1.19 suggerisce, inoltre, che una quota elevata di lavoratori che si dimette volontariamente ha già in mano una soluzione alternativa: più del 60% dei lavoratori rientra nel mercato del lavoro già nel primo mese. L'andamento delle dimissioni volontarie, essendo un fenomeno di medio termine, deve essere esaminato alla luce degli eventi attraversati in questi anni. Alcuni segnali sembrano, tuttavia, indicare che qualcosa si sia modificato, forse in modo permanente, nelle dinamiche del mercato del lavoro. Sono quasi dieci anni che si osserva un costante aumento del numero di lavoratori che, dopo essersi dimessi volontariamente, rientrano nel mercato del lavoro dopo meno di 30 giorni.

Nel 2021, un terzo delle cessazioni attribuibili a dimissioni volontarie

Dimissioni volontarie: si rientra nel MdL entro 30 giorni

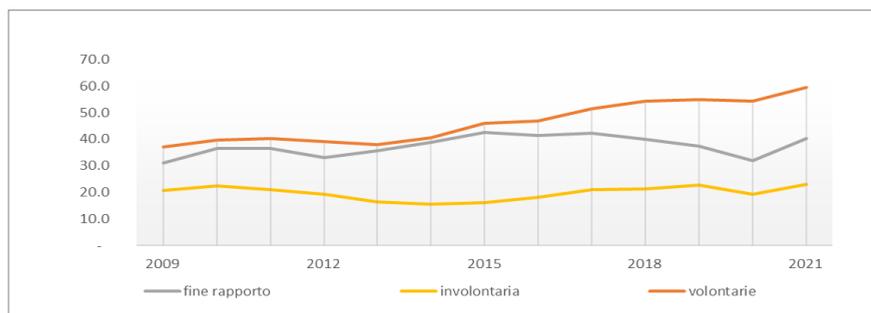


Figura 1.18 Quota dimissioni volontarie sul totale delle cessazioni: dati Inps e COB. Anni 2005-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS e Inps, 2005-2021

Figura 1.19 Quota rientro nel primo mese per tipo di dimissione: dati COB. Anni 2009-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS e Inps, 2009-2021

La questione dirimente è capire se questa evidenza sia un indicatore 'positivo' del mercato del lavoro, oppure se è stato indotto dalle 'riforme' che si sono succedute in questi anni, o da interventi normativi in materia di sgravi de-contributivi. Una possibile causa può essere identificata nella normativa sulle dimissioni in bianco che riconduce il tutto a un problema di informazione mancante o riportata in modo non corretto nei dati. Nel 2012 c'è stata, infatti, una modifica delle procedure di comunicazione delle dimissioni volontarie, e nel 2016 un ulteriore irrigidimento. Prima del 2012 e tra il 2012 e il 2016 alcune delle dimissioni volontarie osservate potrebbero in realtà essere finte ed essere dei veri e propri licenziamenti. Questo fa sì che i tassi di rientro a

breve termine delle dimissioni volontarie osservati prima del 2012 siano bassi perché 'sporcati' da una quota di licenziamenti che hanno invece tempi più lunghi di reinserimento.

Secondo questa lettura, l'aumento delle dimissioni da parte di lavoratori con rapporti a tempo determinato e indeterminato osservato a partire dal 2021, se inserito nel più ampio contesto del mercato del lavoro italiano, non appare in linea con l'ipotesi di una 'grande fuga dal lavoro' secondo cui la pandemia avrebbe causato un chiaro cambiamento dei valori dei lavoratori tale da spingerli a rinunciare al lavoro in cambio di una maggiore soddisfazione al di fuori di esso.

Le dimissioni che si registrano nel post-pandemia potrebbero piuttosto rappresentare un fenomeno di riallocazione dei lavoratori che, approfittando delle opportunità generate dalla ripresa post-pandemica, provano a ottenere migliori condizioni retributive e di lavoro. L'ondata delle dimissioni e la conseguente riallocazione dei lavoratori appare, comunque, il risultato di una crescente insoddisfazione dei lavoratori – in una lunga fase dell'economia italiana caratterizzata da produttività e salari stagnanti e bassa qualità dell'occupazione – ma, al tempo stesso, sembrano un segnale di attacco al lavoro più che di rifiuto. È anche possibile, ma la letteratura deve ancora verificarlo, che in qualche modo le dimissioni dei lavoratori stiano anticipando quei cambiamenti strutturali di natura demografica, tecnologica e ambientale che stanno coinvolgendo le imprese in Italia. In particolare, i processi di cambiamento tecnologico, in taluni casi accelerati dal Covid-19, come il maggior ricorso al lavoro da casa e le transizioni verde e digitale a cui è finalizzato il PNRR, non potranno non avere un impatto importante sulla struttura dell'occupazione.

L'analisi di dati amministrativi ha permesso da un lato di quantificare in modo preciso la consistenza delle dimissioni volontarie, e dall'altro di verificare che un'elevata percentuale di coloro che si sono dimessi rientri in tempi molto brevi nel mercato del lavoro. Sono state discusse alcune delle possibili cause di tale risultato. A queste analisi sembra necessario accostare una diversa lettura che, utilizzando una variabile di natura percettiva, ha l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche socio-demografiche e lavorative degli occupati che hanno mostrato l'intenzione di lasciare il proprio lavoro. A tal fine si fa ricorso alla banca dati Inapp-PLUS, edizione 2022, in cui è stata inserita una domanda specifica finalizzata a comprendere se, nel corso del 2021-2022, gli individui occupati intervistati abbiano pensato di dimettersi, distinguendo tra chi lo farebbe in ogni caso e chi invece solo se avesse a disposizione redditi o entrate di natura diversa. A livello complessivo si stima che il 14,6% degli occupati (oltre 3,3 milioni di individui), tra i 18 e i

Non fuga dal lavoro ma riallocazione



74 anni, abbia pensato di dimettersi (tabella 1.9). Tale quota è composta da un 1,1% (pari a oltre 252 mila individui) che lo farebbe anche se ci fosse una riduzione del tenore di vita e da un 13,5% (poco più di 3 milioni di occupati) che farebbe questa scelta solo se trovasse altre entrate economiche (frutto, ad esempio, di un'eredità o di una vincita alla lotteria).

Tabella 1.9 Occupati e intenzione di dimettersi nel periodo aprile 2021-settembre 2022 (v.a. e %)

	v.a.	%
Sì, anche se comportasse una riduzione del mio tenore di vita	252.507	1,1
Sì, ma solo se trovassi altre forme di reddito (es. eredità, lotteria ecc.)	3.092.726	13,5
No	19.570.313	85,4
Totale	22.915.546	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

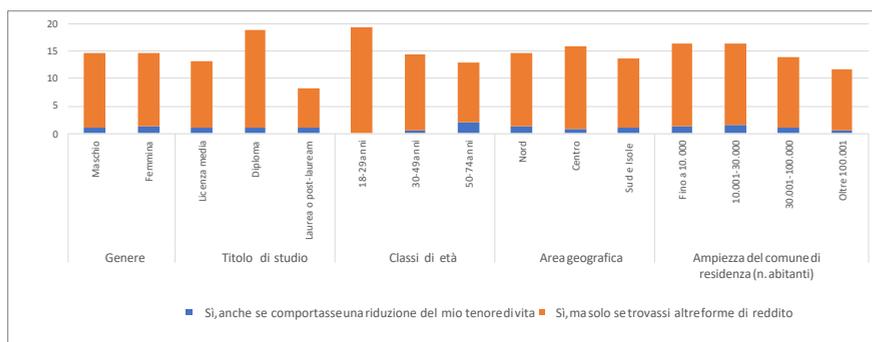
Intenzione di dimettersi e caratteristiche socio-demografiche degli occupati

Considerando l'intenzione di dimettersi, a prescindere dalla motivazione, e disaggregando il dato rispetto ad alcune variabili socio-demografiche, quali il genere, il titolo di studio, la classe d'età e la dimensione territoriale, emergono interessanti differenze (figura 1.20). Se il genere non sembra costituire una determinante, al contrario, il titolo di studio e la classe d'età appaiono come fattori maggiormente discriminanti. Tra i laureati, infatti, si evidenziano le quote più basse (8,1%), mentre le più alte si osservano in corrispondenza degli occupati con un diploma (18,9%). Osservando le classi di età, si delinea una tendenza al decremento dei valori al crescere dell'anzianità anagrafica; va tuttavia evidenziato che, tra gli occupati di 50-74 anni, la quota di chi ha pensato di dimettersi anche senza altre entrate arriva al 2,1%. Dal punto di vista territoriale, più che l'area geografica, sembra incidere l'ampiezza del comune di residenza e più sono grandi i comuni, minore è l'intenzione di dimettersi.

Come preannunciato nelle pagine precedenti, anche le caratteristiche del lavoro potrebbero giocare un ruolo rilevante nella scelta di dimettersi. La figura 1.21 mostra che a volersi dimettere sono maggiormente gli occupati dipendenti, operanti nelle organizzazioni di media dimensione (15-49 addetti) e che svolgono la loro attività in imprese private, anche se nel pubblico

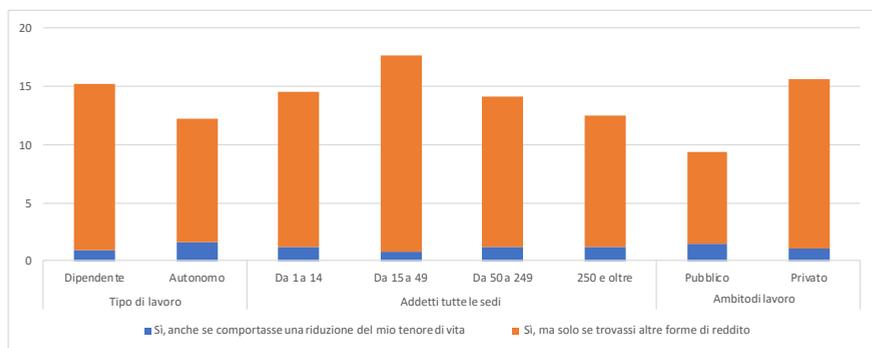
l'1,5% (contro l'1,0% riferito ai lavoratori del privato) lo farebbe anche se questo comportasse una riduzione del tenore di vita.

Figura 1.20 Occupati che hanno pensato di dimettersi per alcune variabili socio-demografiche (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

Figura 1.21 Occupati che hanno pensato di dimettersi per tipo di lavoro, classe di addetti e ambito di lavoro (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

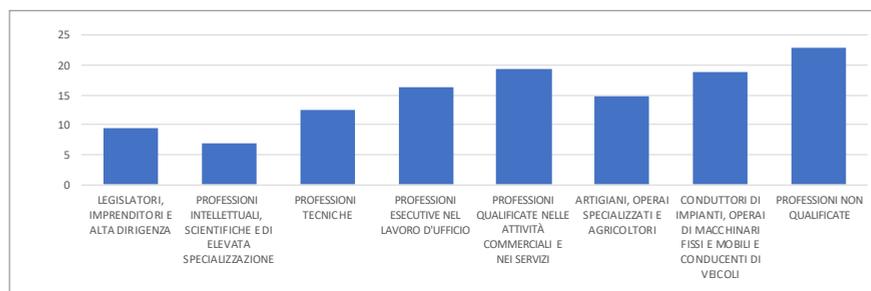
Il pensiero di lasciare il lavoro potrebbe essere anche legato a elementi qualificanti l'attività lavorativa e al disagio prodotto da contesti lavorativi che potremmo definire 'gravosi' o sostanzialmente ripetitivi o poco 'coinvolgenti'. Tra le professioni, il gruppo che mostra la quota più elevata di occupati che hanno pensato alle dimissioni sono quelli delle professioni non

Ruolo del tipo di lavoro svolto nell'intenzione di dimettersi



qualificate e, in questo caso, si sfiora il 23% (sommando le due modalità). Valori ben superiori alla media si evidenziano anche per gli appartenenti al gruppo delle 'professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi' (19,3%) e tra i 'conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli' (18,9%). Al contrario, per i due gruppi 'legislatori, imprenditori e alta dirigenza' e 'professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione', l'intenzione di dimettersi sembra molto più contenuta e si attesta rispettivamente su 9,4% e 6,8% (si veda figura 1.22). Il desiderio di allontanarsi da un'occupazione faticosa e poco soddisfacente si conferma anche considerando i settori economici in cui viene svolta l'attività. Si osservano, infatti, quote superiori al 21% (sommando le due modalità) per chi opera negli ambiti: attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli; noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese.

Figura 1.22 Occupati che hanno pensato di dimettersi per grande gruppo professionale (%)

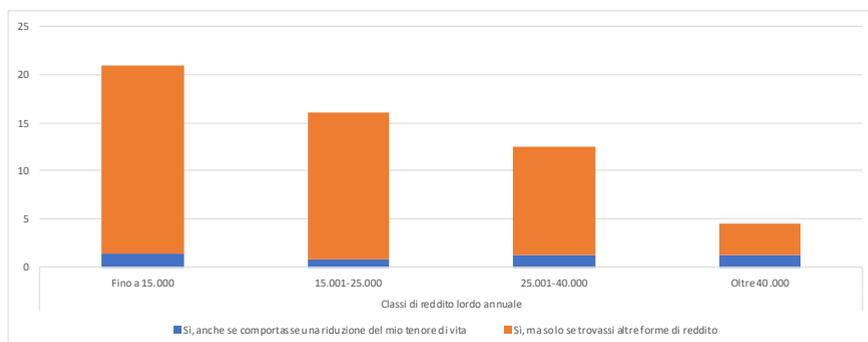


Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

Reddito annuale
e intenzione
di dimettersi

Un'ulteriore dimensione di analisi che contribuisce a descrivere il collettivo di coloro che vorrebbero dimettersi è quella economica. Si osservano, infatti, variazioni di rilievo confrontando le classi di reddito annuale lordo degli occupati e, nel passare da una fascia più povera a una più ricca, diminuisce progressivamente l'intenzione di dimettersi (figura 1.23). Tra gli occupati con un reddito lordo annuale fino a 15.000 euro, quasi il 20% ha pensato alle dimissioni contro il 4,5% riferito a chi ha redditi superiori ai 40.000 euro. I risultati appena discussi fanno riferimento a elementi di natura percettiva, ma il loro rilievo è dato dal fatto che sembrano chiaramente caratterizzare e indicare i fattori che possono incidere sull'intenzione di lasciare l'occupazione.

Figura 1.23 Occupati che hanno pensato di dimettersi per classe di reddito lordo annuale (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

L'idea che il contesto di lavoro e la sua qualità siano fondamentali è ulteriormente supportata dal fatto che tra coloro che esprimono una soddisfazione complessiva per attività lavorativa medio bassa o bassa, l'intenzione di dimettersi arriva al 26%, contro esattamente la metà riferita a chi è molto o abbastanza soddisfatto. In più, quote elevate si ritrovano anche in corrispondenza di un'occupazione che disincentiva l'uso di permessi (27%) o nel caso in cui i lavoratori svolgano ore di straordinario non retribuito (34%). Queste evidenze vanno, almeno in parte, a favore dell'ipotesi secondo cui l'aumento delle dimissioni osservato nel periodo a cavallo della pandemia, piuttosto che indicare una fuga dal lavoro a cui seguono periodi di inattività, segnali la volontà e il bisogno di svolgere un lavoro di qualità, dove per qualità si intende non solo un salario più elevato, ma anche condizioni contrattuali e ambientali migliori.

L'importanza della qualità del lavoro

1.6 Lavoratori, imprese e qualità del lavoro

Quanto discusso nel paragrafo precedente mette in luce la necessità di sviluppare analisi molteplici, differenziate e complementari circa la qualità del lavoro svolto dagli individui. Negli ultimi due anni in Europa si è infatti riaperto il dibattito su questo tema¹⁵, in particolare in relazione al problema del

¹⁵ Il miglioramento delle condizioni di lavoro è un obiettivo dell'integrazione europea sin dal Trattato di Roma (1957). L'attenzione alla qualità dell'occupazione, e non soltanto alla quantità, già al centro del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, costituisce in Europa un prerequisito per lo sviluppo di un'economia competitiva basata sulla conoscenza, al fine di conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (strategia Europa 2020). Inoltre, il Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) prevede misure strategiche e piani specifici per una transizione che conduca verso una società



La qualità del lavoro peggiora per donne, giovani e occupati del Mezzogiorno

Minor qualità ma maggior soddisfazione per le donne

Complessivamente poco soddisfatti i giovani...

labour shortage, ovvero la difficoltà dei datori di lavoro a reclutare candidati idonei e qualificati per i posti disponibili (Eurofound 2023). La crisi pandemica ha di fatto sollecitato molti lavoratori a riconsiderare il significato e il valore del lavoro, mostrando minore indulgenza nei confronti dei lavori di bassa qualità e attuando scelte che si sono tradotte o in transizioni verso occupazioni/settori di maggiore qualità o, come è stato evidenziato nelle pagine precedenti, nel fenomeno delle grandi dimissioni (Eurofound 2023). Con riferimento all'Italia, i dati provenienti dalla V Indagine Inapp sulla Qualità del lavoro hanno permesso di caratterizzare il profilo dell'occupazione rispetto ai differenti livelli di qualità del lavoro, individuando soprattutto quei segmenti che presentano bassi livelli di qualità.

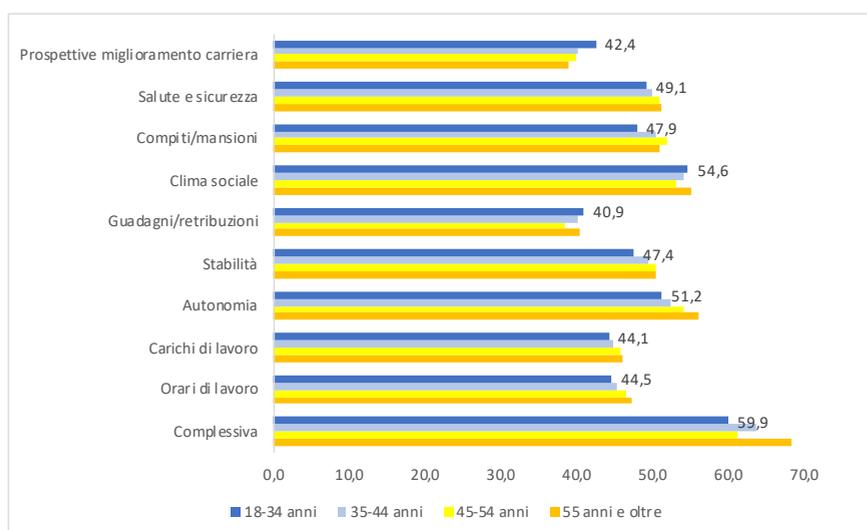
I risultati sottolineano una crescente polarizzazione delle condizioni lavorative fra coloro che hanno alti livelli di qualità del lavoro (uomini, altamente istruiti e qualificati, occupati nel Centro-Nord) e chi (le donne, i giovani e gli occupati del Mezzogiorno) invece si trova in posizione di svantaggio rispetto a diversi aspetti: retribuzioni, contratti, stabilità lavorativa, aspetti ergonomici, complessità del lavoro, possibilità di sviluppo e carriera, livelli di autonomia ecc. Nel complesso le donne, il 42% degli occupati con più di 17 anni, hanno minori livelli di qualità del lavoro con riferimento a: dimensione economica (retribuzioni più basse e contratti di lavoro non standard), autonomia (minore capacità di scegliere ritmi di lavoro, compiti e mansioni) e controllo (minori possibilità di valutare le attività ed essere coinvolte nei cambiamenti aziendali) (Canal *et al.* 2023). Nonostante ciò, osservando il livello di soddisfazione complessiva espresso sul lavoro, il 64,4% delle donne si dichiara molto soddisfatto, contro il 62,3% degli uomini. Inoltre, esaminando la soddisfazione dichiarata su specifici aspetti (orari di lavoro, carichi di lavoro, autonomia, stabilità, clima sociale, compiti/mansioni, salute e sicurezza), la quota di donne molto soddisfatte è sempre leggermente più elevata rispetto a quella maschile. Gli unici casi in cui ciò non avviene è quando si affronta il tema delle retribuzioni o delle prospettive di carriera, annose criticità della forza lavoro femminile. Considerando i livelli di soddisfazione dell'altro segmento penalizzato in termini di qualità del lavoro, ossia i giovani di 18-34 anni (che rappresentano circa il 21,3% degli occupati italiani con più di 17 anni), lo scenario cambia. Rispetto alla soddisfazione complessiva, il 40% dei 18-34enni presenta livelli medio-bassi. Gli aspetti più critici per i giovani occupati riguardano: i compiti e le mansioni svolte, l'autonomia sul lavoro e la stabilità dell'occupazione. All'opposto, la quota di giovani molto

climaticamente neutra e digitalizzata e promuove cambiamenti che indubbiamente incideranno sulla qualità del lavoro (Eurofound 2021).

soddisfatti supera quella del resto degli occupati in relazione alle prospettive di miglioramento sul lavoro e alle possibilità di carriera; inoltre, il 54,6% è molto soddisfatto del clima lavorativo, elemento rispetto al quale si rileva la minore variabilità fra le diverse classi d'età; infine, il 41% è molto soddisfatto dei guadagni o retribuzioni. La popolazione degli occupati over 55, invece, è la più soddisfatta sia complessivamente, che su ogni specifico aspetto (ad eccezione delle prospettive di carriera) (figura 1.24).

...ma il clima lavorativo aiuta a farli sentire più soddisfatti

Figura 1.24 Quota di occupati molto soddisfatti su alcuni aspetti del lavoro per classi d'età (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021 (campione lavoratori)

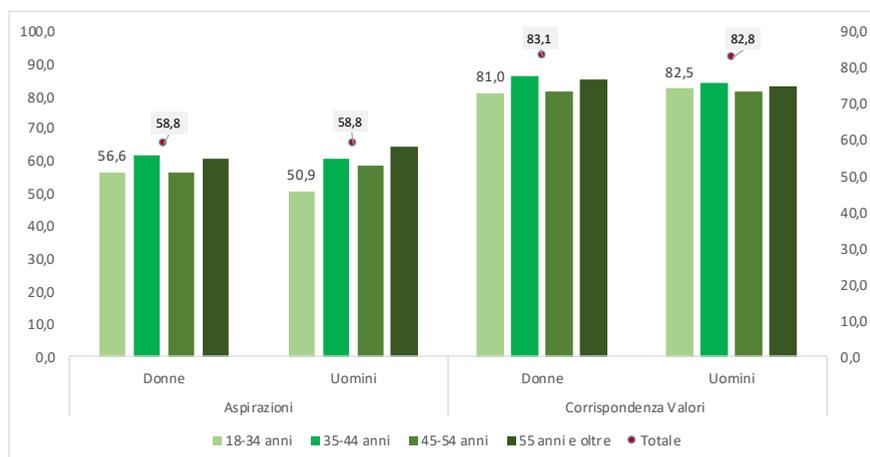
Per comprendere se in Italia, come in Europa, i lavoratori inizino a riconsiderare il significato e il valore del lavoro anche in relazione alla qualità dell'impiego, si possono osservare le aspirazioni e i valori degli occupati. Al tal fine, è stata analizzata la quota di occupati che ha dichiarato la corrispondenza dell'attuale lavoro con quello che avrebbe voluto svolgere, nonché l'equivalenza fra i valori personali e quelli dell'organizzazione in cui lavora. La figura 1.25 evidenzia che il 59% delle donne dichiara la corrispondenza fra le proprie aspirazioni e l'attuale impiego e tale quota scende solo al 56% fra le più giovani, nonostante i già citati minori livelli di qualità del lavoro. Gli uomini mostrano valori simili, ma presentano maggiore eterogeneità per classi d'età: si passa infatti dal 51% dei 18-34enni al 65% fra gli ultra 55enni. Rispetto alla simmetria fra i propri valori personali e quelli dell'organizzazione si rilevano

I dati su corrispondenza tra lavoro, aspirazioni e valori



invece elevate quote di occupati in armonia con i valori aziendali, con residuali differenze sia in termini di genere che di età.

Figura 1.25 Quota di occupati per corrispondenza con le proprie aspirazioni e valori, per genere e classe d'età (%)



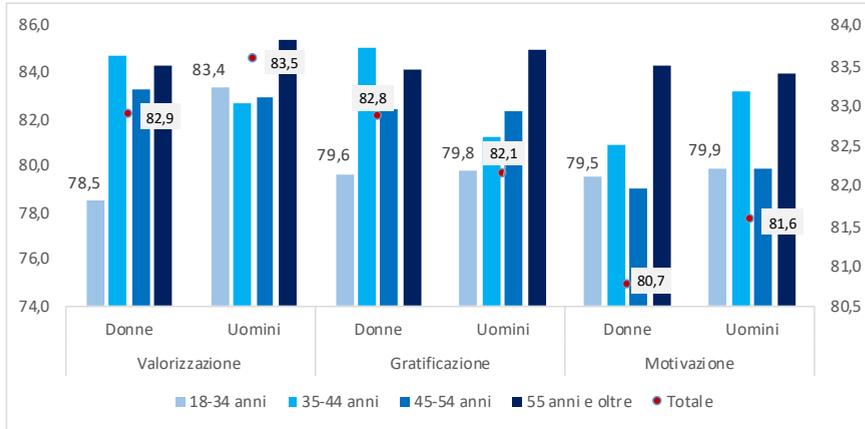
Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021 (campione lavoratori)

Valorizzazione e gratificazione bassa per le donne, alta per i giovani

Eterogeneo diviene invece lo scenario se si rileva quanti occupati dichiarano di sentirsi valorizzati professionalmente, gratificati dall'utilità sociale del proprio lavoro e motivati a dare il meglio di sé in azienda. In questo caso a pesare è soprattutto il genere e l'età. Le giovani donne, spesso lontane e scoraggiate in ingresso nel mercato del lavoro, non compiono un salto di qualità quando sono occupate. Infine, gli occupati con 18-34 anni e con 45-54 anni, al di là del genere, rappresentano la minore quota di occupati gratificati e motivati sul lavoro, anche se l'83% dei giovani si sente valorizzato (figura 1.26). Complessivamente, a causa di fattori in larga parte comuni, il profilo di chi manifesta un elevato disagio nel mercato (i giovani e le donne) corrisponde a quello degli occupati con bassi livelli della qualità del lavoro, con differenti ricadute in termini di aspirazione e motivazione sul lavoro.

Tali considerazioni, tuttavia, non si applicano indistintamente a tutte le realtà produttive. Gli approfondimenti realizzati sulle imprese (Canal e Luppi 2022) hanno mostrato, infatti, che i contesti lavorativi in cui sono stati introdotti cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e nei processi produttivi e che investono nella qualità del lavoro sono anche quelli che presentano i migliori risultati aziendali, in termini di motivazione dei lavoratori, fatturato e produttività.

Figura 1.26 Quota di occupati per valorizzazione, gratificazione e motivazione sul lavoro, per genere e classe d'età (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021 (campione lavoratori)

Una recente analisi ha permesso di identificare, a partire da tre dimensioni cruciali in ottica di qualità del lavoro – *job security*, *job involvement* e propensione allo smart working – quattro principali modelli organizzativi che caratterizzano le realtà produttive italiane¹⁶. I risultati dell’analisi caratterizzano quattro modelli – tradizionali di qualità (49,7% delle UL/imprese italiane); resilienti (15,7%); ibride (20,0%) e smart (8,2%) – che si differenziano marcatamente per quanto riguarda la gestione e l’organizzazione delle risorse umane, ma anche in termini prestazionali. Le imprese caratterizzate da modelli ‘smart’, infatti, non solo presentano una miglior gestione, e parimenti soddisfazione, delle risorse umane, ma anche ottimi risultati dal punto di vista della performance auto percepita sia rispetto alla produzione che alla qualità di prodotti forniti. Per completare il ragionamento relativo alle motivazioni e soddisfazioni individuali del lavoratore, è necessario includere le potenziali determinanti di imprese e modelli organizzativi che supportino e veicolino investimento

La relazione tra modello organizzativo, soddisfazione personale e performance percepite

¹⁶ Tali modelli sono il frutto di una *cluster analysis* svolta su indicatori relativi alle tre dimensioni identificate. Nello specifico, la dimensione *job security* è stata identificata attraverso i seguenti indicatori: i) incidenza dei dipendenti a tempo determinato sul totale dei dipendenti; ii) incidenza dei prestatori d’opera sul totale dei lavoratori dipendenti; iii) un indicatore relativo alla propensione all’assunzione stabile degli addetti con contratti a tempo determinato alla scadenza dello stesso. La seconda dimensione, *job involvement*, è stata costruita a partire da due indicatori: i) indicatore relativo all’inclusione dei lavoratori nei processi di pianificazione e gestione delle attività; ii) un indicatore relativo alla partecipazione dei lavoratori rispetto ai cambiamenti organizzativi. Infine, la propensione allo smart working è stata operativizzata attraverso un indicatore relativo alla quota di lavoratori con mansioni che possono essere svolte a distanza.



Ottima gestione delle risorse umane e performance: il primato delle imprese medio-grandi del Nord-Est

Innovazione e formazione aiutano i modelli organizzativi 'smart'

nelle risorse umane. La figura 1.27 risponde a questa necessità conoscitiva identificando le determinanti del modello organizzativo 'smart'¹⁷.

Rispetto alle realtà produttive italiane, le Unità locali (UL) capaci di coniugare ottima gestione delle risorse umane e performance produttive, sono caratterizzate da dimensioni, misurate in termini di numero di addetti, medio elevate, ossia superiori ai 50 addetti, sono poi imprese che mediamente tendono a collocarsi con buona probabilità nel Nord-Est. Inoltre, si registra una probabilità di adozione del modello organizzativo 'smat' inversamente proporzionale alla quota di dipendenti con un livello di istruzione basso e, viceversa, una probabilità direttamente proporzionale alla quota di dipendenti con una laurea o un titolo superiore. I risultati relativi al macrosettore economico indicano chiaramente che tali imprese tendono maggiormente a operare nel settore dei servizi. Le imprese che svolgono attività di marketing & commercio e di monitoraggio registrano una probabilità elevata di essere caratterizzate da un modello organizzativo 'smart'. Un ulteriore fattore risulta essere l'outsourcing di attività produttive, mentre né l'anzianità delle imprese, né la presenza o meno di Rsa-Rsu sindacali, così come la contrattazione di secondo livello, risultano essere influenti. Avere un'elevata quota di personale interessato da formazione, ossia oltre 80% degli addetti, risulta essere positivamente correlato con tale modello organizzativo, così come lo è l'introduzione di innovazioni relative alla produzione del lavoro. Ulteriori determinanti importanti per questo tipo di modello organizzativo riguardano quelle imprese per cui il turnover del personale e il contenimento dell'assenteismo costituiscono obiettivi importanti da rispettare.

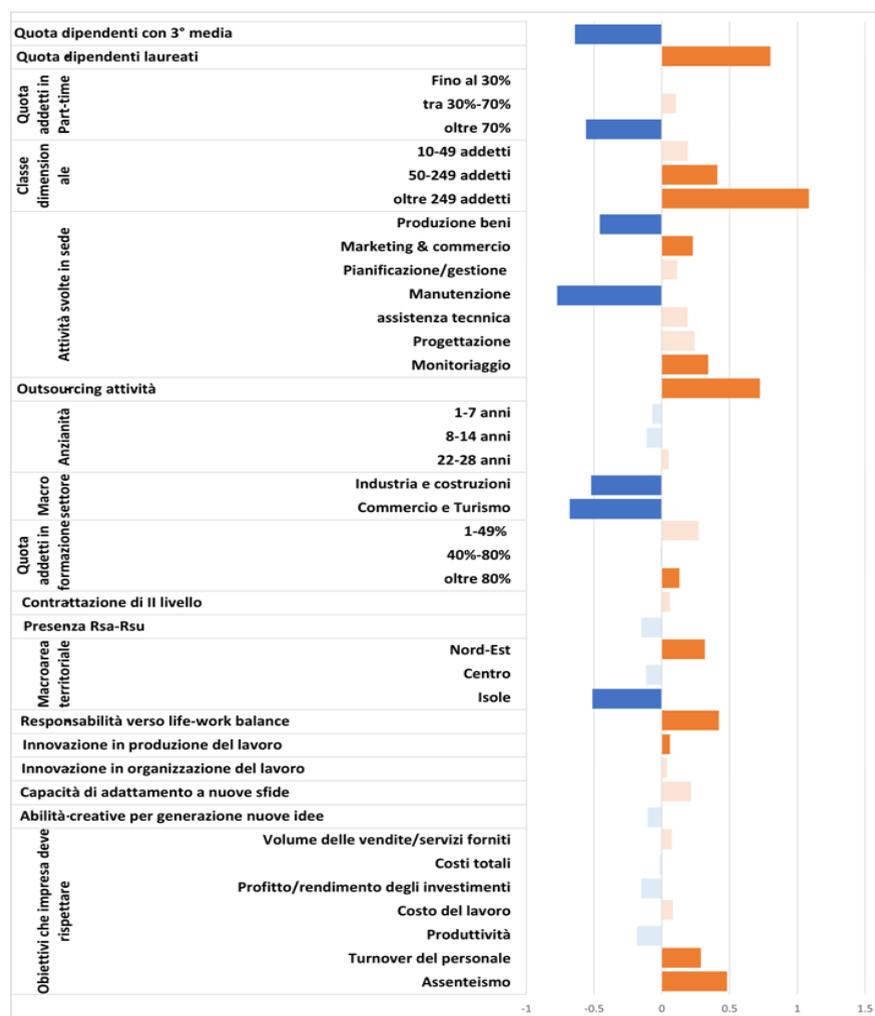
Infine, in un'ottica di qualità del lavoro, è interessante osservare che l'attenzione del datore di lavoro nei confronti di un (equo) *work-life balance* dei dipendenti costituisce una chiara determinante nella probabilità di adottare un modello 'smart'.

In conclusione, lo sguardo complementare di analisi tra lavoratore e impresa permette di evidenziare maggiormente come sia ancora radicato nel territorio italiano un approccio 'tradizionale' alla qualità del lavoro che risulta in marcate, conosciute e strutturali differenze. Al tempo stesso, tale sguardo permette di mettere in luce strategie di innovazione capaci di innescare 'volani' sinergici tra qualità del lavoro e performance d'impresa. L'osservazione delle motivazioni e dei livelli di soddisfazione dei lavoratori consente, infatti,

¹⁷ I risultati presentati in forma grafica sono stati ottenuti attraverso un modello di regressione logistica con variabile dipendente identificativa delle imprese 'smart'. Similmente, è disponibile, su richiesta, una tabella che riporta oltre ai risultati di tale modello, anche i risultati dei modelli relativi alle imprese tradizionali di qualità, contingenti e ibride che presentano la stessa struttura.

letture trasversali e multidisciplinari della qualità del lavoro. In altre parole, se la qualità del lavoro a livello italiano ed europeo rappresenta una priorità indiscussa per gli occupati, in un mercato del lavoro sempre più in sofferenza, oltre a divenire un criterio essenziale per i lavoratori nella scelta di un impiego, rappresenta un elemento vincente anche per le imprese, sia riguardo alla motivazione dei propri addetti che rispetto alle performance aziendali.

Figura 1.27 Le determinanti del modello organizzativo 'smart'



Note: in trasparenza i parametri statistici non significativi. Per un maggior dettaglio dei risultati delle analisi di regressione si rimanda agli autori.

Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021



1.7 Il lavoro atipico: dinamiche e qualità del lavoro

Il concetto di qualità del lavoro deve essere considerato e analizzato nella sua multidimensionalità. Si tratta infatti di un concetto che si riferisce non soltanto all'ambiente fisico di lavoro e alle condizioni di salute del lavoratore, ma, tra le altre cose, anche alla tipologia di lavoro (tipo di contratto, orario, retribuzioni ecc.). Rispetto a quest'ultima caratteristica del contratto di lavoro, possiamo allora distinguere tra lavoro standard e lavoro non-standard o atipico.

Come definito dall'ILO (2016), il termine lavoro atipico si riferisce a qualsiasi rapporto di lavoro diverso da un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e a tempo indeterminato. Secondo Eurofound (2015) e ILO (2015) esistono poi quattro grandi categorie di lavoro atipico: i) il lavoro temporaneo; ii) il lavoro part-time; iii) il lavoro con agenzie di intermediazione o interinale; iv) il lavoro parasubordinato e il falso lavoro autonomo in cui la distinzione tra rapporto subordinato e indipendente è confusa. Rispetto a quest'ultima categoria, la statistica ufficiale si interroga da tempo su come classificare il lavoratore parasubordinato e falso autonomo, tanto che l'ILO nel 2018 ha introdotto l'aggregato statistico dei *dependent contractors*, in cui dovrebbero confluire tutte le figure al confine tra autonomia e subordinazione¹⁸. Le analisi discusse in questo paragrafo fanno riferimento sia al lavoro dipendente/parasubordinato che più in generale al lavoro autonomo che in Italia rappresenta circa un quinto degli occupati.

Grazie all'utilizzo del campione a 48 date SISCO-COB che il Ministero del Lavoro fornisce all'Inapp, si analizza la dinamica delle attivazioni dei rapporti di lavoro rispetto ai diversi tipi di contratto – dipendente e parasubordinato – e di orario (full-time vs part-time). Data la forte eterogeneità sia settoriale che territoriale del mercato del lavoro italiano, precisa attenzione viene rivolta alla distribuzione delle attivazioni dei nuovi contratti di lavoro rispetto a queste due grandezze. Il campione selezionato contiene tutti i rapporti di lavoro attivati, al lordo delle trasformazioni, a partire dal 2009 fino al 31 dicembre 2022 per un totale di circa 25 milioni di osservazioni.

Con riferimento alle prime due tipologie di lavoro atipico, possiamo affermare che sia il lavoro temporaneo che il part-time sono contratti da sempre presenti sul mercato del lavoro. La loro adozione offre alle imprese la possibilità di sostituire i lavoratori temporaneamente assenti, di valutare nuove assun-

Classificazione
del lavoro atipico

Lavoro
temporaneo
e part-time

¹⁸ Le misurazioni statistiche in ambito Eurostat non hanno ancora adeguato i sistemi di misurazione per la stima dell'aggregato, definito secondo l'ILO (2018) come l'insieme degli autonomi senza dipendenti che si trovano nella condizione di non poter negoziare l'entità dei compensi del proprio lavoro; l'Istat (2022) ha stimato in circa 500 mila i *dependent contractors*, un aggregato che comprende sia collaboratori sia lavoratori in proprio e liberi professionisti. Per maggiori dettagli si rimanda a Istat (2022) e della Ratta-Rinaldi e Sabbatini (2020).

zioni prima di offrire loro contratti a tempo indeterminato e di rispondere ai cambiamenti stagionali o di altra natura della domanda. Il lavoro part-time consente ai datori di lavoro una maggiore flessibilità nella pianificazione del lavoro, allineando gli orari ai picchi della domanda. Dal punto di vista dell'offerta di lavoro, quindi dal lato dei lavoratori, tali forme contrattuali possono favorire la conciliazione vita-lavoro oppure rappresentare un 'trampolino' per un futuro lavoro più stabile. La *ratio* di questa tipologia di contratti dovrebbe quindi essere quella di aumentare l'occupazione, favorendo un'organizzazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia dei lavoratori che si concili anche con le esigenze del datore di lavoro. Negli ultimi decenni, tuttavia, si è assistito a un forte incremento dell'uso del lavoro atipico spesso per motivi diversi da quelli appena elencati e, per alcune categorie di lavoratori, tra cui giovani, donne e stranieri, esso rappresenta una trappola da cui difficilmente riescono a uscire.

La figura 1.28 mette in luce due principali andamenti: in primo luogo, a partire dal 2009, in ogni anno considerato, più del 60% dei rapporti di lavoro attivati avviene con un contratto a tempo determinato; in secondo luogo, nonostante tra il 2020 e il 2021 si osservi una riduzione dei contratti attivati sia a tempo determinato che indeterminato, per questi ultimi la riduzione appare molto più marcata (-3,2 punti percentuali vs -2 punti percentuali). Per i contratti parasubordinati, le attivazioni appaiono sostanzialmente in calo; le attivazioni di nuovi rapporti di lavoro con contratto di apprendistato o con altre forme mostrano invece tendenze costanti. Queste evidenze confermano la crescente incidenza delle forme di lavoro non standard nel mercato del lavoro italiano.

Esistono notevoli differenze nel ricorso alle forme di lavoro atipico in particolare rispetto al territorio e al settore di attività produttiva. È inoltre strettamente associato a occupazioni meno qualificate, in cui i lavoratori possono essere rapidamente formati e facilmente sostituiti, così come le donne hanno maggiori probabilità di essere occupate a tempo parziale (ILO 2015). Le figure 1.29 e 1.30 suggeriscono che, in linea con il dato aggregato, il contratto a tempo determinato è la tipologia con la maggior incidenza in termini di attivazione di nuovi rapporti di lavoro. Emerge, tuttavia, che nell'area del Mezzogiorno (Sud e Isole) la quota di attivazioni con contratti temporanei raggiunge circa il 70% contro il 61% del Nord. L'area settentrionale è inoltre quella con la maggior percentuale di attivazioni a tempo indeterminato (19,6% vs 16% del Centro e Sud/Isole). I contratti parasubordinati, ovvero i contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sebbene come caratteristica principale abbiano la posizione non subordinata del lavoratore mostrano un elevato grado di subordinazione,

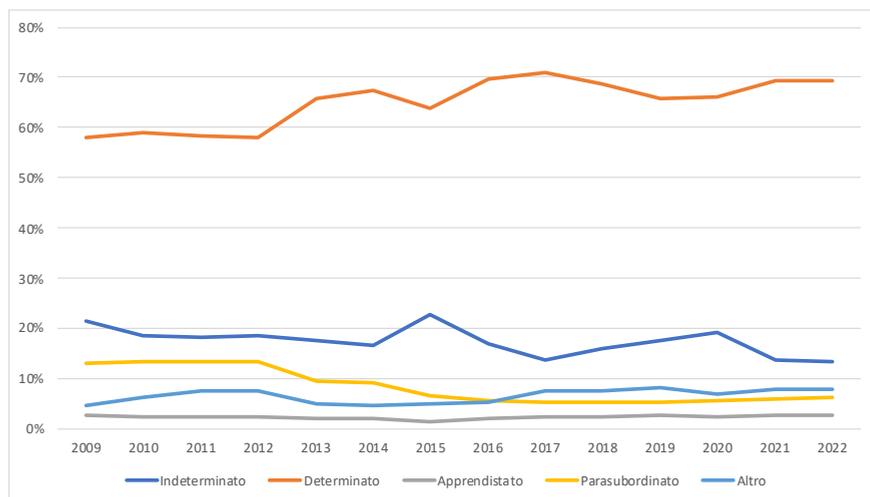
Lavoro non standard in crescita

Diversa incidenza su base territoriale e per attività produttiva



sembrano essere più adottati nelle regioni del Centro piuttosto che nelle altre aree geografiche (10,2% vs 7,6%).

Figura 1.28 Dinamica attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto. Anni 2009-2022



Note: la categoria 'Altro' comprende: contratto interinale, piattaforme (inserito a partire da gennaio 2020) e formazione. Applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS, 2009-2022

In agricoltura
il 97,5%
dei contratti
è a tempo
determinato

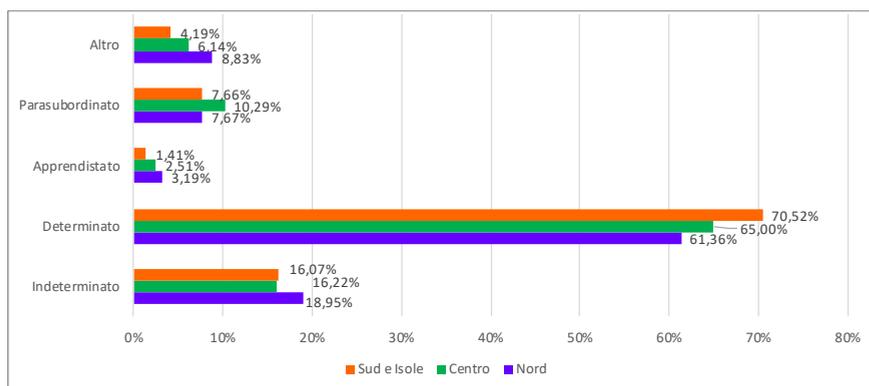
Con riferimento ai settori, la figura 1.30 suggerisce che nei settori dell'industria e dei servizi l'incidenza del contratto temporaneo è di circa il 61% mentre, nel settore dell'agricoltura/silvicoltura e pesca si raggiunge il picco di 97,5%. Parallelamente in questo settore è molto esigua la quota di contratti attivati a tempo indeterminato (1,2%). Rispetto alle altre forme atipiche di lavoro, parasubordinato e interinale, formazione o altro, il settore dei servizi è quello con la percentuale più alta per un totale di circa il 19%, e ciò può ascriversi alla tipologia di professione richiesta.

Donne
e part-time

Come nel caso del lavoro temporaneo, anche il lavoro part-time può rappresentare un valido strumento di incentivazione all'occupazione, sia dal lato della domanda che dell'offerta. Ciononostante, con il progressivo allargamento della platea dei soggetti interessati, questa forma di lavoro atipico rischia di diventare, in un contesto come quello italiano profondamente in evoluzione e con scarse opportunità di inserimento, una scelta obbligata per il lavoratore e soprattutto per la componente femminile. La figura 1.31 riporta la dinamica delle attivazioni dei rapporti di lavoro rispetto all'orario di lavoro e distinguendo tra uomini e donne. Dal 2009 al 2022 si è assistito a un progressivo aumento della quota delle attivazioni part-time con dei

picchi negli anni 2017 e 2018. In un'ottica di genere, se per gli uomini il divario tra full-time e part-time rimane ancora molto ampio e a favore della prima tipologia, lo stesso non vale per le donne.

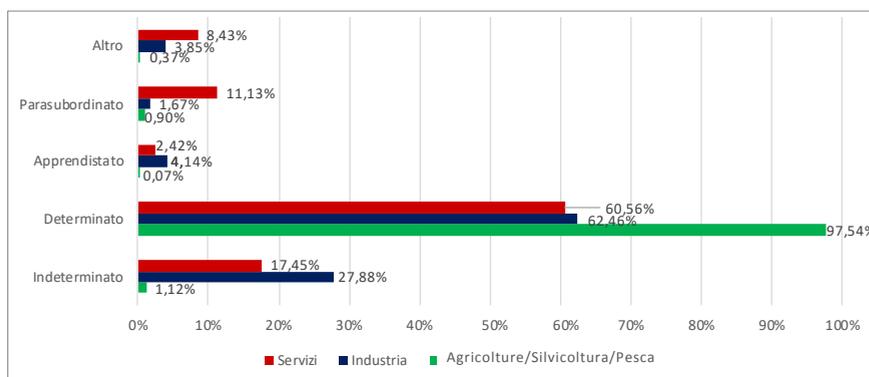
Figura 1.29 Distribuzione attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto e macroarea geografica¹⁹. Anni 2009-2022



Note: la categoria 'Altro' comprende: contratto interinale, piattaforme (inserito a partire da gennaio 2020) e formazione. Applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS, 2009-2022

Figura 1.30 Distribuzione attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto e settore di attività. Anni 2009-2022



Note: la categoria 'Altro' comprende: contratto interinale, piattaforme (inserito a partire da gennaio 2020) e formazione. Applicazione pesi campionari.

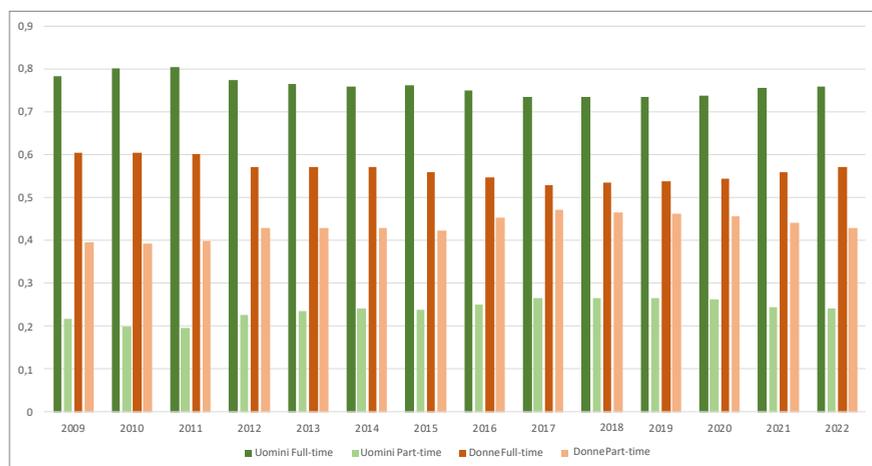
Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS, 2009-2022

¹⁹ Si intende l'area geografica della sede in cui è svolta l'attività lavorativa.



Confrontando, infatti, i primi tre anni (2009-2011) del periodo preso in esame con gli ultimi tre (2020-2022) lo scarto tra attivazioni full-time e part-time per la componente femminile si è notevolmente ridotto: 20 punti percentuali vs 13 punti percentuali. Interessante è osservare come, durante il periodo della crisi finanziaria 2011-2015, il part-time sia cresciuto mentre durante la crisi post-pandemica (2021-2022) esso si sia lievemente ridotto come conseguenza, forse, delle nuove modalità organizzative e di lavoro messe in atto dalle imprese.

Figura 1.31 Dinamica attivazioni rapporti di lavoro per tipo orario e genere. Anni 2009-2022



Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS, 2009-2022

Il lavoro
indipendente

Con l'obiettivo di analizzare più nel dettaglio la relazione tra qualità del lavoro e lavoro atipico, concentriamo ora l'attenzione sul lavoro formalmente autonomo ma che ha caratteristiche di subordinazione, le cui peculiarità possono essere meglio evidenziate nel confronto con il resto del lavoro indipendente. Nel complesso, il lavoro indipendente rappresenta un segmento piuttosto consistente del mercato del lavoro italiano: sul totale degli occupati nella media 2022, la quota degli indipendenti si attestava attorno al 21% a fronte del 14,5% della media UE27, seppure con una tendenza alla riduzione che solo nel corso del 2022 ha cominciato a rallentare.

I lavoratori indipendenti, soprattutto nella componente senza dipendenti, costituiscono un insieme eterogeneo di lavoratori che comprende anche figure ibride o atipiche, che lavorano in regime di parasubordinazione o con limitata autonomia,

come ad esempio i collaboratori, i lavoratori delle piattaforme²⁰ o altri lavoratori autonomi, spesso denominati 'falsi autonomi'.

A corredo quindi delle informazioni sulla dinamica tra le diverse componenti del mercato del lavoro illustrate nelle pagine precedenti, la V Indagine sulla Qualità del lavoro condotta dall'Inapp indica che i lavoratori autonomi in Italia sono 4,8 milioni, il 21,9% del totale degli occupati e tra questi i collaboratori sono circa 190 mila, il 4% del totale degli indipendenti, mentre gli autonomi 'in senso stretto' (composti da imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio) sono circa 4,5 milioni²¹. Tra i collaboratori oltre la metà è donna, a fronte del 29,4% degli autonomi in senso stretto; un terzo dei collaboratori ha tra 18 e 34 anni, rispetto ad appena il 13,9% tra gli autonomi in senso stretto. Anche in ragione della maggiore concentrazione di giovani, si registrano inoltre le incidenze più elevate di occupati con titolo terziario (33,7% a fronte del 24,8% del totale occupati), mentre gli autonomi in senso stretto presentano incidenze superiori alla media sia di laureati (27%) che di persone che non sono andate oltre la licenza media (32,8% a fronte del 29,6%). Nel confronto con i lavoratori dipendenti, gli indipendenti si caratterizzano, come è noto innanzitutto per orari di lavoro più lunghi e ritmi più intensi, caratteristiche che però contraddistinguono gli autonomi in senso stretto, considerato che il 57,4% dei collaboratori dichiara di lavorare part-time, con incidenze più elevate anche rispetto alla media dei dipendenti (tra cui il part-time si attesta al 20,7%, con un picco del 31% tra i dipendenti a termine): di contro quasi un autonomo in senso stretto su due dichiara di lavorare oltre 46 ore a settimana a fronte del 18% nel totale occupati. Gli autonomi in senso stretto presentano pertanto le incidenze più elevate di quanti dichiarano di sostenere un ritmo di lavoro elevato (39% a fronte del 22% circa dei collaboratori e 35,9% del complesso dei dipendenti), di trovarsi spesso a lavorare oltre l'orario di lavoro (41,3% rispetto al 22,3% del totale occupati) o di fronteggiare spesso tempi stretti o scadenze ravvicinate (tabella 1.10).

L'intensità lavorativa degli autonomi in senso stretto è compensata dalla maggiore libertà nella scelta del ritmo di lavoro: il 68,4% dichiara di poter decidere sempre la velocità con cui eseguire i propri compiti o determinare il ritmo di lavoro, a fronte del 41% dei collaboratori, del 30,5% dei dipendenti a tempo indeterminato e appena il 20,8% dei dipendenti a termine. Inoltre, l'81,8% degli autonomi in senso stretto può decidere con facilità quando fare una pausa, a fronte del 69,1%

Lavoratori autonomi e collaboratori

Gli orari di lavoro

²⁰ Dopo la Direttiva della Commissione europea del dicembre 2021 (<https://bit.ly/33WmcFR>). È attualmente in esame una nuova proposta, che dovrà essere discussa dal Parlamento europeo, che prevede, per i lavoratori delle piattaforme, la trasformazione in lavoratori subordinati qualora si riscontrino almeno tre su sette indizi di subordinazione.

²¹ Tra i lavoratori autonomi figurano anche i coadiuvanti familiari e soci di cooperativa che non sono considerati nella presente analisi e che costituiscono circa il 3% dei lavoratori indipendenti.



dei collaboratori e appena il 52% dei dipendenti a termine (tra i quali si rileva peraltro la quota più elevata di quanti dichiarano di non poter proprio decidere quando prendere una pausa, il 16,8% a fronte del 9% del totale occupati).

Tabella 1.10 Indicatori di qualità del lavoro per tipo di occupato (incidenze % su ciascuna tipologia)

	Dipendenti		Indipendenti*		Totale occupati
	A termine	Permanenti	Collaboratori	Autonomi in senso stretto	
Lavora spesso:					
Con tempi stretti o scadenze ravvicinate	20,7	27,6	19,2	37,3	28,5
Anche fuori dall'orario di lavoro	14,2	18,1	13,0	41,3	22,3
Può decidere quando fare una pausa:					
Sì, con facilità	52,0	66,1	69,1	81,8	67,7
No	16,8	9,8	10,7	1,9	9,0
Decide sempre:					
Le strategie e gli obiettivi da raggiungere	15,1	21,2	28,8	68,1	30,2
I metodi e le tecniche del suo lavoro	20,1	29,0	36,2	72,4	37,0
La programmazione delle sue attività	17,9	28,1	38,9	72,7	36,3
L'ordine delle mansioni/compiti	20,7	28,8	40,4	72,3	36,9
La velocità o i ritmi di lavoro	20,8	30,5	41,0	68,4	37,3
Nei prossimi 12 mesi potrebbe:					
Non avere più lavoro, suo malgrado	35,4	10,5	37,3	18,4	15,4
Subire una riduzione del guadagno	28,0	12,4	42,4	30,6	18,4
Il suo lavoro corrisponde alle sue aspirazioni					
	47,0	57,7	35,6	70,8	58,8

Nota: *al netto dei coadiuvanti familiari e soci di cooperativa.
Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021

Orario,
retribuzioni
e stress

All'intensità del lavoro corrispondono livelli più elevati di stress, tanto che gli autonomi in senso stretto dichiarano nel 24,7% dei casi, di considerare sempre o per la maggior parte del tempo il proprio lavoro stressante (a fronte del

21% del totale occupati) e di trovare molto gravoso sia l'impegno mentale richiesto dal lavoro, sia il coinvolgimento psicologico/emotivo. A intensità lavorativa e a elevati livelli di impegno equivalgono, tuttavia, anche retribuzioni più elevate, mentre al ridotto carico di lavoro dei collaboratori corrispondono i proventi più bassi, con il 23,8% che dichiara di percepire fino a 700 euro mensili (a fronte del 2,3% nel totale occupati) e il 9,9% tra 700 e 1.100 euro. Ancora una volta la condizione dei collaboratori è simile a quella dei dipendenti a termine che nel 17,9% dei casi dichiarano retribuzioni fino a 1.100 euro (a fronte dell'8,5% del totale occupati).

Una prerogativa del lavoro indipendente è quella di presentare valori molto elevati negli indicatori di autonomia e controllo sul proprio lavoro (tabella 1.10), indicatori che precipitano su valori appena superiori a quelli della media dei dipendenti tra i collaboratori, fino a un minimo del 28,8% di quanti dichiarano di decidere sempre le strategie e gli obiettivi da raggiungere (rispetto al 68,1% degli autonomi in senso stretto). Tuttavia, circa 260 mila autonomi in senso stretto (tra il 5% e il 6% del totale indipendenti) dichiarano di non poter mai controllare almeno uno degli aspetti del proprio lavoro (e circa 140 mila dichiarano contestualmente di non poter decidere né l'ordine delle mansioni né le strategie e gli obiettivi da raggiungere), confermando l'esistenza, anche tra lavoratori in proprio e liberi professionisti, di figure con limitata autonomia, che secondo l'impostazione dell'ILO dovrebbero confluire nell'aggregato dei *dependent contractors*.

Autonomi
senza
autonomia:
i *dependent
contractors*

Tra i dipendenti, i lavoratori a termine presentano i livelli decisamente più contenuti di autonomia e controllo del lavoro, con circa otto punti percentuali di differenza rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato per ciascun indicatore, suggerendo quindi che alla condizione di instabilità e precarietà lavorativa sia associata anche una minore possibilità di incidere sui contenuti del lavoro.

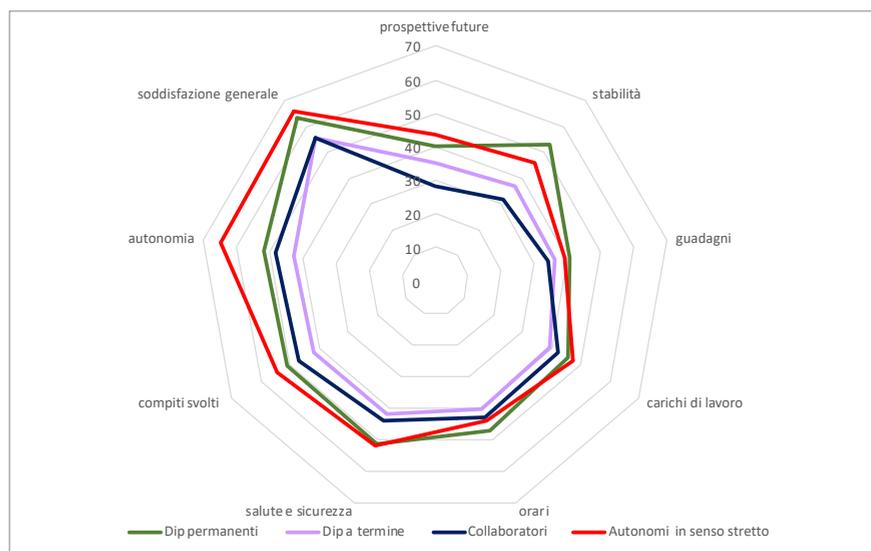
Un altro segnale di sofferenza diffuso tra i collaboratori è la corrispondenza tra aspettative e lavoro svolto: appena il 35,6% dei collaboratori dichiara che il proprio lavoro corrisponde alle proprie aspirazioni, una quota più contenuta anche di quella riscontrata presso i dipendenti a termine (47%) e quasi dimezzata rispetto a quella dichiarata dagli altri lavoratori autonomi (70,8%). Oltre al ridotto carico lavorativo e conseguente minor guadagno, i collaboratori – così come i dipendenti a termine – presentano anche livelli decisamente più elevati di insicurezza: nei 12 mesi successivi all'intervista il 37,3% dei collaboratori ritiene che potrebbe non avere più un lavoro (il 35,4% tra i dipendenti a termine) e il 42,4% ritiene che potrebbe subire una riduzione di stipendio (il 28% tra i dipendenti a termine). Tra gli autonomi in senso stretto, i livelli di insicurezza sono più contenuti ma comunque

Aspirazioni,
reddito e livello
di fiducia tra
i collaboratori



superiori a quelli dei dipendenti: in particolare il 30,6% ritiene che nei successivi 12 mesi potrebbe andare incontro a una riduzione del guadagno. Collaboratori e dipendenti a termine presentano, infine, i più bassi livelli di soddisfazione per i diversi aspetti del lavoro. Nella figura 1.32 sono riportate le quote di quanti si dichiarano molto soddisfatti (punteggio da 8 a 10 su una scala da 1 a 10) di diversi aspetti del lavoro e le aree corrispondenti ai collaboratori e dipendenti a termine sono le più ristrette. I collaboratori presentano i punteggi più bassi per la soddisfazione sulle prospettive future, la stabilità sul lavoro e i guadagni, i dipendenti a termine presentano i più bassi valori di soddisfazione per i carichi di lavoro, gli orari, la salute e sicurezza, i compiti svolti e l'autonomia. Gli autonomi in senso stretto presentano punteggi inferiori ai dipendenti a termine per la stabilità, gli orari e in parte anche per i guadagni.

Figura 1.32 Quota di occupati molto soddisfatti su alcuni aspetti del lavoro per tipologia lavorativa (%)



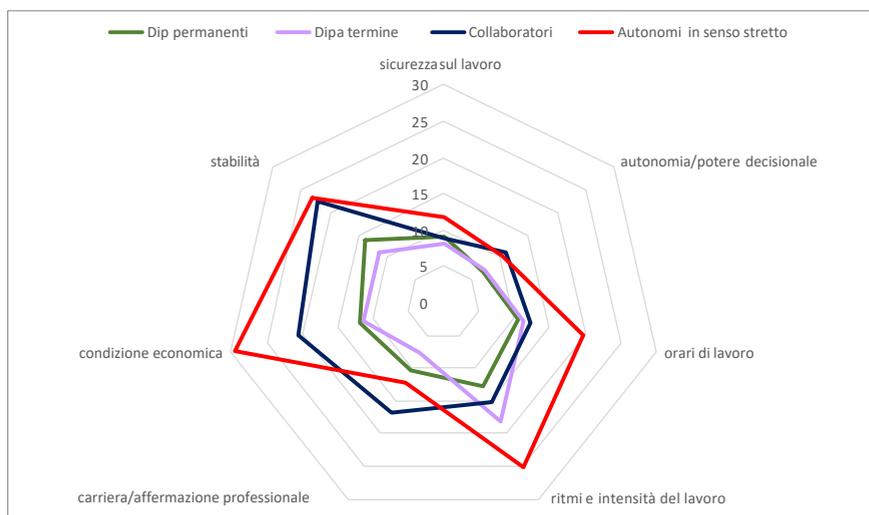
Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021

Ambiti di
insoddisfazione
per tipologia
contrattuale

A parte la soddisfazione generale, un'indicazione molto interessante che consente di leggere la soddisfazione in chiave diacronica deriva dal quesito in cui si chiede di indicare se, rispetto a quando si è iniziato a svolgere il lavoro corrente, vi siano aspetti che sono migliorati, peggiorati o rimasti uguali: in questo caso appare piuttosto critica anche la condizione degli autonomi

in senso stretto che, più delle altre categorie di lavoratori, probabilmente anche per via delle difficoltà riscontrate nella recente crisi pandemica, dichiarano peggioramenti nella propria condizione, specie dal punto di vista della condizione economica (si veda figura 1.33). Il 29,5% degli autonomi in senso stretto, ad esempio, dichiara un peggioramento della propria condizione a fronte del 15,2% del totale. L'unico aspetto in cui è superiore la quota di collaboratori a segnalare un peggioramento è quello relativo alle possibilità di crescita professionale (16,7% dei collaboratori rispetto al 9% del totale), a conferma della cosiddetta 'trappola della precarietà' cui sono esposti questi lavoratori.

Figura 1.33 Quota di occupati che dichiarano un peggioramento su alcuni aspetti del lavoro per tipologia (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati V Indagine Qualità del lavoro 2021

1.8 Luoghi e lavori, tra casa e co-working: le prospettive per le politiche a favore del ripopolamento delle aree interne

I modelli organizzativi incentrati sul lavoro a distanza hanno ripercussioni non solo sugli *outcomes* dell'impresa, ad esempio la produttività, o su quelli dei lavoratori, tra cui il benessere, ma implicano nuove prospettive anche per i contesti ambientali in cui l'attività lavorativa si esplicita. Possono avere significativi impatti per la stessa geografia socio-economica del Paese ad oggi caratterizzata da un forte squilibrio demografico che vede contrapporsi zone



congestionate e territori in grave contrazione demografica (Tantillo e Zucaro 2022). In relazione a tali dinamiche, è sorto, ad esempio, il fenomeno del *south working* (Militello e Mirabile 2022), ovvero la possibilità di lavorare da remoto per un'azienda del Nord o Centro Italia rimanendo però fisicamente all'interno del proprio territorio cioè il Sud. Di fatto il *south working* è una declinazione dello smart working che coinvolge tutti coloro che appartengono al Sud Italia. Svimez (2023) dimostra che il numero delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nelle regioni del Nord, che sono rientrati nelle proprie città di origine del Sud durante la fase dell'emergenza sanitaria, si avvicina a 45 mila. Un dato che, in realtà, sottostima fortemente i numeri reali, visto che l'indagine ha riguardato solo aziende con oltre 250 dipendenti. Peraltro, in controtendenza con gli annunci circa la scomparsa dell'ufficio, inteso come luogo fisico della prestazione lavorativa, si osserva invece una sua trasmutazione in soluzioni sempre più condivise, le quali convivono con l'iperluogo virtuale – compresa la sua declinazione più recente attraverso la realtà aumenta del metaverso – incidendo sul legame tra il lavoratore e il territorio (Zucaro 2023).

Il co-working:
uno spazio di
aggregazione
sociale

Tra i nuovi luoghi di lavoro, un modello che appare destinato sempre più a diffondersi è il co-working, che si afferma come spazio condiviso e polifunzionale di aggregazione sociale, da cui è possibile lavorare da remoto ma anche svolgere attività di interscambio, formative, ludiche e culturali.

Interessante evidenziare che in questi spazi ibridi espletano la propria attività non solo lavoratori dipendenti ma anche autonomi, sviluppando un'interazione sociale e lavorativa che può fungere da argine al rischio di isolamento, professionale e geografico. Secondo infatti la V Indagine sulla Qualità del lavoro dell'Inapp, tale rischio costituisce uno degli aspetti maggiormente critici sia per la popolazione lavorativa (quasi il 70%), che per i datori di lavoro (quasi il 50%).

Più in generale, si può affermare che le architetture e il design appaiono ridisegnarsi a valle di modelli organizzativi nuovi in un processo di reciproca contaminazione. Nella fase attuale sussisterebbero anche risorse da canalizzare nella strutturazione di questi innovativi spazi condivisi, attraverso l'utilizzo mirato del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Esemplificativo il progetto di co-working attivato da Poste Italiane in oltre duecento sedi dell'ente, disseminate su tutto il territorio nazionale, anche in luoghi generalmente non considerati dagli investitori del settore, perché non profittevoli (le cosiddette 'aree bianche'). Si aprono, così, scenari innovativi per la geografia del lavoro, che richiedono il necessario superamento sia quantitativo che qualitativo delle varie marginalità infrastrutturali e tecnologiche, anche in termini di competenze delle persone.

In tale contesto il lavoratore appare acquisire una libertà di scelta della propria 'dimensione spaziale' che spezza il vincolo di prossimità alla sede di lavoro (Corazza 2022). La scelta del luogo, rimessa alla lavoratrice e al lavoratore, può quindi determinare potenziali sviluppi per le cosiddette 'aree interne', ossia quelle aree distanti in modo significativo dai centri di offerta dei servizi essenziali, ma che presentano importanti risorse economiche che sono state oggetto di strategie di policy specifiche volte al tentarne la rivitalizzazione (Lucatelli *et al.* 2019). La Strategia nazionale per le aree interne con un complesso sistema di indicatori ha individuato, su base comunale, la prima volta nel 2014 e nuovamente nel 2022, l'effettiva accessibilità dei servizi di base, più segnatamente quelli scolastici, socio-sanitari e di trasporti, ridisegnando una mappa del Paese. I Comuni sono stati riclassificati in base quindi a categorie di appartenenza, in poli, poli intercomunali, aree di cintura, aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche.

Possibilità di sviluppo delle aree interne

Queste ultime tre fattispecie sono quelle che sono state denominate aree interne e coincidono con le aree del Paese che più soffrono di un trend demografico negativo. Si tratta di circa 4.000 Comuni, abitati da circa 13,4 milioni di persone, poco meno del 60% del territorio nazionale.

Il tema del riequilibrio demografico del Paese è diventato centrale anche dopo l'emergenza pandemica durante la quale è emersa non solo la difficoltà di portare i servizi ai cittadini nelle aree periferiche, ma anche quella di fornirne di adeguati nelle aree congestionate, soffocate da una eccessiva pressione antropica e dall'aumento dei prezzi ben al di sopra di quello delle retribuzioni (Tantillo 2023). Per altro, a valere sul PNRR, sulle stesse aree interne insistono, sempre con la finalità di promuoverne il ripopolamento, il cosiddetto 'Bando Borghi' promosso dal Ministero della Cultura, con una dotazione di oltre 800 milioni di euro, e l'annunciato progetto 'Lavora nel mondo, vivi in Italia' finalizzato all'attrazione di lavoratori nomadi digitali per ripopolare i borghi italiani.

Le risorse del PNRR per il ripopolamento dei borghi

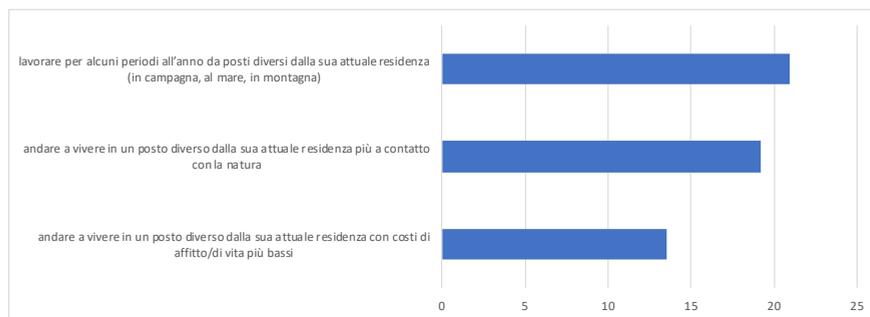
Per capire quali sono i desideri dei lavoratori rispetto alle possibilità di vita offerte dalle nuove configurazioni lavorative, nell'Indagine Inapp-PLUS 2022 è stato loro chiesto se, potendo svolgere lavoro da remoto e avendo pochi vincoli di presenza sul posto di lavoro, avrebbero potuto prendere in considerazione di andare a vivere in un posto diverso dalla loro residenza. I rispondenti potevano scegliere tra una delle seguenti opzioni: andare a vivere in un posto diverso dall'attuale residenza con costi di affitto/di vita più bassi o più a contatto con la natura, oppure lavorare solo per alcuni periodi all'anno da posti diversi. Nella figura 1.34 emerge che, rispetto alle altre due alternative, la possibilità di lavorare in un luogo diverso dalla propria residenza solo per alcuni periodi è l'ipotesi che riscontra maggiore consenso. Uno spostamento

Intenzione di spostarsi: dove e per quanto tempo



in un luogo con un costo di vita più basso è l'opzione meno preferita, probabilmente perché in questi luoghi vi è una scarsità di servizi offerti.

Figura 1.34 Quota di individui che, potendo lavorare da remoto, potrebbero prendere in considerazione un trasferimento definitivo o parziale in luoghi diversi dalla propria residenza (%)

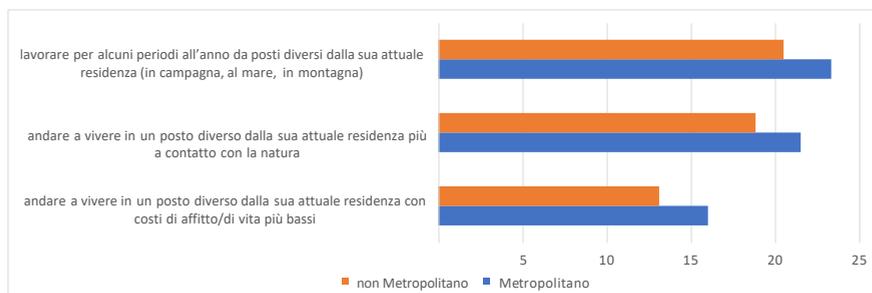


Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

Alcune piccole differenze si notano se distinguiamo tra Comuni metropolitani e non metropolitani (figura 1.35). Coloro che risiedono nelle grandi aree metropolitane sono, in media, maggiormente propensi a spostarsi e, in particolare, solo per alcuni periodi durante l'anno.

Altre analisi effettuate sui dati Inapp-PLUS 2022 suggeriscono che il desiderio di cambiamento sembra essere positivamente correlato con una situazione lavorativa poco stabile. Il reddito familiare sembra poi incidere sulle scelte e, come prevedibile, le famiglie che si trovano nelle classi più basse di reddito (fino a 1.000 euro e tra 1.000 e 1.500 euro) nutrono un maggior desiderio di spostarsi in luoghi con costi di vita più sostenibili e a contatto con la natura. Infine, la tipologia familiare che mostra una maggiore propensione al trasferimento è quella dei single, soprattutto se con figli.

Figura 1.35 Quota di individui che, potendo lavorare da remoto, potrebbero prendere in considerazione un trasferimento. Comuni metropolitani vs non metropolitani (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Indagine Inapp-PLUS, 2022

Box 1.1 Imprese e piattaforme digitali. Il caso delle piattaforme per la vendita di beni e servizi

Il Pilastro europeo dei diritti sociali riconosce un ampio diritto all'informazione in favore dei lavoratori (Principio n. 7) e, di conseguenza, si è ritenuto necessario aggiornare, con la cosiddetta direttiva sulle dichiarazioni scritte (Direttiva 2019/11521), l'*acquis* comunitario in materia. Come è noto (Inapp 2022), nel settore specifico del lavoro tramite piattaforma, è stata approvata una proposta di direttiva il cui contrastato processo di approvazione, dopo quasi due anni, non si è ancora concluso. Questa proposta non si occupa solo di assicurare la corretta qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, ma soprattutto e giustamente di "garantire l'equità, la trasparenza e la responsabilità" del cosiddetto *Algorithmic management*. Si tratta della parte più originale della proposta perché introduce un apparato di tutele inedite volte, attraverso norme sostanziali e procedurali, a dischiudere il cd. Black box algoritmico, prevedendo profili di responsabilità (accountability) delle piattaforme nei confronti dei lavoratori. Proprio questa parte della proposta di direttiva, a dispetto della restante parte, di fatto ha subito, per così dire, un parziale processo di 'recepimento anticipato': infatti, il decreto legislativo con cui nell'agosto dello scorso anno (D.Lgs. n. 104/2022) è stata recepita la direttiva sulle dichiarazioni scritte, ricordata all'inizio, contiene specifiche disposizioni in tema di "obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati". Obblighi informativi aggiuntivi sono prescritti qualora il datore di lavoro/committente (il campo di applicazione si estende cioè anche al lavoro autonomo parasubordinato ed etero-organizzato) utilizzi, come prevede la proposta di direttiva, 'sistemi decisionali' o 'di monitoraggio' automatizzati. Ove questi sistemi siano in essere, preventivamente il datore/committente deve fornire alcune informazioni essenziali, che attengono alla loro architettura, gestione e controllo, e rispondere a uno specifico diritto di informativa e accesso (attivabile anche dalle rappresentanze sindacali). L'esistenza di questi sistemi, peraltro, incide anche sugli obblighi gravanti ai sensi della normativa in materia di trattamento dei dati (GDPR).



Inoltre, eventuali modifiche rispetto alle informazioni già fornite devono essere comunicate ai lavoratori almeno 24 ore prima, qualora comportino variazioni delle condizioni di svolgimento della prestazione lavorativa. Infine, il decreto legislativo dell'agosto 2022 chiarisce le modalità con cui il diritto alla informativa deve essere soddisfatto ("in modo trasparente, in formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico"), nonché i titolari dello stesso (oltre al lavoratore, le RSA/RSU o sedi territoriali delle OO.SS. più rappresentative sul piano nazionale, il MLPS e l'INL). Tre questioni vanno sinteticamente rimarcate, a commento di questa disciplina. In primo luogo, il cosiddetto Decreto Lavoro (D.L. n. 48/2023) ha di fatto ristretto il campo di applicazione di questa disciplina. Perché gli obblighi sussistano è ora necessario che i sistemi siano 'integralmente automatizzati', escludendo così quelli che in parte prevedano un intervento umano (non di tipo accessorio). Inoltre, va chiarito che gli obblighi informativi, fin dal testo originario, comunque non riguardano le informazioni coperte da segreto commerciale. Va da sé che questa esimente, particolarmente ampia, rischia di ridurre l'impatto della normativa. Infine, non può non essere sottolineato che nessuno spazio è concesso alla contrattazione collettiva per garantire la piena effettività di questo inedito apparato di tutela. Si tratta, per così dire, di un difetto d'origine (anche la proposta di direttiva non riconosce questo ruolo), seppure proprio la negoziazione collettiva potrebbe fare da volano all'ulteriore sviluppo dei corpi intermedi nel lavoro digitale.

Box 1.2 Imprese e piattaforme digitali. Il caso delle piattaforme per la vendita di beni e servizi

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dall'emergere di un modello economico che vede al centro le piattaforme digitali. In uno scenario di questo tipo, la comprensione dei processi in atto sul piano economico e lavorativo passa senza dubbio attraverso una disamina delle piattaforme algoritmiche. Le piattaforme digitali rappresentano una categoria di soggetti economici che opera oggi in settori che vanno dalla pubblicità al commercio al dettaglio, dal turismo alla ristorazione, ai trasporti, avendo nell'estrazione e nella lavorazione dei dati l'elemento saliente della loro attività. Tra le piattaforme utilizzate dalle imprese vi sono sia location che web based Platform. Le imprese della ristorazione, ad esempio, utilizzano prevalentemente le location labour Platform, mentre quelle del turismo utilizzano sia piattaforme web based (transazione), sia location based (capital Platform - Airbnb). Nel corso del 2022 l'Inapp ha svolto un'indagine (Digital platform survey - DPS) che permette di misurare la relazione tra l'utilizzo delle piattaforme e le quote di mercato e l'organizzazione del lavoro, nei settori della ristorazione, del turismo e dei trasporti. Le prime elaborazioni sul dataset indicano che le imprese dei settori considerati che utilizzano le piattaforme digitali sono il 19,43%, pari a 58.092 delle 298.991 imprese operanti nel periodo osservato. Nel settore del turismo si registra la maggiore diffusione nell'utilizzo delle piattaforme digitali con una percentuale del 42,1%. In massima parte la diffusione dell'utilizzo delle piattaforme digitali tra le imprese risale al periodo 2014-2019 (57,4%), tuttavia nel solo biennio 2020-2022 ha stipulato un contratto con le piattaforme il 18,5% delle imprese. Nella ristorazione, il 44,7% delle imprese ha iniziato a utilizzare le piattaforme digitali per l'asporto dalla pandemia (+27,8% nel 2020). Il fatturato delle imprese che passa attraverso le piattaforme digitali rappresenta in media il 41,6% dei ricavi nel 2020 e il 42% nel 2021.

Le commissioni richieste dalle piattaforme digitali per l'intermediazione ammontano al 16,5% del transato (fatturato intermediato dalle piattaforme digitali) nel 2020, e al 16,7% nel 2021. I contratti stipulati dalle imprese utilizzatrici con le piattaforme si equidistribuiscono, complessivamente, tra quelli che prevedono una dipendenza dell'impresa dalla piattaforma per l'incasso dei pagamenti (46,8%) e quelli che contemplano l'incasso diretto da parte delle imprese (46,1%). Il potere di mercato delle piattaforme risulta particolarmente sbilanciato nel caso degli operatori turistici – che dichiarano, nel 73,6% dei casi, che le clausole “sono state stabilite unilateralmente dalla piattaforma” – e nel caso dei ristoratori (64,5%). Dall'osservazione dei dati relativi alla rilevazione di sistemi di 'rating commerciale', che comportano potenziali rischi reputazionali, risulta che al 23% delle imprese è “capitato di perdere clienti a causa di disservizi da imputare a una delle piattaforme con cui lavora”. Con le piattaforme le imprese accrescono la quota di mercato e ampliano l'offerta per il consumatore, ma l'indagine rivela anche come spesso le condizioni contrattuali derivano dall'imposizione di clausole unilaterali da parte delle piattaforme. Queste, infatti, non sono un luogo di intermediazione neutro, ma un'infrastruttura in grado di regolare il mercato in cui opera.

1.9 Tendenze demografiche e mercato del lavoro

Tutto quanto discusso fino a questo momento non può prescindere da un aspetto fondamentale, ossia quello demografico. Per comprendere appieno le dinamiche del mercato del lavoro si rende infatti necessaria un'analisi attenta e approfondita della popolazione sotto il profilo demografico.

Come è noto, oltre a quantificare l'entità demografica di una popolazione in un dato periodo e territorio, è spesso utile dar conto della sua struttura perché, come si può facilmente desumere dalle analisi condotte, molti aspetti della vita sociale e il comportamento economico degli individui sono strettamente connessi con l'età. La transizione demografica ha modificato irreversibilmente il rapporto tra le generazioni e la struttura della popolazione vigente nel passato.

Se immaginiamo di rappresentare una popolazione attraverso una piramide per età, la diminuzione delle nascite ha comportato una progressiva riduzione della base mentre l'aumento della longevità non solo ha provocato un ampliamento del vertice, ma lo ha spostato sempre più in alto (Rosina e De Rose 2014). Tutto ciò premesso, occorre ricordare che gli individui consumano durante tutto l'arco della propria esistenza, ma sono produttivi solo in un intervallo temporale relativamente ristretto. La fase di maggiore produttività viene convenzionalmente individuata come quella dei giovani-adulti di età compresa tra i 19 e 39 anni, mentre la popolazione in età lavorativa include gli individui fino a 64 anni. Nell'infanzia o durante la vecchiaia, gli individui consumano risorse prodotte da altri o accumulate negli anni precedenti. Pertanto, i crescenti squilibri nei rapporti tra genera-



zioni non solo ha ricadute nella composizione della forza lavoro, ma anche sulla produttività complessiva del sistema economico. Grazie all'utilizzo di due indicatori siamo in grado di mettere in relazione la dinamica della popolazione con alcune probabili conseguenze sul mercato del lavoro. Il primo indicatore, chiamato Indice di struttura, mette in evidenza il processo di invecchiamento in atto nella popolazione in età lavorativa. Esso è dato dal rapporto tra la popolazione in età attiva più anziana (40 e 64 anni) e quella maggiormente produttiva di età compresa tra 19 e 39 anni. Lo stesso indicatore è stato calcolato anche sulla sola forza lavoro occupata. Il secondo indicatore, noto come Indice di ricambio, confronta la numerosità di coloro che stanno per uscire dalla vita attiva (60-64 anni) con quelli che vi stanno per entrare (15-19 anni).

Il progressivo
invecchiamento
della
popolazione

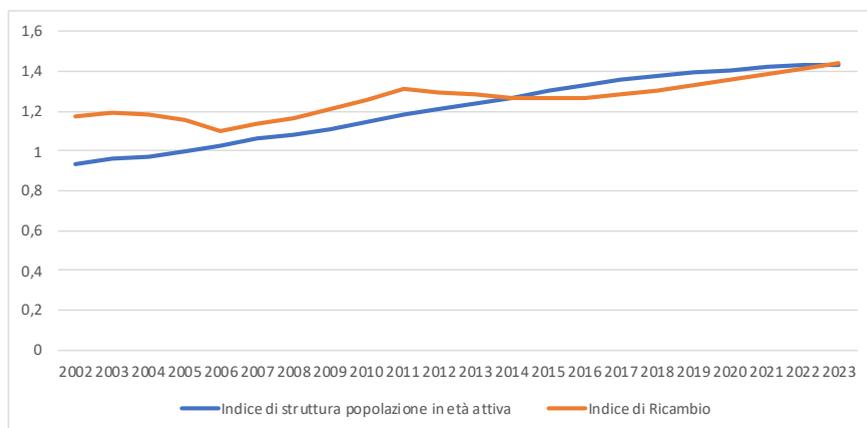
La figura 1.36 mostra il forte e costante processo di invecchiamento in atto nella popolazione in età attiva. Infatti, mentre nel 2002 ogni 1.000 persone che avevano un'età compresa tra 19 e 39 ce n'erano poco più di 900 aventi 40-64 anni, nel 2023 quest'ultimo valore ha superato le 1.400 unità. L'indice di ricambio conferma il trend negativo: nel 2005 l'indice si avvicinava all'unità (per ogni 998 individui che si apprestavano a uscire dalle forze lavoro c'erano 1.000 giovani a rimpiazzarli), mentre attualmente il rapporto è di circa 1.400 su 1.000. Concentrandoci sugli occupati, l'indice di struttura suggerisce una situazione ben più negativa: ogni 1.000 lavoratori di 19-39 anni ci sono ben 1.900 lavoratori adulti-anziani.

Sardegna, Liguria
e Lazio le regioni
con più anziani

Declinando il precedente indicatore per regione di residenza e settore dei lavoratori (tabella 1.11), le regioni che hanno una struttura per età degli occupati più anziana sono la Sardegna, la Liguria e il Lazio, con rapporto superiore ai due lavoratori anziani ogni lavoratore giovane-adulto. Le regioni con gli occupati mediamente più giovani sono il Trentino-Alto Adige, la Campania e la Lombardia. Rispetto al settore si osserva che: il settore che di gran lunga ha i lavoratori più anziani è quello della Pubblica amministrazione (3,9 lavoratori anziani ogni lavoratore giovane), seguito dal settore finanziario e assicurativo. Ulteriori analisi (non riportate in tabella) mostrano che il gruppo professionale con il più alto grado di invecchiamento è quello dei legislatori, imprenditori e alta dirigenza, seguito poi dalle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione.

Indice di
invecchiamento
più elevato tra
i dirigenti

Figura 1.36 Indice di struttura della popolazione attiva e indice di ricambio. Anni 2002-2023



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2022-2023

Tabella 1.11 Indice di struttura della popolazione occupata per regione e settore economico

Regioni	Indice di struttura	Settori	Indice di struttura
Sardegna	2,18	Amministrazione pubblica e difesa	2,18
Liguria	2,13	Attività finanziarie e assicurative	2,13
Lazio	2,06	Istruzione, sanità e altri servizi sociali	2,06
Friuli-Venezia Giulia	2,01	Costruzioni	2,01
Basilicata	2,00	Altri servizi collettivi e personali	2,00
Umbria	2,00	Trasporto e magazzinaggio	2,00
Abruzzo	1,99	Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,99
Toscana	1,99	Industria in senso stretto	1,99
Valle d'Aosta	1,98	Attività immobiliari, servizi alle imprese	1,98
Piemonte	1,98	Commercio	1,98
Sicilia	1,96	Servizi di informazione e comunicazione	1,96
Marche	1,94	Alberghi e ristoranti	1,94
Calabria	1,93		
Molise	1,92		
Emilia-Romagna	1,91		

Segue

segue **Tabella 1.11**

Regioni	Indice di struttura	Settori	Indice di struttura
Puglia	1,83		
Veneto	1,81		
Lombardia	1,78		
Campania	1,77		
Trentino-Alto Adige	1,60		

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2022

I risultati precedenti mostrano inequivocabilmente un evidente problema di invecchiamento della forza lavoro e gli indicatori costruiti sulla base dall'attuale struttura di popolazione lasciano presagire un ulteriore peggioramento. Al fine di verificare se il numero di entrate previste dalle imprese per sostituzione di personale fuoriuscito per pensionamento, declinato per area geografica della sede legale dell'impresa e titolo di studio dei lavoratori, abbia un sufficiente bacino da cui attingere nelle forze di lavoro potenziali e nei disoccupati, viene proposto un indicatore di derivazione che rapporta le due quantità sopra descritte. La tabella 1.12 mette in evidenza che in alcune aree e per alcuni titoli di studio richiesti esiste una carenza molto forte (per ogni disoccupato e/o componente la forza lavoro potenziale laureato ne servirebbero rispettivamente 1,42 nel Nord-Ovest con le stesse caratteristiche e 1,34 nel Nord-Est). Situazione altrettanto critica per i diplomati 2-3 anni, sempre nel Nord, con le entrate previste per sostituzione che superano abbondantemente l'offerta di lavoro disponibile (1,53 nel Nord-Ovest e 2,17 nel Nord-Est).

Tabella 1.12 Entrate per sostituzione previste rapportate ai disoccupati e forze di lavoro potenziali per area geografica di residenza e titolo di studio

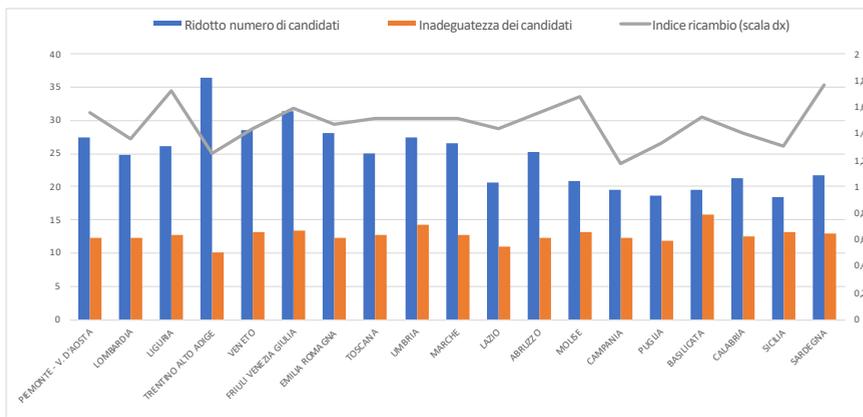
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno
Fino alla scuola dell'obbligo	0,71	1,06	0,60	0,14
Diploma 2-3 anni	1,53	2,17	1,38	0,95
Diploma 5 anni e IFTS	0,96	1,00	0,42	0,19
Titoli universitari	1,42	1,34	0,64	0,40

Fonte: elaborazione Inapp su dati Unioncamere-Anpal, Sistema informativo Excelsior 2022 e Istat 2022

Se mettiamo inoltre a confronto la difficoltà che le imprese sopportano nel reperire nuovi candidati con l'indice di ricambio della popolazione (figura 1.37), osserviamo che, al netto della regione Trentino-Alto Adige, un valore elevato dell'indicatore è, almeno in parte, accompagnato a un alto livello di difficoltà di reperimento di nuovo personale. Tale risultato suggerisce che i fattori demografici stanno giocando un ruolo importante nel determinare l'entità del *labour shortage*.

La difficoltà a reperire personale

Figura 1.37 Indice di ricambio e difficoltà di reperimento di nuovo personale



Fonte: elaborazione Inapp su dati Unioncamere-Anpal, Sistema informativo Excelsior 2022 e Istat 2022

Da tutte le precedenti considerazioni, appare evidente che per evitare possibili difficoltà di reperimento del personale occorrerebbe aumentare l'offerta di lavoro nell'immediato, incrementando, ad esempio, il tasso di occupazione femminile, cercando di attrarre forza lavoro qualificata dall'estero, o attraverso il rientro di giovani andati a lavorare fuori dall'Italia. Andrebbero, inoltre, potenziate misure atte a riattivare quelle fasce di popolazione attualmente escluse dalle forze di lavoro (NEET). Soprattutto per le richieste delle imprese di diplomati con 2-3 anni di esperienza, occorrerebbe limitare la dispersione scolastica. Poiché gli indici di struttura hanno evidenziato il forte invecchiamento degli occupati, occorrerebbe elaborare ulteriori interventi di policy per rendere maggiormente sostenibile il rapporto tra anziani inattivi e occupati, nonché migliorare la qualità della vita, l'occupabilità e la produttività dei lavoratori più anziani, favorendo misure di invecchiamento attivo (*active ageing*).

Possibili misure per aumentare l'offerta di lavoro



Focus - Dallo smart working alla riduzione dell'orario di lavoro: prime analisi di un cambiamento in corso

Le diverse modalità di organizzazione del tempo di lavoro incidono su fondamentali variabili: l'occupazione, le retribuzioni, la produttività, il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici. Nell'ultimo triennio si è verificata una vertiginosa accelerazione di alcuni processi in corso.

Il lavoro da remoto è stato la prima risposta necessaria e la relativa sperimentazione su larga scala da una parte ha aperto prospettive, dall'altra ha acuito alcune criticità anche in ragione di una implementazione del modello organizzativo non in modalità smart, ma come mera remotizzazione del lavoro sulla scia dell'urgenza (Zucaro 2022b). Superata la fase emergenziale più critica, il dibattito si è focalizzato su ulteriori nuove ipotesi organizzative, in particolare su forme di rimodulazione dell'orario di lavoro a parità di salario, anche in virtù dell'esperienza maturata sul Fondo nuove competenze²². In letteratura sono state identificate tre possibili ipotesi. La prima prevede il mantenimento dell'orario di lavoro contrattuale,

concentrato su quattro giorni invece che cinque. Pertanto, l'orario di lavoro consta di 9 o 10 ore al giorno.

Nella seconda tipologia l'orario distribuito su quattro giorni viene ridotto complessivamente di quattro ore, con conseguente riduzione della retribuzione. L'orario viene, quindi, fissato a 32 ore settimanali e porterebbe a una riduzione di 1/5 della retribuzione. Tale formulazione appare contigua al part-time che, come noto, da forma di flessibilità lavorativa 'positiva' si è tradotta in un ulteriore elemento di segregazione della componente femminile nel mercato del lavoro. Infine, la terza ipotesi prevede una riduzione di orario, con mantenimento della medesima distribuzione settimanale a parità di salario. Vengono pertanto previsti 3 giorni di riposo settimanale. Tale proposta richiederebbe una necessaria compensazione correlata all'aumento della produttività. Tuttavia, come sembrano dimostrare i primi studi sulle sperimentazioni a livello internazionale²³, le analisi presen-

²² Policy introdotta con il D.L. n. 34/2020 e s.m.i, che potrebbe definirsi una misura di politica attiva ibrida, in quanto si contraddistingue anche come una forma di sostegno all'impresa, alternativa ai più consueti ammortizzatori sociali (Zucaro 2022a). Interessante rilevare che il Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 ha previsto una premialità per le aziende che intraprendono percorsi di riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario, attraverso la contrattazione decentrata.

²³ Tra questi figura la più grande sperimentazione a livello mondiale realizzata nel Regno Unito che comprende 61 imprese e circa 2.900 lavoratori (giugno-dicembre 2022). Si veda *Autonomy Research* (2023). Per quanto riguarda il settore pubblico si riportano gli effetti positivi della settimana corta sulla produttività nello studio islandese a cura di Jóhannesson e Víkingsdóttir (2018). Per una disamina di alcune criticità sul tema si rimanda a Durante (2022).

tano risultati non convergenti e soprattutto si verifica, al momento, una difficoltà di misurazione del fenomeno (Deidda e Menegatti 2023).

Come già accaduto per lo smart working, anche nel caso di questa nuova modalità organizzativa le sperimentazioni hanno avuto avvio attraverso la contrattazione collettiva decentrata, aziendale in particolare.

La sperimentazione che risulta al momento implementata in Italia è quella che prevede il mantenimento dello stesso orario a parità di retribuzione, agendo solo sull'articolazione settimanale, la cd. settimana corta.

La contrattazione collettiva, anche dietro lo stimolo di alcune esperienze comparate, ha proposto dei tentativi di risposta, in merito ai quali si delineeranno prospettive di analisi. Tra questi figurano i contratti aziendali di Banca Intesa, Sasol, Lavazza, Velvet e Bitpanda. Ciò che si riscontra dalle prime evidenze è la previsione della settimana corta affiancata allo smart working. A livello normativo non sussiste una cornice di riferimento, ma da un'analisi effettuata si è verificato che sono state presentate nella legislatura precedente, e in quella corrente, diverse proposte di legge che sono al momento giacenti.



Focus - Previsioni di occupazione per professioni 2022-2027²⁴



Tra il 2022 e il 2027, per la quasi totalità delle classi professionali la domanda totale di lavoro sarà prevalentemente determinata da una domanda di tipo aggiuntivo (nuovi posti di lavoro) piuttosto che da una domanda di tipo sostitutivo (per rimpiazzare i lavoratori che escono dal mercato del lavoro). Si prospetta un incremento pari a 747 mila individui, che corrisponde a un'espansione dello 0,6% in media all'anno e che consentirà allo stock di occupati di sfiorare i 26 milioni e 500 mila di persone a fine periodo. Nel quinquennio in esame mostrano un profilo di crescita migliore le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, il gruppo 'legislatori, imprenditori e alta dirigenza' e le 'professioni tecniche'. All'estremo opposto si colloca il gruppo 'artigiani, operai specializzati e agricoltori', caratterizzato da una leggera riduzione della domanda, e le 'professioni esecutive nel lavoro d'ufficio' (tabella 1.13).

Le professioni più dinamiche²⁵

Le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi dovrebbero mostrare, nei prossimi cinque anni, un aumento in termini percentuali del 6,9%, per un totale di circa 350 mila addetti in più. A trainare la crescita del gruppo saranno le professioni dei servizi alla persona e, in particolare, dell'assistenza qualificata, riflesso della tendenza all'invecchiamento della popolazione, ma anche, come lascito della pandemia, di una maggiore attenzione alla cura della salute. A sostenere la domanda delle professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi concorrono, inoltre, la ripresa generalizzata del terziario e il consolidamento del recupero del turismo. Le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione dovrebbero continuare a crescere anche nei prossimi cinque anni, registrando un incremento complessivo del 4,9%, pari a oltre 181 mila unità in più.

²⁴ Risultati dell'esercizio di previsione, condotto dall'Inapp in collaborazione con Prometeia (aprile 2023) e costruito sul modello Prometeia adattato agli obiettivi conoscitivi dell'Inapp. La base informativa che alimenta il modello si fonda sulle statistiche ufficiali (Eurostat e Istat). Obiettivo del lavoro risiede nel delineare uno scenario di medio termine sull'economia e sul mercato del lavoro a livello nazionale e regionale, declinato per settore e professione. Gli esiti alimentano il versante quantitativo e previsionale del Portale Professioni dell'Inapp, mettendo a disposizione degli stakeholder coinvolti un ampio patrimonio informativo utile anche per impostare scelte di policy.

²⁵ Nel focus è stata esclusa la categoria 'legislatori, imprenditori e alta dirigenza' che, pur caratterizzata da un buon profilo di crescita attesa, riveste un peso relativamente modesto sul totale degli occupati.

Tabella 1.13 **Previsioni di occupazione al 2027 per i 9 grandi gruppi professionali**

	Grandi gruppi professionali	Occupati 2022	Occupati 2027
1	Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	653.365	676.386
2	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	3.707.895	3.889.509
3	Professioni tecniche	4.545.073	4.668.745
4	Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	2.806.102	2.822.709
5	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	5.021.536	5.371.834
6	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	3.603.232	3.565.138
7	Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	1.923.903	1.960.653
8	Professioni non qualificate	3.230.019	3.294.776
9	Forze armate	239.732	228.794
	Totale	25.730.858	26.478.543

Fonte: modello Inapp-Prometeia su serie storiche di fonte Istat e Rilevazione continua delle forze di lavoro (RCFL), 2022-2027

Si confermano alcuni elementi strutturali dell'occupazione italiana, caratterizzata, anche nell'orizzonte di previsione, da un'incidenza particolarmente rilevante di specialisti della formazione e della ricerca (docenti di tutti i livelli e ricercatori) e da specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali. Parallelamente, rivestono un peso più modesto gli esperti in ambito scientifico-tecnologico e delle scienze della vita. Gli specialisti ICT sono caratterizzati da una crescita intensa della domanda aggiuntiva. Tale incremento proviene per il 70% dai comparti dei servizi più affini (servizi di informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative e attività professionali, scientifiche e tecniche), ma è rilevante anche il contributo della meccanica. Anche gli

specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali mostrano una crescita relativamente sostenuta della domanda aggiuntiva. Si tratta di una categoria professionale molto eterogenea che spazia da esperti in materie giuridiche a specialisti di economia e gestione, a esperti di psicologia fino a specialisti dell'ambito letterario-artistico. All'interno di tale categoria, è però il gruppo degli specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie a offrire il maggiore contributo alla crescita. Del resto, la domanda di tali professioni nella maggior parte dei settori manifatturieri è riconducibile alla necessità di affiancare, alla transizione green e digitale dei processi produttivi, cambiamenti di tipo organizzativo-gestionale o modifiche dal lato della comunicazione.



Così come per le professioni intellettuali, anche per le professioni tecniche è previsto per i prossimi anni un incremento occupazionale di circa 123 mila addetti in più, pari a un incremento percentuale del 2,7%. Al loro interno un ruolo primario è svolto dalle professioni in campo scientifico, ingegneristico e della produzione, richieste in maniera trasversale dall'industria manifatturiera (dall'elettrotecnica ai prodotti in metallo, dall'agro-alimentare al tessile e abbigliamento, solo per citare quelli in cui il contributo alla crescita è più rilevante). La domanda aggiuntiva di professioni tecniche è supportata anche dai tecnici della salute, a ulteriore conferma della centralità del tema dell'invecchiamento e dell'assistenza sanitaria. Si riducono, invece, gli occupati nell'area amministrativo-gestionale e nelle attività finanziarie e commerciali. È interessante notare che la categoria professionale simile ma più qualificata è caratterizzata da un aumento, suggerendo un upgrading dell'occupazione.

Le professioni meno dinamiche

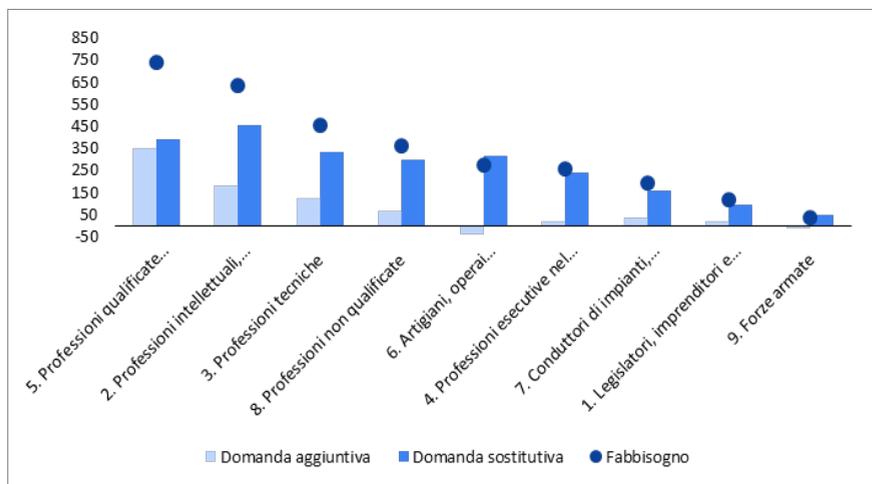
Per le professioni impiegate, nel periodo 2022-2027, si dovrebbe rilevare un lieve aumento degli occupati (0,6%), pari a circa 16 mila unità di lavoro. La scarsa dinamicità occupazionale è riconducibile all'accelerazione dei processi di automazione e digitalizzazione. In particolare, all'interno della categoria, si prevede per gli addetti alla gestione amministrativa, contabile e finanziaria e per gli addetti alla raccolta, controllo, conservazione e recapito della documentazione una flessione della domanda attorno all'1%.

Per il grande gruppo degli artigiani, operai specializzati e agricoltori si prevede una riduzione degli occupati di circa 38 mila addetti pari a una flessione dell'1,0%. La crescita della

domanda è riconducibile soprattutto al comparto dell'edilizia ma anche, in misura minore, alla ripresa delle attività industriali. Sebbene nel quinquennio sia atteso un ripiegamento per la maggior parte dei profili della categoria, i livelli si manterranno relativamente elevati, a conferma che, pur trattandosi di professioni meno qualificate nella scala della classificazione, l'industria italiana non è ancora pronta a ridurre la domanda di tali competenze in misura consistente.

Come è stato già accennato, la domanda sostitutiva è quella componente (per definizione sempre positiva) determinata dalla necessità di sostituire gli addetti in uscita per pensionamenti, mobilità occupazionale, migrazioni o mortalità. Il fabbisogno di occupati si ottiene come somma delle due componenti della domanda. Dalla figura 1.38 emerge che non solo in termini di domanda aggiuntiva, ma anche di fabbisogno, le categorie maggiormente richieste saranno le professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi, le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione e le professioni tecniche. Si nota, inoltre, come, pur essendo la domanda sostitutiva sempre prevalente, le due componenti contribuiscano al fabbisogno in maniera relativamente eterogenea tra le diverse classi. Nelle professioni qualificate, nelle attività commerciali e nei servizi, ad esempio, domanda aggiuntiva e domanda sostitutiva offrono alla formazione del fabbisogno un contributo di entità simile, mentre nel caso delle professioni esecutive nel lavoro d'ufficio, a fronte di una domanda aggiuntiva molto modesta, la domanda di sostituzione è la componente preponderante del fabbisogno.

Figura 1.38 Domanda aggiuntiva, sostitutiva e fabbisogno per grande gruppo professionale (1° digit, cumulato 2022-2027, migliaia di occupati)



Fonte: modello Inapp-Prometeia su serie storiche di fonte Istat e Rilevazione continua delle forze di lavoro (RCFL), 2022-2027





Conclusioni

La fase di ripresa post-pandemica, resa possibile grazie anche alle misure espansive e di tutela dell'occupazione, sembra non essere stata in grado di colmare alcuni svantaggi di cui l'economia italiana soffre ormai da decenni. Dopo il rimbalzo del tasso di crescita del PIL misurato a fine 2022, le stime elaborate dalle principali istituzioni nazionali e internazionali suggeriscono, infatti, una frenata delle attività economiche. Tale frenata è da ascrivere al forte aumento dei prezzi e alla decisione di aumentare i tassi di interesse per raffreddare l'inflazione, con conseguente riduzione di investimenti, consumi e domanda aggregata. Il PIL reale non riesce a tenere il passo del PIL nominale, mentre il potere d'acquisto delle famiglie si è ridotto. Ciò avviene nonostante una sostanziale invarianza della quota salari calcolata sul PIL.

Il confronto internazionale descritto nelle pagine iniziali di questo capitolo mette in luce la necessità di riconsiderare l'equilibrio tra i livelli e le dinamiche del ricorso all'input di lavoro e, in particolare, le determinanti della struttura delle retribuzioni in relazione all'aumento dell'inflazione, al ciclo economico e, sebbene anch'essa mostri una contenuta crescita, alla produttività. I fattori di cui tener conto sono molteplici e tra questi deve avere uno spazio importante il sistema della contrattazione collettiva di primo e secondo livello, e più in generale, quello delle relazioni industriali.

Analizzando nel dettaglio le caratteristiche dell'occupazione italiana emerge, inoltre, un mercato del lavoro che, nonostante le opportunità generate dalla ripresa post-pandemica, continua ad essere in sofferenza: si osserva ancora un basso tasso di occupazione femminile, un'essenziale terziarizzazione dell'economia, un elevato ricorso a forme contrattuali atipiche e una crescente volontà dei lavoratori di ricollocarsi per ottenere migliori condizioni di lavoro e retributive. L'organizzazione e la qualità del lavoro sembrano inoltre basarsi su un approccio non in linea con le trasformazioni, digitale in primis, cui il sistema economico è soggetto. A queste caratteristiche si va ad aggiungere un evidente problema di invecchiamento della forza lavoro italiana, soprattutto in alcuni territori e per alcuni settori produttivi. Gli indicatori costruiti sulla base dall'attuale struttura di popolazione lasciano presagire un ulteriore peggioramento anche in relazione al problema del *labour shortage*. Le analisi predittive presentate nel Focus *Previsioni di occupazione per professioni 2022-2027* suggeriscono, che i prossimi quattro anni saranno caratterizzati da un aumento della domanda di lavoro, domanda che sarà prevalentemente di tipo aggiuntivo e che riguarderà soprattutto le professioni intellettuali, tecniche e qualificate. Tuttavia, se a tale aumento non dovesse corrispondere un incremento dell'offerta di lavoro tale da coprire il fabbisogno espresso dalle imprese, il fenomeno del *labour shortage* è destinato a peggiorare.

La potenziale espansione occupazionale potrà realizzarsi solo se verrà adottata un'efficace ed efficiente programmazione sia dell'orientamento e dell'offerta formativa che, più in generale, delle politiche attive del lavoro. Nell'ambito di queste ultime, ancora troppo scarso risulta il ruolo rivestito dalla formazione, che rappresenta un elemento critico in un'Italia caratterizzata da: bassi livelli di istruzione, crescente povertà educativa e disuguaglianza, e uno storico e sempre più ampio *mismatch* tra domanda e offerta di competenze e lavoro. In questo contesto, e tenendo conto delle tre principali dinamiche (digitale, verde e demografica) che influenzeranno tutte le economie nel prossimo futuro, l'Italia, per diventare un Paese più dinamico, innovativo e inclusivo, oltre a sfruttare a pieno le risorse messe a disposizione dal PNRR, dovrà effettuare interventi e adottare politiche con un orizzonte temporale più ampio del Piano stesso. Politiche come ad esempio quelle per lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano, che abbiano come scopo favorire la capacità produttiva e la competitività italiana, il recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni, l'equità e l'inclusione delle categorie più svantaggiate nel mercato del lavoro.



Bibliografia

- Autonomy Research (2023), *The Results are in: the UK's four-day week pilot. February 2023*, Crookham Village, Autonomy Research Ltd
- Canal T., Gualtieri V., Luppi M. (2023), *Le determinanti di un buon lavoro durante l'emergenza sanitaria*, Inapp Working Paper n.97, Roma, Inapp
- Canal T., Luppi M. (2022), *Le imprese nell'emergenza. Caratteristiche, comportamenti e scelte organizzative*, Inapp Working Paper n.93, Roma, Inapp
- Casarico A., Lattanzio S. (2020), The heterogeneous effects of COVID-19 on labor market flows: Evidence from administrative data, *Covid Economics*, n.52, pp.152-174
- Corazza L. (2022), Il lavoro senza mobilità: smart working e geografia sociale nel post-pandemia, *Lavoro e diritto*, XXXVI, n.2, pp.431-448
- De Paola M., Lattanzio S. (2023), *Parental Labor Market Penalties During Two Years of COVID-19*, Questioni di Economia e Finanza n.749, Roma, Banca d'Italia
- Deidda M., Menegatti V. (2023), *Riduzione dell'orario settimanale di lavoro. Ricognizione comparativa delle sperimentazioni realizzate*, Inapp Working Paper n.96, Roma, Inapp <<https://bitly.ws/Wnfj>>
- Deidda M., Manente F., Marocco M., Resce M. (2023), Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia, *Sinapsi*, XIII, n.2, pp.76-97
- Del Boca D., Oggero N., Profeta P., Rossi M. (2020), Women's and men's work, housework and childcare, before and during COVID-19, *Review of Economics of the Household*, 18, n.4, pp.1001-1017
- della Ratta-Rinaldi F., Sabbatini A. (2020), Verso una nuova tipologia di lavoro autonomo, in Ministero del Lavoro, Istat, Inps, Inail, Anpal, *Il mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*, Roma, Istat, pp.81-92
- Durante F. (2022), *Lavorare meno, vivere meglio. Appunti sulla riduzione dell'orario di lavoro per una società migliore e una diversa economia*, Roma, Futura
- Eurofound (2023), *Living and working in Europe 2022*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2021), *Business not as usual: How EU companies adapted to the COVID-19 pandemic*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2015), *New forms of employment*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2014), *Changes to wage-setting mechanism in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin, Eurofound <<https://bitly.ws/WnrM>>
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2021), La domanda di lavoro discontinuo nei dati amministrativi: dal 2009 al Covid-19, *Economia & Lavoro*, LV, n.2, pp.105-134
- Gittleman M. (2022), The "Great Resignation" in perspective, *Monthly Labor Review*, U.S. Bureau of Labor Statistics, July <<https://bitly.ws/Z2X7>>
- Gopinath G., Şebnem Kalemli-Özcan Ş., Karabarounis L., Villegas-Sanchez C. (2017), Capital Allocation and Productivity in South Europe, *The Quarterly Journal of Economics*, 132, n.4, pp.1915-1967
- ILO (2018), *Resolution concerning statistics on work relationships*, 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October, ILO
- ILO (2016), *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, ILO
- ILO (2015), *Non-standard forms of employment. Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Geneva, ILO

- Inapp (2022), *Rapporto Inapp 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inapp, Paliotta A.P., Resce M. (a cura di) (2022), *Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia. Evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico*, Inapp Report n.29, Roma, Inapp
- Istat (2022), Le forme ibride di lavoro, in Istat, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Roma, Istat, pp.213-215
- Jóhannesson A.P., Víkingisdóttir A.S. (2018), *Stytting vinnuvikunnar: Áhrif tilraunaverkefnis um styttingu vinnuvikunnar hjá Reykjavíkurborg og völdum ríkisstofnunar á fjölskyldulíf og jafnrétti kynjanna*, Akureyri, RHA <<https://bitly.ws/XUXN>>
- Lucatelli S., Monaco F., Tantillo F. (2019), La Strategia delle le aree interne al servizio di un nuovo modello di sviluppo locale per l'Italia, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXXIII, n.3-4, pp.739-771
- Militello E., Mirabile M. (a cura di), *South working. Per un futuro sostenibile del lavoro agile in Italia*, Roma, Donzelli
- MLPS (2023), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie. Le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato 2023*, Roma, MLPS
- Orlandini G., Meardi G. (2023), Implementing the EU Directive on adequate minimum wages in southern Europe: the odd case of Italy, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29, n.2, pp.253-259
- Paliotta A.P., Resce M. (2019), Decentralized bargaining and measures for productivity and occupational welfare growth in Italy. Empirical evidence from administrative data, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 8, n.3, pp.115-152 <<https://bitly.ws/WrZD>>
- Resce M. (2018), Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.153-178
- Ricci C.A., Scicchitano S. (2021), Decomposing changes in income polarization by population group: what happened during the crisis?, *Economia Politica*, 38, n.1, pp.235-259
- Rosina A., De Rose A. (2014), *Demografia*, Milano, Egea
- Schlitzer G. (2015), *L'economia italiana e il paradosso della produttività*, Liuc Papers n.285, Castellanza (VA), Università Carlo Cattaneo
- Schulten T., Müller T. (2021), A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union, *Italian Labour Law E-Journal*, 14, n.1, pp.1-19
- Svimez (2023), *Rapporto Svimez 2022. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino
- Tantillo F. (2023), *L'Italia Vuota. Viaggio nelle aree interne*, Roma-Bari, Laterza
- Tantillo F., Zucaro R. (2022), Senza vincoli di luogo, in Militello E., Mirabile M. (a cura di), *South working. Per un futuro sostenibile del lavoro agile in Italia*, Roma, Donzelli, pp.39-44
- Tronti L. (2023), Inflazione, disoccupazione, politica dei redditi, *Quaderni di rassegna sindacale*, n.1, pp.23-33
- Zucaro R. (2023), Tempi e spazi di lavoro tra qualità dell'organizzazione e welfare contrattuale, in *Atti delle Giornate di Studio AIDLASS*, Campobasso, 26-27 maggio, Milano, La Tribuna (in corso di pubblicazione)
- Zucaro R. (2022a), La contrattazione integrativa, in Mascini M. (a cura di), *L'annuario del lavoro*, s.l., Il diario del lavoro, pp.89-97
- Zucaro R. (2022b), *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Inapp Report n.30, Roma, Inapp <<https://bitly.ws/WrWa>>

2 Politiche per il lavoro: evidenze, criticità, prospettive



Sintesi

In questo capitolo sono presi in considerazione diversi tipi di intervento nel mercato del lavoro, sia di tipo attivo che passivo. Dapprima vengono mostrate evidenze che i dati Eurostat riguardanti la Labour market policy chiariscono: tali interventi risultano particolarmente concentrati sui sostegni al reddito, in particolare modo in Italia. Il recente rimbalzo registratosi nel corso del 2020, rispetto all'intero andamento a partire dal 2008, nella spesa a favore dei servizi e delle misure non è sufficiente ad avvicinare l'Italia agli altri partner europei a fronte di un ampio numero di beneficiari.

Quanto ai canali per le politiche attive relativi all'orientamento rivolto ai giovani, un'indagine dell'Inapp effettuata su un campione di 3.642 individui fra 15 e 29 anni mostra come essi facciano riferimento alle scuole e ai Centri per l'impiego, richiedendo essenzialmente informazioni o supporto alla ricerca di opportunità di tirocini e stage lavorativi.

I canali informali di ricerca e rinvenimento di un posto di lavoro sono sempre i più utilizzati, specie nelle aree meno sviluppate del Paese, nonostante la presenza di altre modalità. Conseguentemente, i rischi di ottenere lavori di bassa qualità si moltiplicano.

L'analisi degli incentivi all'assunzione mostra come essi siano solo marginalmente utilizzati e non rilevanti nelle decisioni di assunzione da parte delle imprese. Le imprese di grandi dimensioni (poco presenti nel nostro Paese) sono più propense a farne uso, considerandoli necessari. L'obiettivo ultimo sembra comunque quello di un mero

abbattimento del costo del lavoro, alto per la contenuta dimensione aziendale italiana e per il relativamente basso grado di innovazione.

Evidenze simili si riscontrano nell'analisi degli incentivi per l'assunzione di lavoratori più anziani: essi vengono utilizzati soprattutto da imprese di dimensioni più grandi. Ovviamente appaiono più sensibili all'invecchiamento della forza lavoro le imprese che operano nei settori più tradizionali, come quello delle costruzioni. Da questo punto di vista vengono chiarite le dimensioni dell'occupabilità dei lavoratori anziani e le loro capacità di adattamento sia alle trasformazioni interne ed esterne alle organizzazioni, sia alla possibilità di ricercare nuova occupazione.

Vengono anche elencati gli interventi a favore dei lavoratori anziani con la definizione di paradigmi a livello internazionale, nonché lo stato dell'arte a livello nazionale e sub-nazionale.

Gli incentivi all'occupazione non riescono a incrementare i tassi di partecipazione femminili; questo obiettivo non viene raggiunto neanche da quelli esclusivamente riservati a donne. Inoltre, essi non riescono a raggiungere una quota rappresentativa della popolazione femminile, mentre i contratti attivati largamente prevalenti sono instabili e a tempo parziale. L'ovvia conseguenza è l'incremento del rischio finanziario per queste lavoratrici.

Per quanto riguarda gli strumenti di integrazione salariale, se ne sottolinea la loro utilità nei periodi di recessione economica, ivi compreso il periodo pandemico. Durante il 2020 e il 2021 è stata



prevista una rimodulazione dell'orario di lavoro finanziata attraverso il Fondo nuove competenze, poiché parte di esso è stata destinata a percorsi formativi. Nel corso del 2022, la Cassa integrazione guadagni (CIG) è stata fortemente modificata (allargamento della platea dei destinatari, riduzione da 90 a 30 giornate di lavoro del requisito di anzianità minima, unico massimale, riduzione dal 1° gennaio 2025 del contributo addizionale dovuto dai datori di lavoro). Da ricordare è anche l'istituzione di una Cassa integrazione avente come causale 'crisi di mercato per l'anno 2022' per coprire le sospensioni o riduzioni di attività lavorative dovute alla guerra russo-ucraina. Dal punto di vista quantitativo i dati mostrano

come il picco di ore CIGO, CIGS e FIS sia avvenuto ovviamente nel corso del 2020: in particolare la CIG in deroga (lo strumento più comune in termini di ore di sospensione autorizzate) è stata utilizzata soprattutto nel primo trimestre di quell'anno. Da ultimo, nel capitolo si affronta l'esperienza del lavoro generato con i programmi di *Employer of last resort* (ELR) utili, fra l'altro, a raggiungere e mantenere la piena occupazione e a garantire un meno problematico cambiamento strutturale nel mercato del lavoro. Alcune testimonianze embrionali sono state già sperimentate in Europa (Francia, Austria) e nel mondo (Argentina, India). In Italia è previsto un primo avvio di un'esperienza similare nell'area romana.

2.1 Le politiche del lavoro nella crisi pandemica: una comparazione internazionale

In questo paragrafo si analizzano dinamica e composizione delle politiche del lavoro in Italia e in altri Paesi membri dell'UE dal 2008 al 2020, fino alla crisi pandemica da Covid-19 e alle misure di lockdown assunte dai diversi Governi in questo periodo.

Lo schema definitorio adottato per la comparazione è desunto dalla classificazione elaborata da Eurostat per la Labour market policy (LMP), ormai riconosciuta a livello europeo come tipologia di riferimento.

Questa classificazione riconosce tre macrocategorie:

1. Servizi per il mercato del lavoro (*Labour market services – LMS*);
2. Misure per il mercato del lavoro (*LMP measures*);
3. Sostegni per il mercato del lavoro (*LMP supports*) (box 2.1)¹.

Considerata la mancanza di univocità delle tassonomie utilizzate dai diversi soggetti che operano a vario titolo nel mercato del lavoro, questa classificazione offre il vantaggio di consentire comparazioni a livello europeo.

Nel corso del capitolo si prenderanno in considerazione solo alcuni dei punti elencati nel box 2.1. Per comprendere meglio come si colloca l'Italia rispetto al panorama internazionale delle politiche per il mercato del lavoro, come elemento di confronto è stato preso in considerazione l'aggregato dell'UE27 e quello relativo all'Area Euro. Inoltre, come singoli Paesi sono stati considerati la Germania, la Francia e la Spagna.

¹ Si veda <https://shorturl.at/dilK4>.

Servizi,
misure e sostegni
per il mercato
del lavoro

Box 2.1 Eurostat: classificazione delle politiche per il mercato del lavoro (LMP)

Gli interventi delle politiche per il mercato del lavoro sono raggruppati in tre tipologie principali: servizi, misure e sostegni, ulteriormente suddivise in nove categorie dettagliate in base al tipo di azione, divenute otto a seguito dell'inclusione della n.3 nella categoria 4 (cfr. di seguito).

I servizi comprendono tutti i servizi e le attività dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI o LMS), e qualsiasi altro servizio finanziato con fondi pubblici, i quali facilitano l'integrazione di disoccupati e persone in cerca di lavoro nel mercato e assistono i datori di lavoro nel reclutamento e selezione del personale.

1. Servizi per il mercato del lavoro.

Le misure sono costituite da politiche attive del lavoro, vale a dire interventi che forniscono un sostegno temporaneo ai gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro promuovendo l'inserimento lavorativo, il mantenimento del posto di lavoro, la regolarizzazione delle condizioni lavorative, e che si traducono essenzialmente in interventi diretti sulla struttura complessiva del mercato del lavoro.

2. Formazione.
3. Job rotation e job sharing (non più utilizzato – incluso nella categoria 4).
4. Incentivi all'occupazione.
5. Lavoro assistito e riabilitazione.
6. Creazione diretta di posti di lavoro.
7. Incentivi alla creazione d'impresa.

I sostegni coincidono con le cosiddette politiche passive e consistono in prestazioni monetarie in favore di soggetti che hanno perso il lavoro o che hanno subito una sospensione temporanea dell'orario di lavoro e della retribuzione (ad esempio, e principalmente, i sussidi di disoccupazione), per limitare il disagio sociale connesso alla disoccupazione, compensando la perdita di salario o di stipendio e sostenendo le persone durante la ricerca di un lavoro, o facilitando il pensionamento anticipato.

8. Mantenimento e sostegno del reddito extralavorativo.
9. Pensionamento anticipato.

Una descrizione completa delle classificazioni utilizzate è disponibile nella sezione *Statistiche sulle politiche del mercato del lavoro – Metodologia 2018* (European Commission 2018).

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

Di seguito le principali evidenze sul dataset Labour market policy (LMP)² della Commissione europea - *Directorate general for Employment, social affairs and inclusion* (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, DG EMPL). Il dataset³ riporta i dati al 2020 per cui è possibile

² Si veda <https://shorturl.at/dsCHO>.

³ Aggiornamento al 26/10/2022.

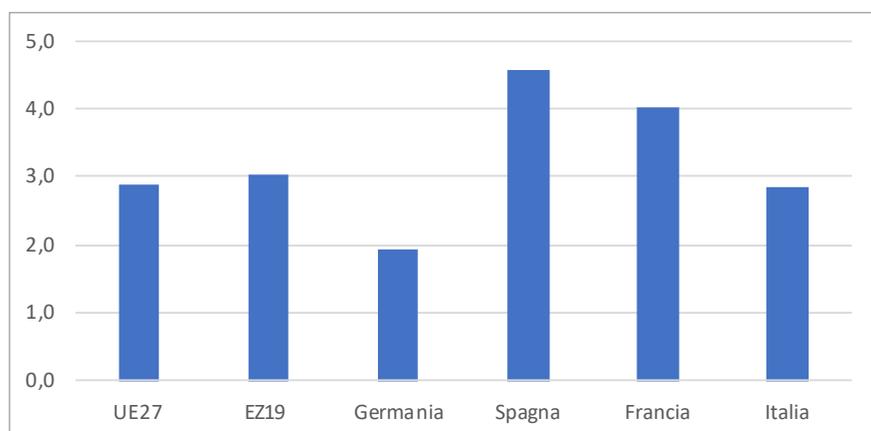


Politiche del MdL:
andamento
della spesa
tra crisi del 2008
e del 2020

fare qualche riflessione sugli effetti della pandemia nella composizione di queste politiche.

In primo luogo, considerando il complesso delle politiche per il mercato del lavoro (figura 2.1), ovvero l'insieme delle categorie da 1 a 9 (cfr. box 2.1), si registra una percentuale di spesa italiana pari a 2,8 punti di PIL, pressoché in linea con la media dell'UE27 (2,864), ma al di sotto della media dell'Eurozona (3,027) e dei principali Paesi (Spagna con 4,545 punti di PIL; Francia con 4,027 punti). Al contrario, la Germania fa registrare una percentuale inferiore (1,944 punti).

Figura 2.1 Politiche per il mercato del lavoro (totale categorie 1-9), spesa sul PIL (%). Anno 2020

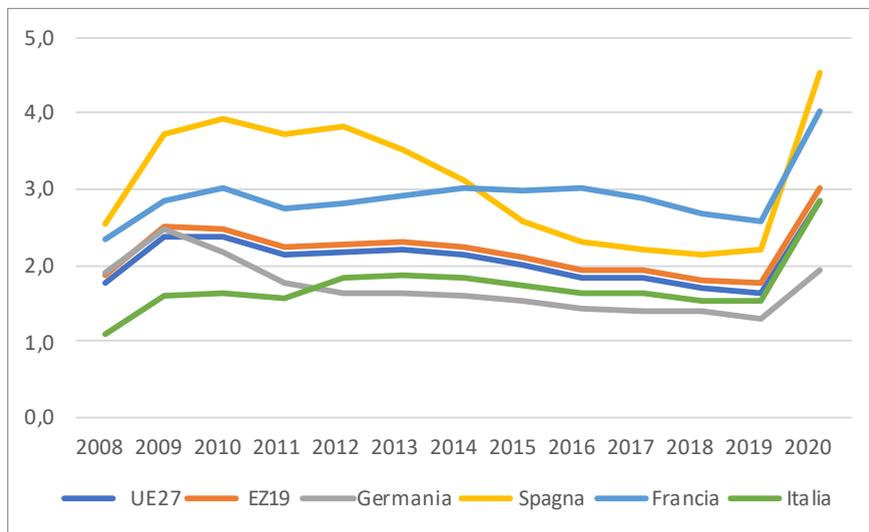


Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

In Italia +13%
della spesa
rispetto
alla media UE

L'analisi della serie storica fra il 2008 e il 2020 mostra un evidente quanto non sorprendente incremento degli interventi rispetto al PIL in corrispondenza della grande crisi finanziaria del 2009 e poi nell'anno del Covid, per far fronte alla sofferenza lavorativa negli anni di crisi (figura 2.2).

Già nel 2008 la spesa era aumentata, poi sostanzialmente rientrata nel 2019 con un nuovo picco determinato dall'emergenza in fase di pandemia. In particolare, l'Italia tra il 2019 e il 2020 ha incrementato la spesa dell'86% mentre l'incremento medio degli altri Paesi dell'Unione europea è stato del 73%. Il Paese che più ha aumentato la spesa è stato la Spagna (105%).

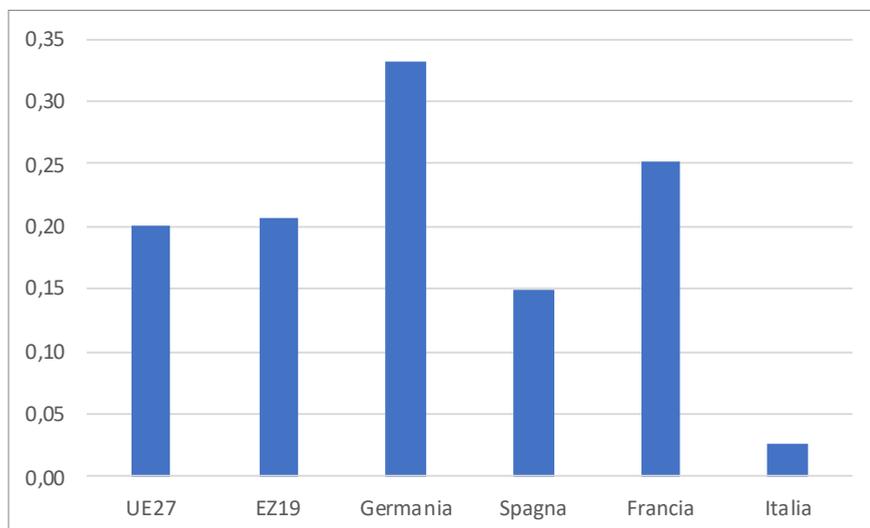
Figura 2.2 Politiche per il mercato del lavoro (totale categorie 1-9), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020

Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

Per quanto concerne la spesa per servizi (categoria 1), è evidente una peculiarità del nostro Paese. In tale categoria, infatti, la spesa italiana risulta essere la più bassa (figura 2.3) con solo lo 0,026% del PIL, contro una media europea dello 0,2%. Il Paese che destina le maggiori risorse è proprio la Germania 0,332%.

Dettaglio della spesa per i servizi

Nel corso degli anni il Paese che ha più investito sui servizi pubblici è stata la Spagna registrando un incremento del 48% dal 2008 al 2020. Al contrario, l'Italia ha depotenziato l'investimento nei servizi: dal 2008 al 2019 la riduzione è stata del 39%; la tendenza si è rovesciata in fase pandemica con un incremento del 13% nel 2020 rispetto all'anno precedente, anche se il saldo complessivo fra il 2008 e il 2020 resta ampiamente negativo (-32%).

**Figura 2.3 Servizi per il mercato del lavoro (categoria 1), spesa sul PIL (%). Anno 2020**

Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

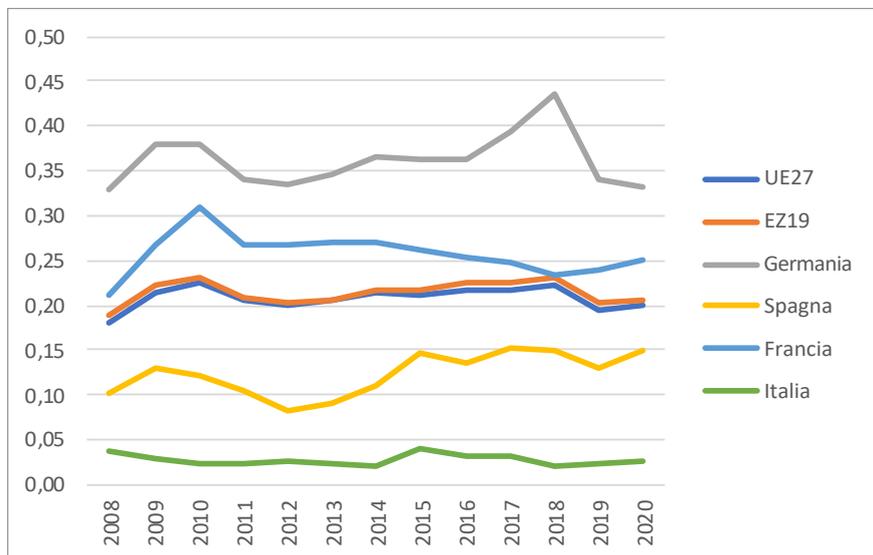
Nel 2020, tutti i Paesi hanno aumentato la spesa ad esclusione della Germania che l'ha ridotta del 2% grazie agli investimenti effettuati negli anni precedenti (figura 2.4).

Dettaglio
della spesa
per le misure

La posizione italiana è di retroguardia anche nella spesa per le misure, che di fatto costituiscono le politiche attive del lavoro, con una percentuale di spesa del PIL pari allo 0,221%, tuttavia non lontana da quella tedesca (figura 2.5). La media europea si attesta sullo 0,606%. Il Paese che destina la maggiore spesa è la Spagna con l'1,035%, più di quattro volte dell'Italia.

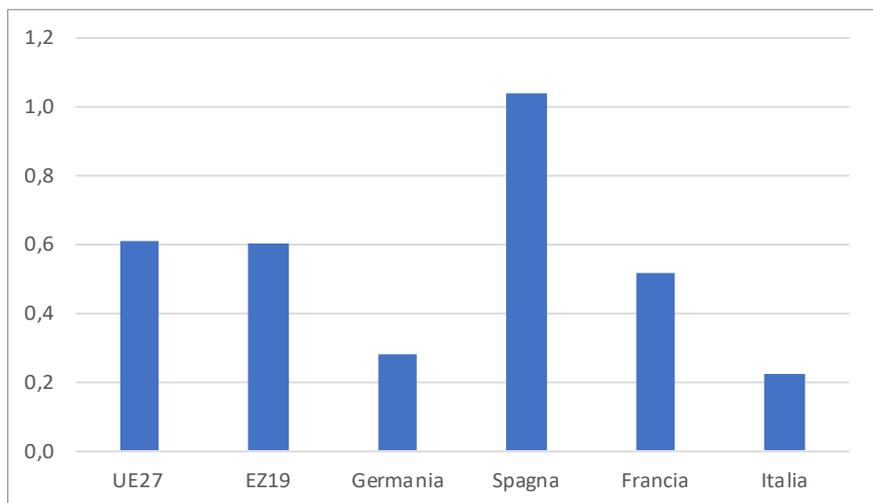
Anche in questo caso l'Italia ha ridotto l'investimento nelle misure dal 2008 al 2019, anche in maniera più forte del disinvestimento nei servizi, registrando un decremento del -44%. In fase pandemica l'investimento italiano in misure è invece aumentato dell'8%, anno su anno, benché il saldo fra il 2008 e il 2020 risulti ampiamente negativo (-39%, cfr. figura 2.6).

Figura 2.4 Servizi per il mercato del lavoro (categoria 1), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

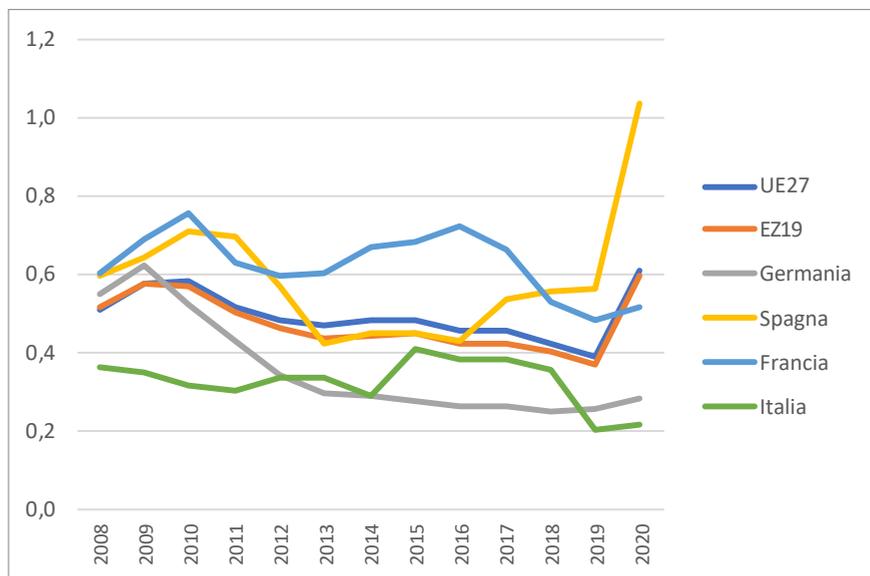
Figura 2.5 Misure per il mercato del lavoro (categorie 2-7), spesa sul PIL (%). Anno 2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023



Figura 2.6 Misure per il mercato del lavoro (categorie 2-7), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

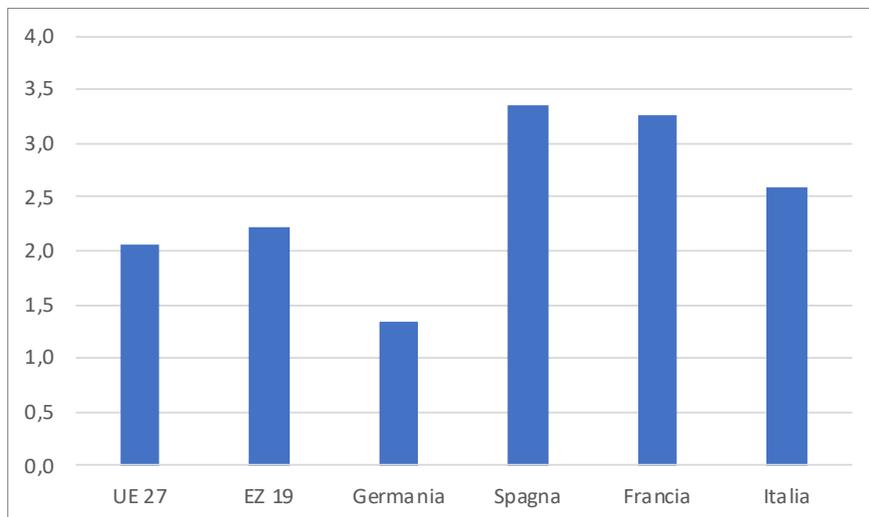
La risposta più forte nella fase pandemica è stata ancora una volta quella della Spagna con un incremento dell'84%: il Paese iberico registra anche l'incremento di spesa più alto tra il 2008 e il 2020 (+75%).

Dettaglio della spesa per i sostegni

Per quanto concerne i sostegni, ovvero le cosiddette politiche passive, la spesa dell'Italia (2,587%) si attesta al di sopra della media europea (2,058%), ma al di sotto della Spagna (3,361) e della Francia (3,259%). Il Paese che fa meno ricorso ai sostegni risulta la Germania (1,330%, cfr. figura 2.7).

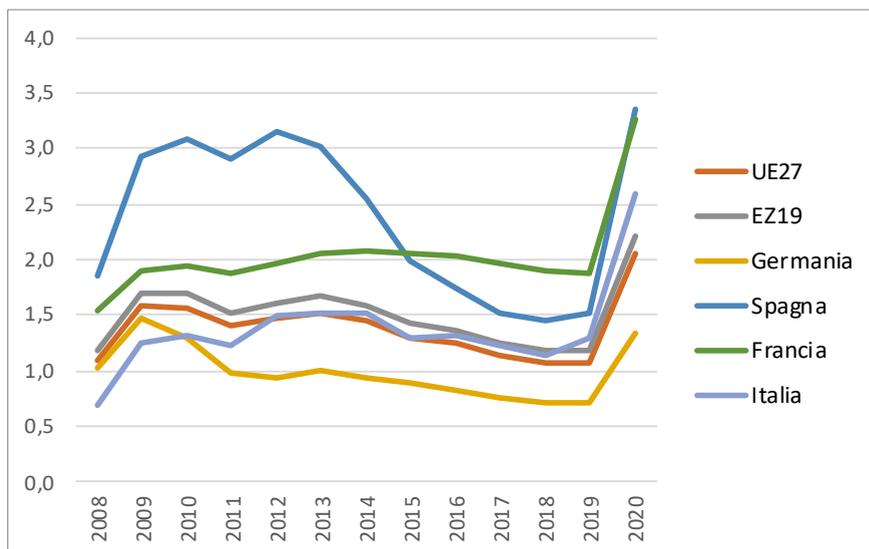
L'Italia è il Paese che ha maggiormente incrementato dal 2008 al 2020 la spesa nelle politiche passive (+273%); tale incremento risulta fortemente concentrato nel 2020 (+100%, cfr. figura 2.8). Come si evince nella figura, tutti i Paesi hanno incrementato fortemente i sostegni nella fase pandemica, anche in questo caso il maggior incremento è stato registrato dalla Spagna (+121%).

Figura 2.7 Sostegni per il mercato del lavoro (categorie 8-9), spesa sul PIL (%). Anno 2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

Figura 2.8 Sostegni per il mercato del lavoro (categorie 8-9), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020



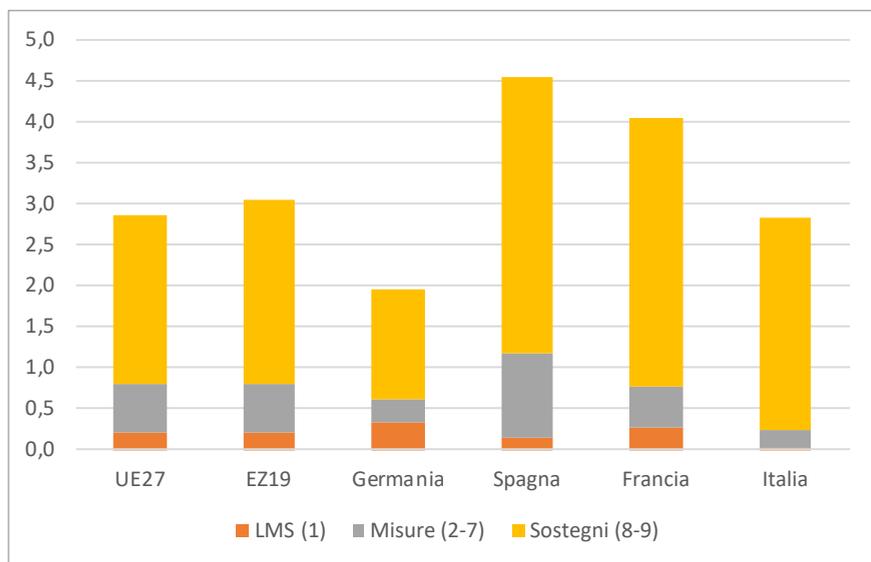
Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023



In definitiva, dalla comparazione della spesa in termini percentuali di PIL dell'Italia rispetto ai principali Paesi europei e rispetto ad aggregati rappresentati dell'UE e dell'Area Euro emerge un modello sostanzialmente incentrato sulle politiche passive.

Queste ultime sono preponderanti anche negli altri Paesi, dove l'assetto complessivo delle politiche fa leva anche sulle politiche attive, meno diffuse in Italia, e sui Servizi per l'impiego, la cui spesa è quasi impercettibile nel nostro Paese, rispetto a quella che finanzia i sussidi (figura 2.9).

Figura 2.9 Politiche del mercato del lavoro, totale e composizione della spesa sul PIL (%). Anno 2020

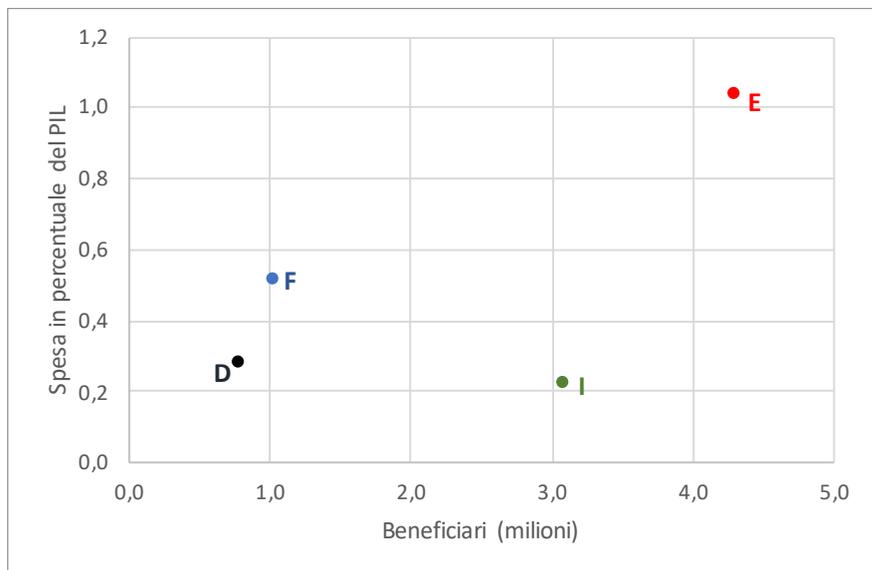


Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

Per 3 mln di beneficiari delle misure speso nel 2020 lo 0,22% del PIL

Nel 2020, in Italia il numero di beneficiari delle misure (2-7) ha superato i 3 milioni di individui, a fronte di un milione di persone in Francia e meno di 800 mila in Germania. Gli importi del nostro Paese restano però contenuti in termini di PIL (0,22%). A confronto, la Spagna spende l'1,04% del PIL per più di 4 milioni di beneficiari. È quindi evidente come, nonostante l'importante intervento deciso durante il periodo pandemico, i divari con i principali partner dell'Eurozona restino consistenti (figura 2.10a).

Figura 2.10a Politiche per il mercato del lavoro, misure (categorie 2-7), spesa sul PIL (%) e beneficiari (v.a.). Anno 2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

Per quanto riguarda i sostegni, nel corso del 2020 la situazione nel nostro Paese è stata sicuramente migliore, anche se i beneficiari italiani sono in numero inferiore rispetto a quelli francesi (3,9 contro 7,6 milioni, ma con un supporto in termini di spesa del 2,59 contro il 7,61% del PIL). Da notare ancora una volta come in Spagna il 3,36% del PIL vada a favore di circa 3,2 milioni di individui (figura 2.10b).

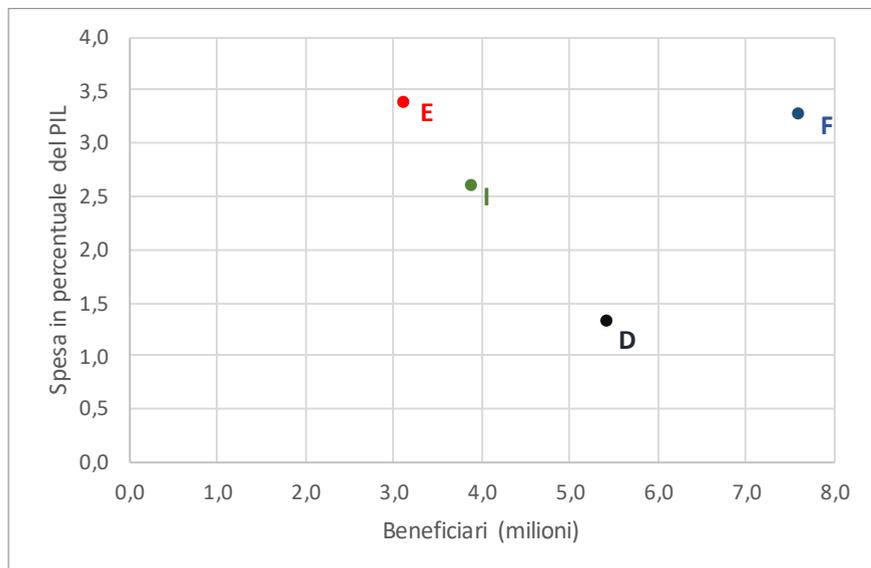
La situazione tedesca è particolare: l'intervento di spesa (1,33% del PIL) è contenuto rispetto alla platea di percettori.

I dati mostrano, in definitiva, che i beneficiari di misure e sostegni sono in numero complessivamente più basso proprio in Germania, al contrario della Spagna, e con l'Italia e la Francia a metà strada fra questi due modelli.

Per 3,9 mln di beneficiari di sostegni speso nel 2020 il 2,59% del PIL



Figura 2.10b Politiche del mercato del lavoro, sostegni (categorie 8-9), spesa sul PIL (%) e beneficiari (v.a.). Anno 2020



Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

2.2 Nuove esigenze di orientamento: un'indagine dell'Inapp su un campione di giovani

L'indagine di cui vengono qui riportati i primi risultati riguarda un'analisi estesa a una popolazione di un campione nazionale di 3.642 giovani tra 15 e i 29 anni⁴. Pur essendo l'orientamento rivolto a tutti coloro che sono alla ricerca di un'occupazione, indipendentemente dalla loro età, attraverso tale indagine si è voluta analizzare una fetta particolarmente importante della domanda di orientamento: quella di coloro che principalmente, data l'età, ne fanno ricorso per accedere alla prima occupazione, dove più chiare dovrebbero risultare le interconnessioni con l'istruzione e la formazione.

L'obiettivo è stato quello di esplorare il rapporto tra i giovani e i servizi di orientamento: dal livello di conoscenza e di fruizione, al giudizio di soddisfazione/insoddisfazione, per avere una stima relativamente alle loro aspettative

⁴ L'indagine è stata realizzata nel periodo 2022-2023 in collaborazione con GEO, Anvur e il Centro ateneo Federico II di Napoli SInAPSi.

ed esigenze. L'indagine è comunque andata oltre nel tentativo di avere una rappresentazione più ampia e articolata delle istanze culturali e dei valori che la popolazione giovanile attribuisce a fenomeni – come il lavoro, il contesto sociale e la partecipazione attiva, la formazione, il futuro, il rapporto con il tempo, il sistema valoriale – correlati alla dimensione dell'orientamento e che possono aiutare a delineare nuove prospettive di sviluppo per gli ambienti dell'istruzione e del lavoro.

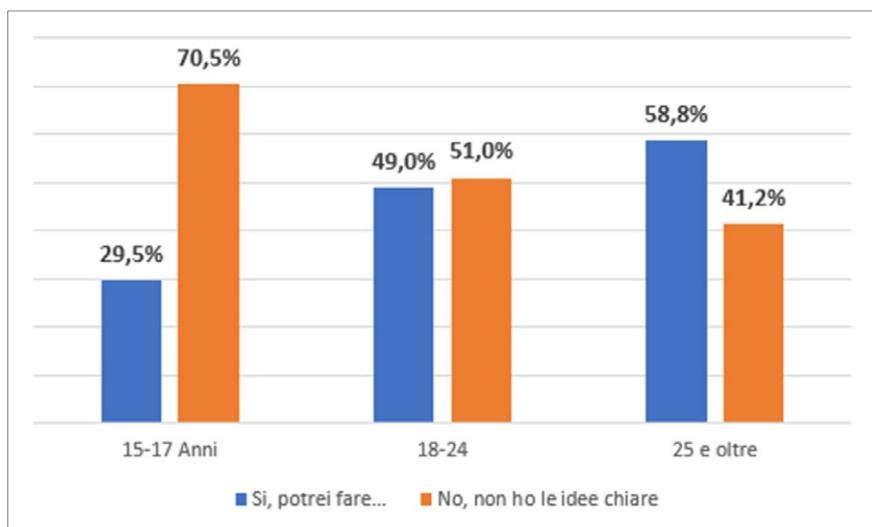
I giovani intervistati sono stati soprattutto donne (58% del totale) con un'età media di 20,18 anni. Il 69,2% vive nei Comuni di medie dimensioni, mentre il restante 30,8% in quelli più grandi e nelle città metropolitane. L'80% di essi vive con la propria famiglia. Tale percentuale sale all'89% fra i più piccoli di età compresa fra 15 e 17 anni, a fronte del 78,6% di quelli fra 18 e 24 anni e del 53,1% di quelli dai 25 anni. Solo l'11,3% del campione dichiara di vivere da solo, con un partner, o di aver messo su una propria famiglia.

Il 57,3% dichiara di non avere le idee chiare su quelle che sono le competenze professionali o il lavoro da svolgere nel futuro; il restante 42,7%, di contro, afferma di aver contezza della professione che sente di poter svolgere: questa percentuale sale fra le ragazze. La percentuale degli indecisi scende al crescere dell'età e al miglioramento del titolo di studio; di contro, gli inattivi che non studiano e non lavorano sembrano avere le idee più confuse (figura 2.11).

Obiettivi dell'indagine e caratteristiche del campione

Il 57,3% del campione indeciso sul proprio futuro professionale

Figura 2.11 Immagine di sé nella condizione occupazionale e professionale futura, per fasce di età. Anni 2022-2023



Fonte: elaborazione Inapp, 2023



L'orientamento:
il 38,2%
degli intervistati
non ne ha mai
fatto ricorso

Il rapporto dei giovani con i servizi di orientamento è stato esplorato in questa indagine con riferimento a:

1. frequenza e fruizione dei servizi di orientamento presenti sul territorio;
2. motivazioni per le quali si sono rivolti ai servizi;
3. motivazioni per le quali non si sono rivolti ai servizi;
4. attività cui hanno partecipato;
5. soddisfazione del servizio ricevuto e conseguenti motivi di soddisfazione/insoddisfazione;
6. aspettative ed esigenze rispetto ai servizi di orientamento.

Con riguardo alla fruizione, ben il 38,2% degli intervistati dichiara di non aver mai fruito di alcun servizio (tabella 2.1). Chi non si è rivolto ai servizi di orientamento non ne ha avuto bisogno perché sta ancora studiando e ritiene tali servizi utili solo per la ricerca di un lavoro.

Tabella 2.1 Frequentazione dei servizi di orientamento negli ultimi tre anni dalla data dell'intervista. Anni 2022-2023

Nessun servizio di orientamento	1.393	38,2
1 servizio	731	20,1
2 servizi	597	16,4
3 o più servizi	921	25,3
Totale	3.642	100,0

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

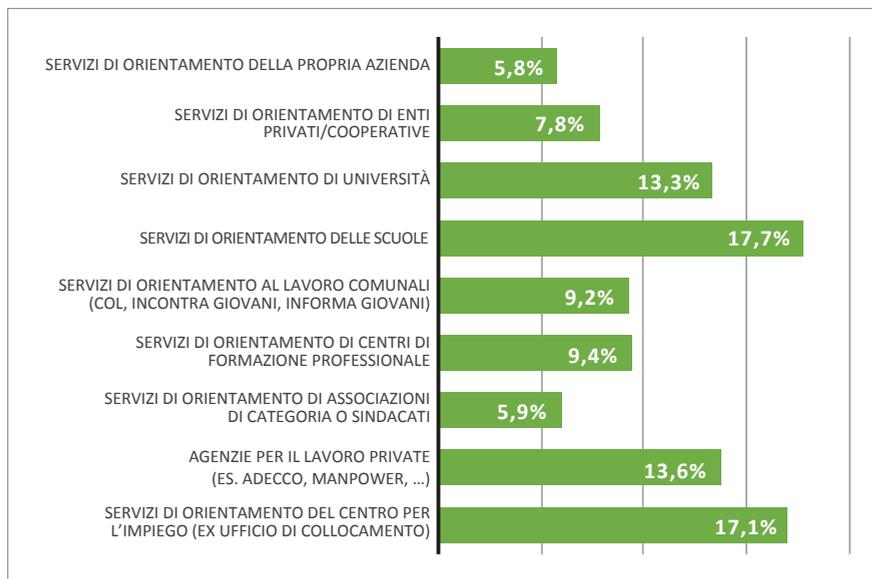
I fruitori
preferiscono
scuole e Centri
per l'impiego

Quanto alla tipologia di servizi, i fruitori dichiarano di aver usufruito, con maggiore frequenza, di quelli destinati all'orientamento offerti dalle scuole e dai Centri per l'impiego (figura 2.12).

Le motivazioni che hanno spinto a fruire dei servizi di orientamento sono legate essenzialmente al reperimento di informazioni su opportunità di tirocini e stage, o per ricevere supporto per la ricerca.

I bisogni informativi appaiono essere la principale discriminante dei servizi per l'orientamento, sia per chi si dichiara soddisfatto (circa il 66% del campione), sia per chi non lo è (il 29%). Da ultimo, secondo i giovani intervistati tali servizi dovrebbero principalmente fornire informazioni utili sulle opportunità presenti nel mercato del lavoro.

Figura 2.12 Tipologia dei servizi di orientamento cui i giovani si sono rivolti negli ultimi tre anni dalla data dell'intervista. Anni 2022-2023



Fonte: elaborazione Inapp, 2023

2.3 Trovare lavoro in Italia: il ruolo dell'informalità

Da diversi anni l'Inapp analizza il processo di ricerca e di reperimento di lavoro. Si tratta di un percorso complesso e di difficile ricostruzione (Walwei 1996), affrontabile mediante il ricorso alla banca dati dell'indagine Inapp-PLUS⁵ che consente di identificare il canale attraverso il quale si è rinvenuta l'ultima occupazione (Inapp 2022a). La questione al centro del dibattito odierno riguarda la contrapposizione fra coloro che sostengono la scarsa qualità dei posti di lavoro vacanti che si vengono a creare e coloro che rimarcano la scarsità di figure professionali disponibili, riproponendo l'annosa questione del disallineamento che impedisce il rapido incontro fra domanda e offerta. Al di là di questa contrapposizione, un tema non sufficientemente discusso risulta essere il ruolo dell'informalità nel processo di intermediazione che in Italia raggiunge livelli rilevanti (Bergamante

⁵ L'indagine Inapp-PLUS ha carattere ricorsivo. Nata nel 2005, è presente nel Programma statistico nazionale (PSN) dal 2006. È condotta su un campione di 45.000 individui dai 18 ai 74 anni. I dati qui presentati fanno riferimento alla decima wave dell'indagine condotta tra aprile e settembre 2022 (per informazioni si veda <https://shorturl.at/flsz5>).

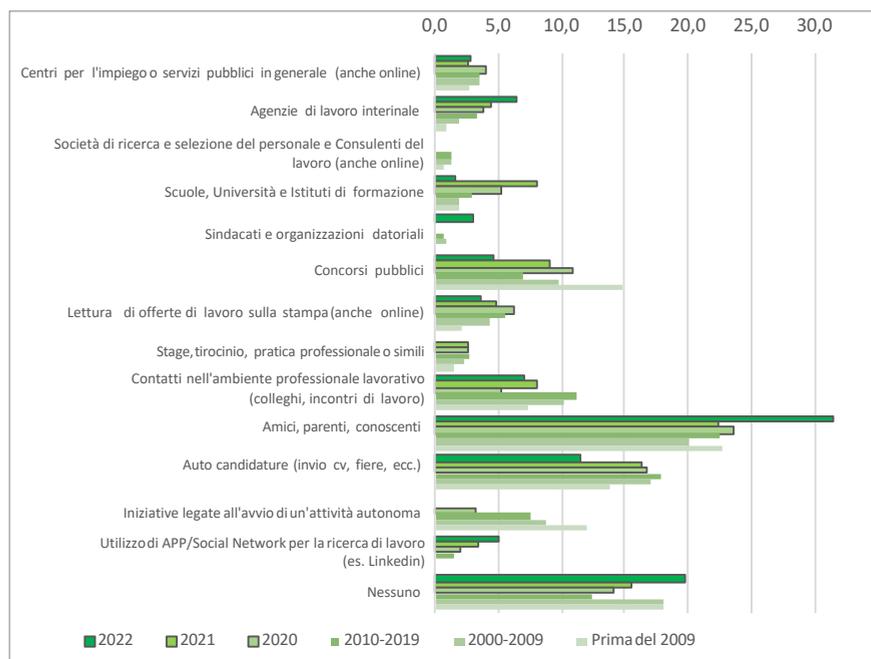


Informalità
dell'intermediazione:
rischi in termini
di qualità del lavoro
e remunerazione

e Marocco 2014). Anche recentemente (Inapp 2022b) sono state messe in evidenza possibili debolezze che dal processo di intermediazione riverberano sull'intero mercato del lavoro e sulla reale implementazione del sistema di protezione del lavoro: quando il ruolo dei canali informali è prevalente, non solo si riducono la trasparenza e la reale contendibilità dei posti di lavoro vacanti, ma i rapporti di lavoro generati rischiano più frequentemente di conservare una sorta di *difetto di origine*. Inoltre, l'investimento pubblico per promuovere il ruolo della complessiva rete dei Servizi per il lavoro (sia pubblici che privati quando agiscono per conto dei primi) rischia di essere improduttivo, rendendo impraticabile la realizzazione del diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Carta costituzionale.

Il peso dell'informalità nell'intermediazione è ulteriormente cresciuto nel corso del tempo (figura 2.13).

Figura 2.13 Canali che hanno dato l'occupazione attuale per anno d'inizio dell'occupazione attuale, occupati 18-74 anni (%)



Nota: dati non significativi non riportati in figura per: 'Società di ricerca e selezione del personale' e 'Consulenti del lavoro' nel 2022, 2021, 2020; 'Sindacati e organizzazioni datoriali' nel 2021, 2020, prima del 2009; 'Stage, tirocinio, pratica professionale o simili' nel 2022; 'Iniziative legate all'avvio di una attività autonoma' nel 2022 e 2021; 'Utilizzo di APP/Social Network per la ricerca di lavoro' nel 2000-2009 e prima del 2009.

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

Nel 2022 amici, parenti e conoscenti hanno ‘aiutato’ a trovare un lavoro (un primo lavoro o un nuovo lavoro) oltre il 31% degli individui, contro circa il 24% o il 22% nel 2020 e nel 2021. Il ruolo delle Agenzie interinali, della ricerca attraverso la Rete Internet (che ha sostanzialmente raggiunto la ricerca mediante stampa e scuola) è anch’esso cresciuto, mentre è calato molto l’ingresso mediante concorsi pubblici.

L’Indagine Inapp-PLUS permette anche di osservare se gli individui dai 18 ai 74 anni (occupati, in cerca di lavoro o inattivi) si siano recati tra il 2020 e il 2022 presso Centri per l’impiego, Agenzie interinali o di somministrazione di lavoro, Società di ricerca e selezione del personale, Sindacati o organizzazioni datoriali, Consulenti del lavoro e Centri per la ricerca di lavoro universitari/scolastici. Osservando l’utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro (tabella 2.2) e sommando i due diversi periodi temporali, emerge che nel 2020-2022 sono circa 2,8 milioni le persone recatesi presso un Centro per l’impiego, 2,5 quelle che hanno deciso di chiedere aiuto ad Agenzie interinali o di somministrazione di lavoro, 2,1 quelle che si sono rivolte a Società di ricerca e selezione del personale. Il calo del 2020 è, chiaramente, dipeso dall’attivazione delle misure di contrasto alla pandemia e dalla generalizzata sospensione della cosiddetta condizionalità imposta per la conservazione di diverse prestazioni di sicurezza sociale (indennità di disoccupazione, reddito di cittadinanza ecc.). Formalmente per un semestre di quell’anno, il diritto alla prestazione si conservava senza obblighi di attivazione (ad esempio senza la necessità di recarsi presso il CPI).

L’utilizzo dei vari canali per l’ingresso al lavoro

Tabella 2.2 Utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro, per arco temporale, individui 18-74 anni (% e v.a.)

	Centro per l’impiego	Agenzia interinale o di somministrazione di lavoro	Società di ricerca e selezione del personale	Sindacati o organizzazioni datoriali	Consulenti del lavoro	Job center univers./scolastici
Nel 2021 o 2022	5,7	5,3	4,3	3,9	1,9	1,2
Nel 2020	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,3
No	93,5	94,1	95,0	95,6	97,6	98,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale 2021/2022 (v.a.)	2.420.368	2.237.555	1.807.471	1.635.722	785.897	498.165
Totale 2020 (v.a.)	341.958	282.427	304.585	232.440	243.610	121.842

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

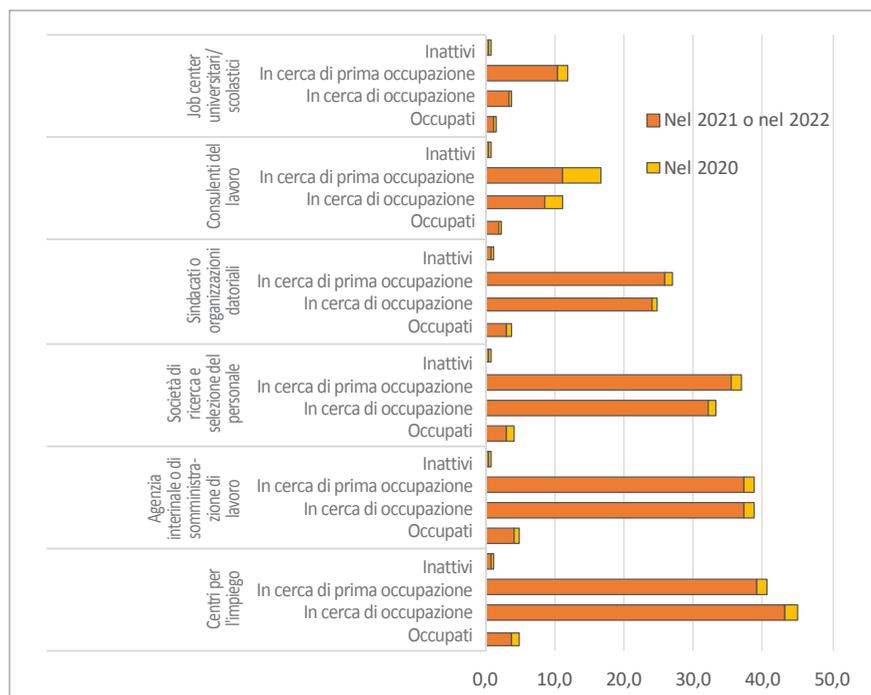


Incidenza per età
e condizione
occupazionale

Disaggregando il ricorso ai diversi istituti o canali di ricerca di lavoro per condizione occupazionale, e sommando le diverse annualità, sembra parzialmente emergere un 'fattore' generazionale (figura 2.14). In linea generale, l'incidenza dell'utilizzo è sempre naturalmente superiore per i disoccupati. Coloro che ricercano una prima occupazione (e quindi i più giovani) lo fanno soprattutto attraverso Centri per l'impiego, Job center, Consulenti del lavoro, Società di ricerca del personale. Chi è in cerca di lavoro, ma non del 'primo', si reca più frequentemente presso un Centro per l'impiego, mentre poche differenze si notano considerando il ricorso alle Agenzie interinali fra le due tipologie di disoccupati. Da segnalare, inoltre, anche gli irrisori valori riferiti a chi è inattivo.

Dal punto di vista territoriale, i livelli di incidenza dei canali formali sembrano rispecchiare i tassi di disoccupazione per area geografica. Sembra quindi sensato irrobustire il ruolo di questo complesso di attori (pubblici o privati che siano), poiché in grado di ridurre le imperfezioni nel mercato del lavoro, a differenza di quelli spontanei.

Figura 2.14 Incidenza dell'utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro per condizione occupazionale e arco temporale, individui 18-74 anni (%)



Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

Osservando le ragioni dell'utilizzo è evidente come la ricerca di un lavoro o di una nuova occupazione costituisca la motivazione principale indipendentemente dal canale utilizzato (tabella 2.3): in particolare con le Agenzie interinali o di somministrazione si raggiunge circa il 91% (il restante 9% dichiara di recarsi per aggiornare dati o curriculum). A queste seguono le Società di ricerca e selezione del personale, i Centri per l'impiego (comunque con valori molto elevati) e i Consulenti del lavoro. L'aggiornamento di curriculum vitae o dati riguarda maggiormente chi si è recato presso un sindacato (27,7%) o un Job center sia scolastico che universitario (23,9%).

Ricerca di occupazione prima ragione dell'utilizzo dei vari canali

Tabella 2.3 Motivo dell'utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro, nel periodo 2020-2022, individui 18-74 anni (%)

	Centro per l'impiego	Agenzia interinale o di somministrazione di lavoro	Società di ricerca e selezione del personale	Sindacati o organizzazioni datoriali	Consulenti del lavoro	Job center universitari/scolastici
Per trovare un lavoro o un nuovo lavoro	82,6	90,9	85,8	72,3	81,0	76,1
Per aggiornare i dati, cv ecc.	17,4	9,1	14,2	27,7	19,0	23,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

Come già emerso in altre analisi (Inapp 2022a; 2022b), la ricerca di lavoro avviene quindi attraverso una pluralità di canali nonostante, come visto all'inizio, siano le conoscenze, o comunque i canali informali, a garantire il maggior successo nel processo di ricerca di occupazione, a conferma di un evidente scollamento strutturale che, vista l'incidenza, rischia di riverberarsi negativamente anche sulla qualità dell'occupazione generata (Inapp 2022a).

2.4 Gli incentivi all'occupazione

Gli incentivi all'occupazione, politiche attive dal lato della domanda, sono costituiti da benefici normativi, economici o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro, in alcuni casi solo ad alcune tipologie di essi, per l'assunzione



di specifiche categorie di persone. Il loro obiettivo principale è supportare economicamente l'ingresso, il reinserimento e la stabilizzazione dei lavoratori attraverso la riduzione o l'azzeramento degli oneri contributivi, oppure attraverso l'erogazione diretta di un contributo. Benché l'obiettivo comune sia in linea generale l'abbattimento del costo del lavoro, le forme incentivanti sono variegate. La forma tradizionale agisce sul piano previdenziale e consiste nella parziale fiscalizzazione degli oneri sociali a carico del datore di lavoro mediante riduzione delle aliquote complessive di contribuzione previdenziale. A questa si sono poi aggiunte, nel corso degli anni, altre modalità di incentivazione, tra cui l'erogazione di premi all'assunzione, oppure l'applicazione di sconti fiscali, corrispondenti a crediti di imposta riconosciuti per ogni assunzione agevolata.

Norme e incentivi
economici:
i piani per
sostenere
l'occupazione

Le incentivazioni si articolano su due piani distinti: quello normativo, sul quale agiscono discipline specifiche e più favorevoli di quelle ordinarie, collegate a determinate categorie di lavoratori (si veda ad esempio il caso del contratto di apprendistato), e quello economico che mira ad incidere sui costi del lavoro a carico delle imprese (Vergari 2016). Stimolando e favorendo l'occupazione di gruppi svantaggiati o per aree economicamente depresse, gli incentivi possono essere considerati un valido strumento per migliorare l'equità complessiva del sistema economico, soprattutto in periodi di recessione, durante i quali molti individui perdono il posto di lavoro mentre, allo stesso tempo, aumenta la concorrenza sulle nuove posizioni lavorative resesi disponibili ma ancora vacanti.

Secondo l'*European Employment Policy Observatory Review* (European Commission 2014), affinché un programma di sostegno all'occupazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro sia in grado di produrre effetti benefici, esso deve: i) prevedere un ammontare di risorse sufficiente sia per garantire un ampio ricorso alla misura, sia per compensare i divari di produttività fra la popolazione beneficiaria e i lavoratori che verrebbero comunque assunti in assenza di incentivo⁶; ii) prevedere condizionalità sul datore di lavoro, in termini di creazione netta di occupazione e/o di formazione del lavoratore assunto; iii) essere mirato, in modo da rendere la policy efficiente e in grado di far fronte alle necessità dei segmenti più svantaggiati della forza lavoro; iv) collegare l'incentivo all'occupazione a programmi di formazione, nel caso in cui attraverso la policy si voglia anche compensare la sotto-qualificazione di alcuni segmenti della forza lavoro. L'*European Employment Policy Observatory*

⁶ Poiché chi è assunto con incentivo tende ad essere meno produttivo di chi verrebbe assunto senza, bisogna prevedere questa differenza per compensarla.

Review (European Commission 2014) sottolinea infine come gli oneri burocratici non debbano annullare la convenienza economica a ricorrere all'incentivo. Come molti altri Paesi europei, l'Italia ha cercato di ridurre gli elevati tassi di disoccupazione adottando questo tipo di politica attiva. Il presente paragrafo fornisce una descrizione degli incentivi all'occupazione utilizzati dalle imprese italiane per l'anno 2021 dedicando un'attenzione particolare a due di essi: l'incentivo per l'assunzione con il contratto di apprendistato, e l'incentivo Decontribuzione Sud. L'analisi si sviluppa a partire dai risultati derivanti dall'Indagine Rilevazione su imprese e lavoro (RIL) condotta dall'Inapp nel 2022 su un campione rappresentativo di società di persone e società di capitali operanti nel settore privato extra-agricolo⁷. I dati RIL contengono una ricca quantità di informazioni, tra cui quelle relative alle politiche del personale, alle scelte di assunzione di nuovo personale dipendente e alla circostanza che tali assunzioni siano state o meno effettuate facendo ricorso ad incentivi pubblici per l'occupazione specificandone la tipologia. A tale proposito, va inoltre sottolineato che il questionario RIL 2021 raccoglie un tipo di informazione che rende possibile la valutazione degli effetti degli incentivi all'occupazione.

Al fine di valorizzare la rappresentatività del campione RIL per l'intero tessuto produttivo italiano, le elaborazioni si riferiscono al totale delle imprese operanti nel 2021 con almeno un dipendente. La tabella 2.8 riporta quindi la quota di imprese che ha assunto, la quota che ha assunto utilizzando gli incentivi e la percentuale delle imprese che, in assenza degli sgravi contributivi, avrebbe modificato, *in toto* o almeno in parte, il comportamento in termini di assunzioni. Nel 2021 più della metà delle imprese del campione totale (54%) dichiara di aver assunto nuovo personale dipendente, ma solo il 14% sostiene di aver utilizzato almeno una delle misure incentivanti previste dallo Stato per le assunzioni. Sul totale delle imprese, un'esigua percentuale (4,5%) sostiene che l'introduzione del programma di incentivazione è stata importante ai fini delle loro decisioni di assunzione. Considerando, tuttavia, le sole imprese che assumono e quelle che lo fanno tramite il programma di sgravio contributivo, tale quota sale rispettivamente all'8 e al 32%. Il risultato può essere letto al contrario: circa il 70% delle imprese percettrici di uno o più schemi di incentivazione per nuove assunzioni dichiara che avrebbe effettuato le medesime scelte anche in assenza dello strumento di incentivazione. Il dato è importante poiché fornisce una misura del ruolo che questo tipo di politica attiva ricopre nel

Apprendistato e
Decontribuzione
Sud

Il 70%
delle imprese
percettrici
delle misure
avrebbe assunto
comunque

⁷ Il campione di società di persone e società di capitali presenti in ogni Indagine RIL è stratificato per dimensione, settore di attività, area geografica e forma giuridica delle aziende. Il disegno campionario di RIL prevede l'utilizzo di probabilità di inclusione variabili, dove la variabile di ampiezza è rappresentata dalla dimensione aziendale, misurata in termini di addetti.



Apprendistato
al primo posto,
poi Decontribuzione
Sud e Giovani
under 36

mercato del lavoro. Queste prime evidenze descrittive sembrano indicare che la misura di policy in esame potrebbe avere un'efficacia relativamente limitata. La tabella 2.4 mostra inoltre che, rispetto al tipo di incentivo, tra le imprese che ne fanno uso il programma più utilizzato è quello previsto per l'assunzione con contratto di apprendistato (quasi il 44%), seguito dall'incentivo Decontribuzione Sud (29,4%) e infine da quello per i giovani sotto i 36 anni (26,1%). Le altre misure risultano residuali, ivi compreso il Bonus donne.

Tabella 2.4 Statistiche descrittive sull'utilizzo degli incentivi (valori medi)

	Campione totale	Campione imprese che assumono	Campione imprese che assumono con incentivi
Quota imprese che assumono	54,71%		
Quota imprese che assumono con incentivi	14,22%	26%	
Quota di imprese che ritengono l'incentivo necessario per le assunzioni	4,5%	8,3%	31,76%
Decontribuzione Sud	4,19%	7,65%	29,42%
Apprendistato	6,25%	11,43%	43,95%
Giovani under 36	3,72%	6,79%	26,12%
Alternanza scuola-lavoro	0,18%	0,32%	1,23%
Bonus donne	1,60%	2,92%	11,23%
Altre misure	1,51%	2,77%	10,64%
Totale	29.627	21.150	6.814

Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

Relazione diretta
tra ricorso
all'incentivo
e dimensione
dell'impresa

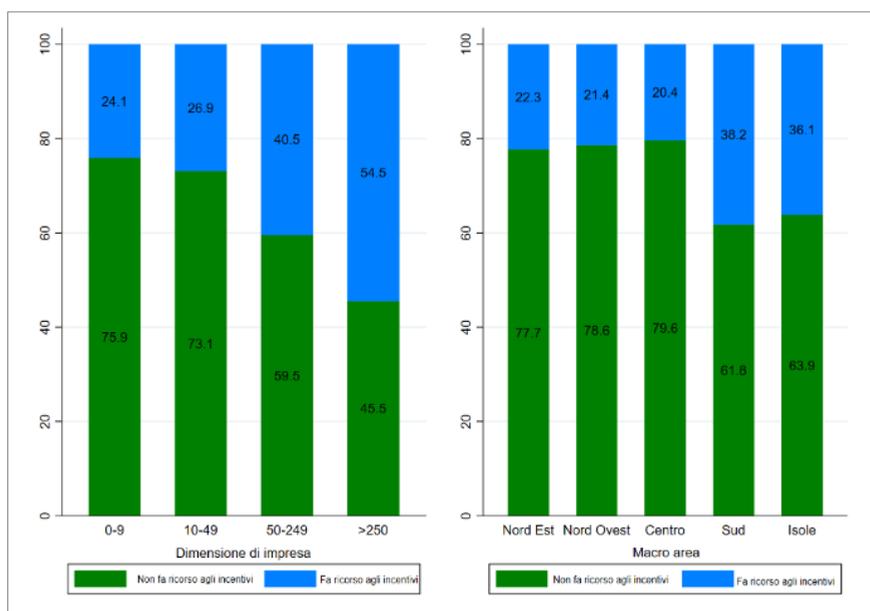
Il quadro appena descritto riguarda il sistema economico nazionale, e può nascondere possibili importanti differenze dovute alle caratteristiche di impresa, ovvero all'eterogeneità del tessuto imprenditoriale italiano. In linea con quanto riportato dall'Inapp (2021), è possibile verificare come la probabilità di ricorrere a un incentivo pubblico per assumerne personale vari al variare della dimensione dell'impresa. In particolare, come messo in evidenza dal grafico di sinistra della figura 2.15, la probabilità di ricorrere a uno o più schemi di incentivazione all'occupazione è maggiore del 50% per le imprese di grandi dimensioni (>250 addetti), mentre si riduce sensibilmente fermandosi al 24% per le microimprese. La probabilità di utilizzo degli incentivi sembra, dunque, essere fortemente dipendente dalla grandezza delle imprese e ciò

può, almeno in parte, essere associato alle diverse esigenze, o alla diversa gestione che le imprese stesse hanno al loro interno.

In aggiunta alla classe dimensionale, un altro elemento che potrebbe determinare una diversa propensione al ricorso agli incentivi alle assunzioni è la localizzazione geografica dell'impresa. Il grafico di destra della figura 2.15 descrive per ogni macroarea geografica la percentuale di imprese che ha fatto o non ha fatto ricorso alle agevolazioni contributive. Emerge che le imprese del Mezzogiorno (Sud e Isole) sono molto più propense ad utilizzarle: circa il 38% delle imprese del Sud e il 36% di quelle localizzate nelle Isole dichiarano di aver usato almeno un incentivo, mentre solo circa il 21% (in media) delle aziende localizzate nelle altre aree vi ricorre.

Propensione al ricorso agli incentivi e localizzazione geografica: utilizzati soprattutto soprattutto nel Sud

Figura 2.15 Quota di imprese che usano gli incentivi all'occupazione per classe dimensionale e macroarea



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

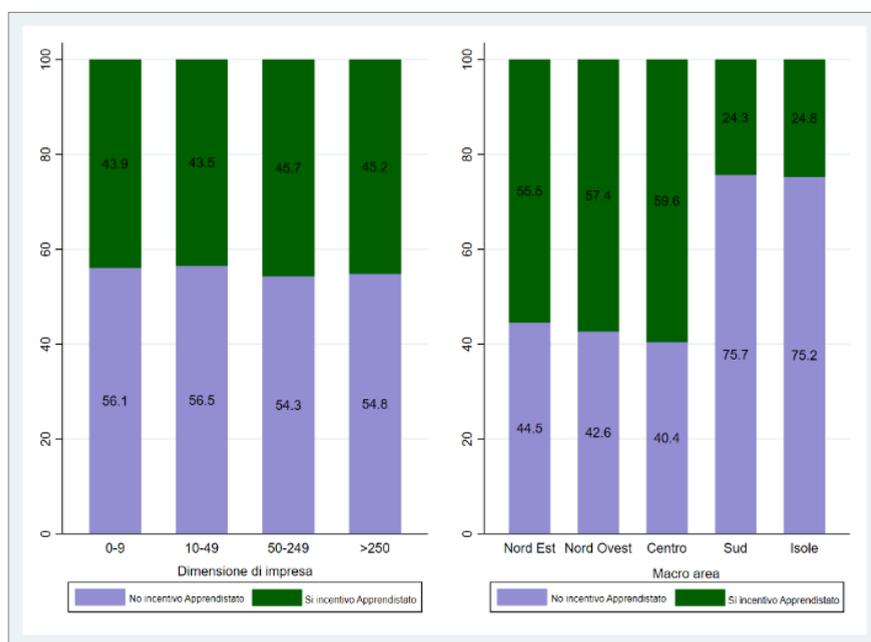
Una specifica attenzione può essere dedicata ai due programmi di incentivazione maggiormente richiesti: incentivo per l'assunzione con contratto di apprendistato e incentivo Decontribuzione Sud. I potenziali beneficiari dei due programmi sono diversi: il primo è rivolto ai datori di lavoro che intendono assumere giovani con un'età compresa tra i 15 e i 29 anni, il secondo invece ai soli datori di lavoro la cui sede è localizzata in una delle regioni



del Sud (Sicilia, Sardegna, Puglia, Calabria, Basilicata, Campania, Abruzzo e Molise) più l'Umbria.

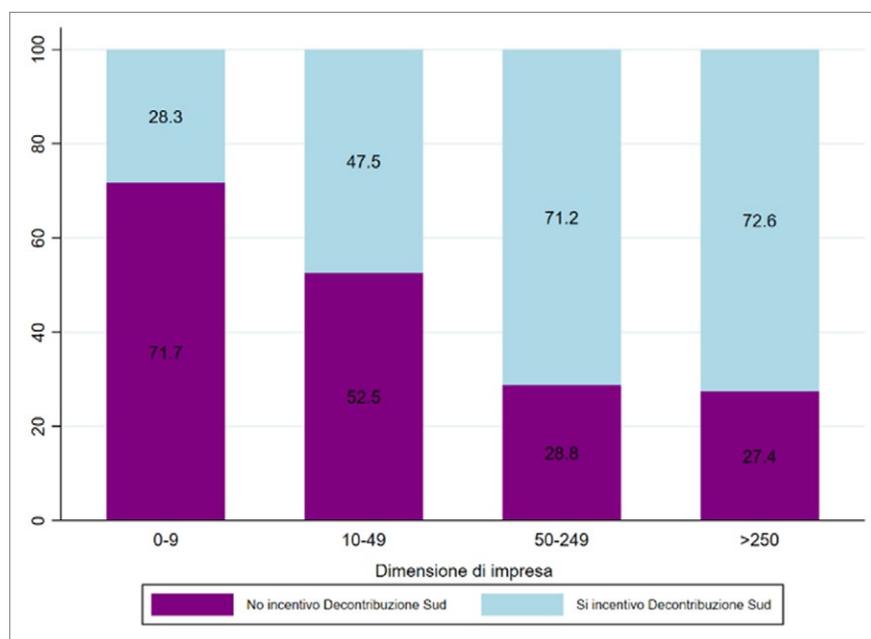
La figura 2.16 di sinistra mostra come, rispetto alla dimensione aziendale, non vi sono particolari differenze nella quota delle imprese che fanno uso dell'incentivo Apprendistato. Il panel di destra mostra invece come, rispetto alla macroarea geografica e diversamente da quanto osservato per il sistema nel suo aggregato, le imprese del Nord e del Centro Italia ne fanno maggiore richiesta (fra il 55 e il 59% nel Centro-Nord contro poco più del 24% al Sud e nelle Isole).

Figura 2.16 Incentivo Apprendistato. Distribuzione per dimensione e macroarea geografica



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

La figura 2.17 riporta, per ogni classe dimensionale, la quota delle imprese che decidono di ricorrere all'incentivo Decontribuzione Sud per assumere nuovo personale dipendente. Si osserva che, ancora una volta, l'adozione di questo tipo di strumento è usato principalmente dalle imprese di grandi dimensioni (72,6% che lo utilizzano) a fronte del 28,3% di microimprese.

Figura 2.17 Incentivo Decontribuzione Sud. Distribuzione per dimensione

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

Per concludere, l'obiettivo degli incentivi è favorire l'occupazione di particolari target della popolazione, come i giovani, le donne o gli over 50, o in zone economicamente svantaggiate, mediante la riduzione del costo del lavoro sostenuto dalle imprese che decidono di assumerli con contratti di lavoro subordinato. Le evidenze, seppur descrittive, mettono in luce essenzialmente due aspetti: esiste una forte eterogeneità tra le imprese nel farvi ricorso, in particolare rispetto alla dimensione, e per un'elevata quota di esse sembrano essere solo uno strumento per abbattere il costo del lavoro dal momento che avrebbero comunque assunto nuovo personale.

2.5 Incentivi per l'occupazione e occupabilità di fronte al prolungamento della vita lavorativa

Nel 2022, secondo l'Istat, le persone fra i 50 e i 74 anni sono arrivate a rappresentare il 38,8% degli occupati (erano il 21,6% nel 2004). Il loro peso risulta peraltro lo stesso sia fra le lavoratrici che fra i lavoratori, ovviamente in proporzione al rispettivo livello di partecipazione. Nello stesso anno, i 50-74enni



Politiche
del lavoro
per occupazione e
occupabilità
dei lavoratori
maturi

erano il 23,7% dei disoccupati e il 26,7% fra i disoccupati da più di 12 mesi, con uno svantaggio più marcato fra gli uomini (29,5%) che tra le donne (23,7%). Le proiezioni dell'OECD collocano il nostro Paese fra quelli nei quali, al 2050, più rilevante sarà la crescita del numero di persone oltre i 65 anni d'età in rapporto alla popolazione in età da lavoro (20-64 anni). Nello specifico, tale rapporto per l'Italia dovrebbe arrivare al 70% circa come per Grecia e Portogallo e appena dopo Paesi dell'Estremo Oriente come Giappone e Corea, dove si attesterà attorno al 78% (OECD 2020). La differenziazione per età della forza lavoro, dovuta alla convivenza nel sistema economico di quattro o cinque generazioni, a giudizio dell'OECD potrebbe comunque portare benefici alla competitività delle imprese: tali benefici avranno maggiori probabilità a manifestarsi se i datori di lavoro saranno messi in condizione di agire su tre fronti: a) riuscire ad attrarre e a mantenere al lavoro talenti di qualunque età; b) assicurare un ambiente di lavoro di qualità e una vita lavorativa rispettosa dei principi della salute e sicurezza; c) sviluppare e mantenere i livelli di competenza della forza lavoro lungo tutta la carriera dei lavoratori (OECD 2020). Si tratta di indicazioni che tengono ben presenti le varie dimensioni dell'occupabilità, intesa anche come supporto alla capacità di adattamento attivo dei lavoratori maturi alle trasformazioni, sia all'interno delle organizzazioni, che nella ricerca di nuova occupazione (Fugate *et al.* 2004; Forrier e Sels 2003). Tali indicazioni richiamano anche quanto a suo tempo evidenziato dalle Raccomandazioni dell'OECD su invecchiamento e politiche del lavoro (OECD 2023), che, oltre l'adozione di misure volte a incoraggiare i datori di lavoro ad assumere e tenere occupati i lavoratori maturi, caldeggiavano il rafforzamento dei sistemi che possano incentivare i lavoratori a costruire carriere lavorative più lunghe, nonché la promozione della loro occupabilità lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

Come recentemente ribadito dall'Organizzazione internazionale del lavoro delle Nazioni Unite, gli Standard internazionali del lavoro, stabiliti sotto la sua egida, devono applicarsi a tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro età (ILO 2022). Già nel 1980, comunque, la Raccomandazione n. 162 stabiliva che i lavoratori maturi dovessero godere di "uguaglianza di opportunità e trattamento senza che abbia luogo una discriminazione basata sulla loro età". Tale concetto fu ribadito esplicitamente nel 1988 dalla Convenzione n. 168 sulla Promozione del lavoro e la protezione contro la disoccupazione (art. 6). In questo quadro, la garanzia dell'applicazione del diritto deve basarsi sul riconoscimento di fatti assodati qui di seguito riportati: a) i lavoratori maturi non possono essere considerati un gruppo omogeneo; b) la definizione di *older worker* varia a seconda della situazione demografica dei diversi Stati membri dell'ONU; c) un ruolo chiave a riguardo deve essere giocato dal dialogo sociale e dalla contrattazione collettiva (ILO 2022).

Dopo la crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008, l'attenzione delle istituzioni europee si è focalizzata progressivamente sul problema della sostenibilità dell'allungamento delle carriere lavorative, in un orizzonte previsionale nel quale l'invecchiamento della popolazione appare destinato ad avere effetti negativi sul PIL degli Stati membri dell'UE (European Commission 2021). In questi anni, la constatazione espressa in sede comunitaria circa i passi compiuti dagli Stati membri nella limitazione degli schemi pensionistici di ritiro anticipato è andata di pari passo con la presa d'atto che molto resta da fare in relazione all'ampliamento delle opportunità di lavoro dei lavoratori maturi (anche attraverso gli incentivi da indirizzare ai datori di lavoro) e al miglioramento delle condizioni di impiego, con specifico riguardo alla prevenzione e alla salute e sicurezza (Özdemir *et al.* 2016).

Questo contesto di riferimento internazionale si situa nell'ambito del cosiddetto paradigma dell'invecchiamento attivo (*active ageing*), proposto dall'Organizzazione mondiale della sanità (WHO 2002) come contributo alla Seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento, organizzata dalle Nazioni Unite a Madrid nel 2002 e terminata con l'adozione del *Madrid International Plan of Action on Ageing* (MIPAA). Il termine 'invecchiamento attivo' era stato adottato dall'OMS alla fine degli anni '90, prefigurando un concetto più ampio di quello di invecchiamento in salute (*healthy ageing*), basato sul riconoscimento dei fattori sociali, economici, culturali e psicologici che giocano un ruolo altrettanto rilevante di quelli relativi alla salute nel determinare un processo di invecchiamento dignitoso, caratterizzato da autonomia, indipendenza, autorealizzazione e partecipazione a tutti gli ambiti della comunità di riferimento (WHO 2002, 12-13). Si tratta di un approccio nella pianificazione di politiche e misure caratterizzato dal passaggio dai bisogni ai diritti, con particolare riguardo al diritto alle pari opportunità e all'eguale trattamento delle persone in tutti gli aspetti della propria vita, all'avanzare dell'età.

Per rendere effettivo ed efficace un tale paradigma, anche nel contesto della partecipazione alla vita economica e al mercato del lavoro, occorre assumere una prospettiva del corso di vita (*life course approach*), tenendo conto che le diversità individuali tendono ad ampliarsi durante l'esistenza e che questi fattori sono suscettibili di determinare l'ampliamento delle disuguaglianze sociali e di salute. Laddove le politiche sociali, educative, del lavoro e della salute siano indirizzate a supportare l'invecchiamento attivo, ciò potrebbe ad esempio abbassare l'incidenza delle morti premature e l'insorgenza di disabilità connesse a malattie croniche, condurre all'innalzamento della qualità della vita, una più alta partecipazione delle persone anziane a tutti gli aspetti della vita sociale, alla riduzione dei costi per gli interventi sanitari e di cura (WHO 2002, 14-16).

L'OMS e il concetto di invecchiamento attivo: dai bisogni ai diritti delle persone mature



Le politiche per
l'invecchiamento
attivo nei Paesi
avanzati

Nell'ambito delle determinanti economiche dell'invecchiamento attivo (*ivi*, 19-31) – che affiancano quelle personali e comportamentali, quelle connesse alla salute, all'ambiente fisico e sociali e alla cultura – i Paesi avanzati hanno certamente compiuto notevoli progressi, mettendo a punto nei decenni trascorsi misure specifiche per ridurre il rischio di povertà nelle varie fasi della vita e predisponendo articolati sistemi di protezione sociale e previdenziali che, soprattutto a partire dall'inizio di questo secolo, hanno cercato di favorire il prolungamento della vita lavorative e, ove possibile, il ritiro graduale in pensione. Secondo la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), progressi rilevanti sembrano essere stati compiuti anche sul versante della qualità della vita lavorativa, dell'*age management* e dell'occupabilità sul mercato del lavoro, nel contesto del quarto ciclo di valutazione dell'attuazione del MIPAA 2017-2022 (UNECE 2022). Nel periodo considerato, le politiche realizzate dagli Stati membri dell'ONU della regione europea hanno coperto tutti i vari ambiti rilevanti per l'invecchiamento attivo; dalle politiche per il mercato del lavoro finalizzate ad aumentare la partecipazione degli *older workers*, ai progetti di apprendimento permanente (*life-long learning*) e adeguamento/sviluppo delle competenze, con particolare riguardo a quelle digitali; dalle misure per la disoccupazione in età matura, alla riduzione dei differenziali salariali di genere (*gender pay gap*); dagli incentivi per l'assunzione alle pratiche di *age management* e allo sviluppo di ambienti e condizioni di lavoro favorevoli ai lavoratori anziani (*age-friendly*), in ciò comprendendo anche le modalità di conciliazione con le necessità di cura nei confronti di figli e/o familiari.

Box 2.2 Esempi di politiche per aiutare i lavoratori maturi a rimanere nel mercato del lavoro

Finlandia

Nel 2019 il Governo finlandese ha lanciato un pacchetto di misure per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro di vari gruppi sociali, inclusi i lavoratori maturi. In tale contesto, è stato chiesto alle Parti sociali di proporre interventi finalizzati a ridurre l'uscita anticipata, allo sviluppo delle competenze, alla salute nei luoghi di lavoro e alla prevenzione dell'insorgere di disabilità.

L'anno successivo, il Ministero per gli Affari sociali e la salute ha avviato il Programma nazionale sull'invecchiamento 2030, che aveva fra i suoi obiettivi anche quello di "prolungare l'abilità funzionale e la carriera lavorativa della popolazione in età da lavoro più anziana".

Il Programma, frutto di una ampia collaborazione interministeriale e interistituzionale, ha stabilito di raggiungere entro il 2030, fra gli altri, i seguenti obiettivi: a) affermare, sia a livello individuale che sociale, che la preparazione all'invecchiamento attivo comincia durante la mezza età e prosegue dopo il pensionamento; b) mostrare che per assicurare carriere lavorative più lunghe ed evitare la discriminazione nei luoghi di lavoro sono

necessarie soluzioni multiple e flessibili; c) migliorare le competenze del personale dei servizi sociali indirizzati alle persone mature e anziane e l'attrattività professionale del settore (Council of the Baltic Sea States 2022).

Austria

In aggiunta all'assistenza standard fornita dai Servizi pubblici per l'impiego (formazione, incentivi per l'occupazione ecc.), il Governo federale austriaco ha sperimentato alcuni servizi e interventi innovativi indirizzati ai lavoratori maturi:

- il Programma *Fit2work* offre informazioni, assistenza, consulenza e supporto in materia di lavoro e salute a cittadini e imprese;
- nell'ambito della priorità su invecchiamento attivo e in salute della programmazione del Fondo sociale europeo dedicata all'occupazione, viene offerta ai datori di lavoro consulenza in materia di composizione demografica della forza lavoro, per stimolare e supportare lo sviluppo di pratiche organizzative rispettose dell'età e dell'invecchiamento;
- l'iniziativa *Impulsberatung für Betriebe*, dei Servizi per l'Impiego, supporta le imprese nella gestione della forza lavoro matura per poterne trarre un effettivo vantaggio in materia di produttività, knowledge management e collaborazione intergenerazionale;
- presso i Centri per l'impiego sono disponibili servizi specialistici di assistenza e consulenza, incaricati di fornire informazioni e svolgere un'azione di intermediazione con i datori di lavoro interessati ad assumere lavoratori maturi;
- il programma *Audit berufundfamilie* supporta le imprese nello sviluppo di ambienti di lavoro favorevoli alla famiglia, con una attenzione particolare verso i lavoratori maturi gravati da carichi di cura familiare;
- il Fondo austriaco per la promozione della salute finanzia le imprese che desiderano sviluppare ambienti di lavoro favorevoli alle età più avanzate e facilitare il dialogo intergenerazionale nelle organizzazioni (*Betrieblichen Gesundheitsförderung – Gesundheitliche Chancengerechtigkeit am Arbeitsplatz*);
- l'Iniziativa 50+ (*Beschäftigungsinitiative 50+*) finanzia dal 2014 sussidi integrativi al reddito, nonché progetti lavorativi e interventi formativi indirizzati agli over 50 disoccupati.

In aggiunta a queste iniziative, altri programmi specifici affrontano, ad esempio, le conseguenze della pandemia da Covid-19 sul mercato del lavoro, con particolare riguardo ai disoccupati di lunga durata, molti dei quali sono over 50 con problemi di salute, anche attraverso il supporto alla creazione di lavoro autonomo (Federal Ministry Republic of Austria 2021, 18-23).

Come peraltro già precedentemente rilevato sempre dall'UNECE (UNECE 2019), uno dei principali ostacoli all'invecchiamento attivo, anche nel mercato del lavoro, rimane la manifestazione di stereotipizzazione, pregiudizio e discriminazione sulla base dell'età (*ageism*), che può interessare sia lavoratori giovani che anziani. Nel più ampio contesto del fenomeno che, a giudizio dell'OMS desta sempre maggiore preoccupazione a livello globale (WHO 2021), i lavoratori maturi possono sperimentare questa forma insidiosa di discriminazione nella ricerca di nuova occupazione, sotto forma di un arresto del proprio sviluppo di carriera o di un mancato coinvolgimento negli interventi di formazione continua, fino ad essere spinti al ritiro anticipato, in concomitanza con crisi economiche o aziendali.



Come raccomandato dalle Nazioni Unite, gli strumenti a disposizione dei decisori per combattere tale stereotipizzazione nella sfera produttiva comprendono ovviamente le politiche della regolazione, ma anche le azioni di sensibilizzazione finalizzate a rimuovere i pregiudizi e gli stereotipi negativi sui lavoratori maturi, nonché quelle misure che possano incentivare i datori di lavoro a eliminare la discriminazione dalle loro pratiche organizzative e dalla cultura aziendale (UNECE 2019, 6).

Box 2.3 Alcuni esempi di misure finalizzate a combattere l'*ageism*

Paesi Bassi

Il programma *Vacancies for all ages*, promosso dal 2005 dal Ministero del Lavoro e degli affari sociali, fornisce ai datori di lavoro una checklist che chiarisce cosa sia consentito o meno inserire nel testo di un'inserzione per la ricerca di personale. Lo staff del progetto passa in rassegna gli annunci pubblicati sui giornali o sul Web e, nel caso rinvenga elementi potenzialmente discriminatori, invia una comunicazione al datore di lavoro interessato, spiegando le motivazioni dell'inadeguatezza del testo e fornendo informazioni sulla normativa vigente in materia di pari opportunità (UNECE 2019, 8).

Germania

Il Programma *Persone di valore per l'impresa (UnternehmensWert Mensch)*, finanziato dal 2014 dal Ministero del Lavoro e degli affari sociali, con il sostegno del Fondo sociale europeo, è diretto a piccole e medie imprese per aiutarle a sviluppare modalità di gestione delle risorse umane orientate al futuro, in funzione di un efficace adattamento ai cambiamenti demografici e ai processi di digitalizzazione che investono il mondo del lavoro. In particolare, il programma può coprire dal 50 all'80% dei costi per servizi di consulenza riguardanti lo sviluppo del personale, gestione delle diversità e pari opportunità, salute, conoscenza e competenze (UNECE 2019, 11).

Riduzione barriere
all'ingresso,
incremento
offerta di lavoro
qualificato,
rafforzamento
conciliazione
vita-lavoro

Nel contesto internazionale delineato, in Italia, a partire dalla profonda crisi del 2008, passando per le più recenti contingenze verificatesi a seguito della pandemia da Covid-19 che come in altri Paesi hanno determinato un aumento della disoccupazione di lunga durata, il prolungamento della partecipazione lavorativa del segmento maturo è stato perseguito in rapporto a tre finalità⁸: a) ridurre le barriere di ingresso⁹ nel mercato del lavoro e ampliare i dispositivi

⁸ Ricordiamo in questa sede i principali riferimenti normativi delle riforme: il decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*; la legge del 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* (legge di riforma Fornero) e, in seguito la legge delega del 10 dicembre 2014, n. 183 (Jobs Act) e i successivi decreti attuativi.

⁹ Barriere connesse a diversi aspetti dello sviluppo del rapporto di lavoro: costo del lavoro; cattivo abbinamento (*mismatch*) delle competenze richieste nel rapporto fra domanda ed offerta; fenomeni discriminatori connessi alla presenza di stereotipi sul lavoro in età avanzata; scarsa efficacia

di tutela in caso di perdita di lavoro; b) sostenere lo sviluppo di un'offerta di lavoro qualificata; c) rafforzare la funzione della contrattazione collettiva nello sviluppo di forme flessibili di organizzazione del lavoro e di iniziative a supporto della conciliazione vita-lavoro, che favorissero uno sviluppo dei percorsi professionali coerenti con le trasformazioni in corso, nell'ottica di prolungamento della vita attiva.

Sia a livello nazionale che regionale, fulcro degli interventi è stato finora lo sviluppo di misure di incentivazione alle assunzioni¹⁰ rivolte ai lavoratori con più di 50 anni di età, fruitori di ammortizzatori sociali o comunque riconosciuti fra i lavoratori svantaggiati in virtù delle declinazioni della normativa in materia di aiuti di Stato¹¹. Tali misure si sostanziano in agevolazioni contributive per la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato, talvolta agganciate alla fruizione di servizi di politica attiva del lavoro da parte delle persone che ne sono in cerca.

Le agevolazioni
contributive

Come rilevato da alcuni autori (Malandrini 2022), le misure di incentivazione tendono a tralasciare la stabilità del rapporto di lavoro attraverso un approccio che, pur assumendo il rapporto contrattuale instaurato come discriminante per il riconoscimento dell'agevolazione, tende a non occuparsi degli aspetti che ne organizzano la continuità e la qualità. Pensiamo alla verifica delle mansioni effettivamente svolte nel tempo, alla polivalenza e inter-funzionalità dei ruoli, alle prospettive di crescita professionale e formazione prefigurata, ai sistemi di senso e socializzazione che ne organizzano la praticabilità nel corso dello sviluppo del rapporto di lavoro.

delle tutele previdenziali in presenza di percorsi di carriera discontinui; disallineamento fra percorsi formativi dei lavoratori ed esigenze emergenti sul versante della domanda di lavoro.

¹⁰ Fra gli incentivi alle assunzioni fruibili e specificamente rivolti ai lavoratori più anziani si ricordano: gli incentivi per donne e persone sopra i 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi, con agevolazione al 50% della contribuzione introdotti dall'art.4 cc. 8-11 della legge n. 92/2012; l'esonero contributivo totale di donne lavoratrici svantaggiate, introdotto dall'art.1 cc. 16-19 della Legge di Bilancio 2021, n. 178/2020. Fruibili nell'ottica di assunzione di personale in età avanzata sono inoltre: gli incentivi per percettori di Cassa integrazione guadagni (D.Lgs. n. 148/1993), anche in presenza di Accordi di ricollocazione (D.Lgs. n. 148/2015; legge n. 205/2017); l'incentivo per l'assunzione di percettori di NaSpl introdotto dalla legge n. 99/2013, di conversione del D.L. n. 76/2013; l'esonero contributivo totale introdotto dagli artt. 6 e 7 del D.L. n. 104/2020 in occasione della crisi pandemica per assunzioni nel settore turistico; l'incentivo Lavoro per i disoccupati disponibili al lavoro e presi incarico dai Centri per l'impiego nel contesto della fruizione della misura del reddito di cittadinanza (Decreto direttoriale Anpal n. 52/2020).

¹¹ Con il Decreto del MLPS del 17 ottobre 2017, è stata riconosciuta una specificità del fattore età, nell'ambito della regolamentazione attinente alla definizione delle tipologie di condizione socioeconomica che caratterizzano la condizione di svantaggio nel mercato del lavoro, ampliando i margini di intervento in materia di aiuti di Stato. In particolare, all'articolo 1, comma 1 lettera d del decreto suddetto, si riconosce 'l'aver superato i 50 anni di età', fra le condizioni ascrivibili alla categoria dei 'lavoratori svantaggiati', e l'aver superato i 50 anni di età ed essere privi di impiego retribuito da almeno 12 mesi nell'area dei 'lavoratori molto svantaggiati'.



Dalla mera
garanzia
del lavoro
all'apprendimento
permanente
per lo sviluppo
delle competenze

Un approccio incentrato sulla mera assegnazione formale di un rapporto a tempo determinato o indeterminato tende ad assumere che la domanda delle imprese si orienti scontatamente verso intenzioni di assunzione e che la sola stipula del contratto sia sufficiente a far fronte a quei fattori che caratterizzano la condizione di svantaggio, risolvendo sia per i lavoratori che per le imprese la complessità del rapporto di lavoro e dei processi di ricerca connessa alle diverse dimensioni che caratterizzano l'occupabilità.

Come rilevato a metà 2022, nell'ambito delle attività del *Progetto di coordinamento nazionale partecipato e multilivello per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche sull'invecchiamento attivo*, promosso dal Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Lucantoni e Principi 2022, 66-75), a livello nazionale, al di là delle misure di incentivazione, l'azione del Governo confermava di volersi indirizzare verso il rilancio delle politiche attive del lavoro e del sistema dell'apprendimento permanente, per mettere in condizione la popolazione adulta e matura di affrontare le sfide produttive connesse alla transizione digitale e a quella ecologica. Di qui, lo sforzo di prestare maggiore attenzione alle dimensioni dell'occupabilità dei maggiori di 50 anni, sia nell'ambito dei Piani nazionali per lo sviluppo delle competenze, che nel contesto del Programma GOL e delle misure finanziate dalla Missione 5 del PNRR (componente 'Politiche per il lavoro').

Più recentemente, gli stessi contenuti del Decreto Lavoro non sembrano aver introdotto ulteriori innovazioni a riguardo.

A livello regionale, il rapporto del Dipartimento ha rilevato come, nei casi in cui siano state approvate leggi organiche sull'invecchiamento attivo, il tema del supporto al prolungamento della vita lavorativa sia divenuto effettivamente oggetto di confronto con Parti sociali e associazioni, in funzione della predisposizione di misure specifiche. Sia in questi, come nei casi in cui manchi ancora una legislazione organica, l'attenzione si è focalizzata in primo luogo sul ricambio generazionale e sul trasferimento di competenze e conoscenze, seguito dallo sviluppo di modalità di conciliazione vita-lavoro, o di *age management*, spesso finanziate con il sostegno del Fondo sociale europeo 2021/2027. In tale contesto sono stati rilevati anche interventi di affiancamento e riqualificazione delle persone anziane disoccupate, nonché azioni di prevenzione volte a ridurre i rischi per la salute derivanti dalle malattie professionali.

Box 2.4 Invecchiamento attivo e *age management* nelle piccole e medie imprese italiane

In base ai risultati di una recente indagine dell'Inapp su PMI e *age management*¹², l'aumento dell'età media delle risorse umane viene rilevato negli ultimi cinque anni soltanto dal 21,6% delle imprese. La percezione dell'invecchiamento viene riferita con frequenza più elevata nel settore industriale in senso stretto (26,8%), seguito dalle costruzioni (22,8%), mentre inferiori risultano le percentuali nei servizi avanzati e nei servizi di base.

Fra le imprese che hanno riscontrato un aumento dell'età media della propria forza lavoro, il 52,9% non considera tale crescita né un vantaggio né uno svantaggio, mentre il 28,1% ritiene tale aumento uno svantaggio e soltanto il 19% pensa che questo sia un vantaggio. La percezione dell'invecchiamento aumenta al crescere della classe dimensionale, mentre a livello settoriale è nelle costruzioni che prevale la dichiarazione di svantaggio (45,7%). Nelle PMI rientra una grande varietà di imprese con caratteristiche differenti dal punto di vista della struttura, delle attività e della visione strategica (Politecnico di Milano 2022), che incidono non solo sulla capacità competitiva, ma anche sul modo di affrontare le sfide poste dall'innovazione tecnologica.

Secondo i risultati dell'indagine, solamente un quarto delle imprese (25,5%) prevede nuove assunzioni o collaborazioni, per affrontare le sfide poste dall'introduzione delle tecnologie 4.0. Tale percentuale risulta più alta nelle imprese fino a 19 addetti (26,2%) e nel settore delle costruzioni (31,1%), dove è più presente anche la necessità di sostituzione dei lavoratori anziani con i giovani (11%).

Emerge invece in prevalenza un orientamento al mantenimento/adattamento della propria forza lavoro, con il 51,4% delle imprese che prevede di incrementare investimenti nello sviluppo delle competenze, e il 29,8% che ritiene necessario intervenire con misure di riqualificazione per lo svolgimento di nuovi ruoli e mansioni.

Focalizzando l'attenzione sull'adeguatezza delle competenze dei lavoratori over 50 di fronte alla transizione digitale, il 45,3% le ritiene adeguate a fronte di un 40,7% che invece ritiene che non lo siano. Le prime tre competenze da sviluppare nella forza lavoro over 50 sono quelle informatiche professionali (63,4%), informatiche di base (59,2%) e digitali più in generale (50,3%).

Solo una porzione ridotta di aziende, pari al 3,2%, ha dichiarato di aver usufruito di incentivi volti ad agevolare l'assunzione di personale in età avanzata. La propensione all'utilizzo di queste misure appare più elevata, anche se di poco, nelle PMI di maggiori dimensioni, nei settori delle costruzioni e dell'industria in senso stretto, mentre è più ristretta nei servizi di base¹³.

¹² L'indagine era finalizzata a esplorare il rapporto fra le modalità con cui le imprese hanno affrontato i recenti mutamenti economici e tecnologici e le scelte gestionali nei confronti delle risorse umane di 50 anni e più. È stata condotta su un campione rappresentativo di 2.500 imprese, società di capitale e di persone extra agricole, con un numero di addetti compreso fra le 10 e le 249 unità collocate su tutto il territorio nazionale con una stratificazione basata sulle quattro principali macroaree geografiche del Paese (Nord-Est, Nord-Ovest; Centro, Sud e Isole).

¹³ Nell'industria in senso stretto sono compresi i settori B) estrazione di minerali da cave e miniere; C) attività manifatturiere; D) fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; E) fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento. Nei servizi di base sono classificati G) commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli; H) trasporto e magazzinaggio; I) attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; P) istruzione; Q)



In caso di assunzione di nuovo personale, la disponibilità di incentivi e/o agevolazioni specifiche è stata indicata come aspetto importante dal 35,6% delle PMI, in relazione all'assunzione di operai specializzati, dal 32,4 nel caso degli impiegati, dal 29,9% per gli operai generici e dal 29,2% per l'assunzione di dirigenti o quadri. Considerando la classe dimensionale, si registra un maggior interesse verso la disponibilità di incentivi e agevolazioni nel caso di reclutamento di operai specializzati e generici da parte delle imprese più grandi. Le stesse imprese mostrano un minore interesse nel caso di assunzione di dirigenti/quadri e impiegati.

Nel complesso, la situazione nazionale e regionale conferma che per il corretto dispiegamento di politiche del lavoro e strategie manageriali orientate all'invecchiamento attivo, è necessario il sostegno di strumenti normativi e strutture implementative specializzate e preparate, affiancate dall'attenzione a questi temi nell'ambito della contrattazione collettiva fra le Parti sociali. La costruzione e il consolidamento di un tale approccio sembrano possibili attraverso un rinnovato collegamento fra politiche attive del lavoro, sistemi educativi e formativi, politiche sociali e familiari e di sviluppo locale, entro una 'logica multi-agenzia' (Berdicchia e Masino 2013).

2.6 La nuova occupazione 'agevolata': effetti di genere

Nuovi contratti
e incentivi
nel 2022: i dati

Degli oltre 8 milioni di nuovi contratti attivati nel 2022, quasi 2 milioni (23,7%, e precisamente 1.907.590 contratti) hanno beneficiato di una forma di agevolazione (tabella 2.5). Nello specifico gli incentivi sono stati utilizzati nel 24,2% delle attivazioni maschili e nel 22,9% di quelle femminili. L'incentivo più utilizzato è stata la Decontribuzione Sud che ha riguardato il 65,2% dei nuovi contratti, (70,6% per uomini e 57,5% per donne, per un totale di più di 1,2 milioni di contratti) seguito dall'Apprendistato (21,2%, corrispondente a più di 400 mila contratti) e dagli incentivi rivolti a target specifici: Esonero giovani (nelle due forme ex L. 205/2017 e L. n. 178/2020) con il 4,7% totale (rispettivamente 1,2 e 3,5%) e Incentivo donne (nelle due forme ex L. n. 92/2012 e L. n. 178/2020), che ha inciso per il 4,8% sull'occupazione totale (2,9 e 1,9% rispettivamente) e per l'11,7% su quella specificatamente femminile (tabella 2.6).

Permanenza
dello squilibrio
di genere

I dati appaiono in linea con quelli dell'annualità precedente, con meno di un quarto delle attivazioni che hanno beneficiato di incentivi e una quota femminile inferiore al 41%, ma soprattutto inferiore alle attivazioni femminili

sanità e assistenza sociale; R) attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento; S) altre attività di servizi. Fra i servizi avanzati sono compresi J) servizi di informazione e comunicazione; K) attività finanziarie e assicurative; L) attività immobiliari; M) attività professionali, scientifiche e tecniche; N) noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese.

che non hanno usufruito di incentivazione (42,7%). Tale squilibrio di genere inoltre appare trasversale a tutte le forme d'incentivazione considerate, ad eccezione di Esonero art. 7 D.L. n. 104/2020 e art. 4 D.L. n. 4/2022.

Appare evidente come, nonostante la pluralità di incentivi a disposizione, nessuno di questi riesca ad attivare posti di lavoro a favore di donne almeno per la metà, al contrario, si attestano all'incirca a una quota simile a quella del tasso di partecipazione femminile (41%). In altri termini, la composizione e il relativo squilibrio di genere restano immutati, a conferma di divari sostanzialmente impermeabili a misure di tipo congiunturale, su cui misure esclusivamente dal lato della domanda di lavoro non sembrano poter incidere.

Tabella 2.5 Numero nuove attivazioni contrattuali per genere e incidenza % di donne per tipo di incentivo. Anno 2022

	Totale			% F per tipologia
	M	F	TOT	
Apprendistato	238.585	166.147	404.732	41,1
Esonero giovani L. n. 205/2017	14.040	9.385	23.425	40,1
Esonero giovani L. n. 178/2020	39.436	27.130	66.566	40,8
Esonero art. 7 D.L. n. 104/2020 e art. 4 D.L. n. 4/2022	20.946	19.796	40.742	48,6
Incentivo donne L. n. 92/2012	-	55.741	55.741	100
Incentivo donne L. n. 178/2020	-	35.799	35.799	100
Decontribuzione Sud	795.701	448.835	1.244.536	36,1
Altre misure	17.992	18.057	36.049	50,1
Nessuna agevolazione	3.522.078	2.628.892	6.150.970	42,7
Totale	4.648.778	3.409.782	8.058.560	42,3
TOTALE AGEVOLATE	1.126.700	780.890	1.907.590	40,9
% Agevolate sul totale	24,2	22,9	23,7	

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



Tabella 2.6 Incidenza % della tipologia di incentivo sulle assunzioni agevolate per genere. Anno 2022

	% Tipologia di incentivo su tot. agevolate per genere		
	M	F	TOT
Apprendistato	21,2	21,3	21,2
Esonero giovani L. 205/2017	1,2	1,2	1,2
Esonero giovani L. 178/2020	3,5	3,5	3,5
Esonero art. 7 D.L. n. 104/2020 e art. 4 D.L. n. 4/2022	1,9	2,5	2,1
Incentivo donne L. 92/2012		7,1	2,9
Incentivo donne L. 178/2020		4,6	1,9
Decontribuzione Sud	70,6	57,5	65,2
Altre misure	1,6	2,3	1,9
Totale agevolate	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

Il peso di precarietà e part time sulla qualità dell'occupazione

Il ruolo del tempo parziale nei contratti attivati è evidenziato nella tabella 2.7. La durata dei contratti e l'orario ridotto rappresentano infatti due indicatori di debolezza nel mercato del lavoro che presentano una forte connotazione di genere. Ricordiamo che il part-time è sovente involontario, costituendo così una condizione contrattuale di accesso al lavoro e non un'opzione di conciliazione scelta autonomamente e reversibile.

L'analisi della tabella 2.7 evidenzia inoltre due aspetti:

- il 43% di tutte le assunzioni agevolate è a tempo parziale, ma con una netta connotazione di genere: 58,5% delle donne contro 32,2% degli uomini. Il ricorso agli incentivi, quindi, riproduce lo scenario noto di un'occupazione femminile minore per quantità (le donne sono pari al 40,9% del totale) e con minori ore lavorate;
- lo scenario è più incisivo nel caso di presenza di agevolazioni rispetto al caso senza agevolazioni. Il dato del 43% di assunzioni agevolate a tempo parziale è superiore alle assunzioni part-time avvenute in assenza di incentivo, sia per uomini (il 32,2% contro il 24,7%) che per donne (58,5% contro 47%).

Tabella 2.7 Numero contratti part-time e incidenza % su contratti attivati per genere - quota % contratti F sul totale per tipologia incentivo. Anno 2022

	M		F		TOT		% contratti F per tipologia
	PT	% PT su tot	PT	% PT su tot	PT	% PT su TOT	
Apprendistato	56.639	23,7	73.143	44,0	129.782	32,1	41,1
Esonero giovani L. 205/2017	2.366	16,9	3.368	35,9	5.734	24,5	40,1
Esonero giovani L. 178/2020	12.587	31,9	14.103	52,0	26.690	40,1	40,8
Esonero art 7 D.L. 104/2020 e art. 4 D.L. 4/2022	3.863	18,4	7.085	35,8	10.948	26,9	48,6
Incentivo donne L. 92/2012	-		36.173	64,9	36.173	64,9	100
Incentivo donne L. 178/2020	-		23.356	65,2	23.356	65,2	100
Decontribuzione Sud	279.506	35,1	287.505	64,1	567.011	45,6	36,1
Altre misure	8.223	45,7	11.919	66,0	20.142	55,9	50,1
Nessuna agevolazione	870.779	24,7	1.234.463	47,0	2.105.242	34,2	42,7
Totale	1.233.963	26,5	1.691.115	49,6	2.925.078	36,3	42,3
Tot agevolate	363.184	32,2	456.652	58,5	819.836	43,0	40,9

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

Se si aggiunge poi il fatto che la maggior parte delle assunzioni è a termine o addirittura è limitata solo ad una stagione (al massimo tre mesi) si capisce come le criticità siano ancor più ampie.

Ma dal momento che la natura delle misure di agevolazione non è uniforme, è necessario raggruppare gli incentivi per caratteristiche affini. Non tutti gli incentivi, infatti, sono stati disegnati per produrre occupazione stabile, mentre la modalità di orario ridotto in ingresso possono applicarsi alle diverse tipologie contrattuali a seguito di una specifica scelta del datore di lavoro. Fatta questa premessa, quattro sono le forme di incentivo presenti nell'ordinamento italiano: a) incentivi generalisti (ossia rivolti indistintamente a uomini e

Caratteristiche degli incentivi in relazione alle tipologie di contratto e ai beneficiari



donne) che prevedono l'attivazione di contratti a tempo indeterminato e altre forme discontinue (tabella 2.8a); b) incentivi generalisti che prevedono come opzione sia l'attivazione di contratti a tempo determinato che indeterminato (tabella 2.8b); c) incentivi ad opzione mista (tabella 2.8c); d) incentivi rivolti esclusivamente alle donne (tabella 2.8d).

Prevalenza per le donne di tipologie di contratto di lavoro discontinuo o a tempo parziale

Nel caso di Esonero giovani, nonostante la quota di contratti a tempo indeterminato attivati a donne non superi il 39,8%, la percentuale di part-time femminile è mediamente di venti punti superiore a quella maschile, in entrambe le tipologie (tabella 2.8a).

Particolare criticità va segnalata nel connubio tra contratto di somministrazione e tempo parziale in quanto la discontinuità della prestazione aggiunta all'orario ridotto definisce un quadro di crescente fragilità reddituale. Questa situazione si applica al 16% delle donne assunte con Esonero giovani L. n. 205/17 contro il 7,6% di uomini e al 20,8% delle donne assunte con Esonero giovani L. n. 178/2020 contro il 7,1 % maschile.

Tabella 2.8a Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi generalisti che prevedono l'attivazione di contratti a tempo indeterminato e altre forme discontinue non a termine. Anno 2022

		% tipologia di contratto su totale per genere		% PT M per tipologia contrattuale	% PT F per tipologia contrattuale
		M	F		
Esonero giovani L. n. 205/2017	Assunzioni a tempo indeterminato	78,9	83,6	19,3	39,8
	Assunzioni in somministrazione	0	0	7,6	16,0
	Totale	21,1	16,3	16,9	35,9
Esonero giovani L. n. 178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	100,0	100,0	33,1	52,8
	Assunzioni in somministrazione	95,5	97,5	7,1	20,8
	Totale	4,5	2,5	31,9	52,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

Decontribuzione Sud (tabella 2.8b) rappresenta la forma di incentivo alle assunzioni più consistente che ha dato vita al 70,6 % dell'occupazione maschile agevolata e al 57,5% di quella femminile. Tra l'opzione di contratto a tempo indeterminato e contratto a termine, quest'ultimo è stato prevalente sia per uomini che per donne (55,5% e 53,2%). Fra le assunzioni a termine spicca il 77,1% a tempo parziale fra le donne. La quota di assunzioni a tempo indeterminato è inferiore a quella degli uomini (12,2% contro 17,9%), mentre si registra una presenza femminile superiore nelle forme più discontinue: lavoro stagionale e contratto intermittente.

Tabella 2.8b Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi generalisti che prevedono sia contratti a termine che a tempo indeterminato. Anno 2022

		M % tipologia di contratto su totale per genere	F % tipologia di contratto su totale per genere	% PT M per tipologia contrattuale	% PT F per tipologia contrattuale
Decontribuzione Sud	Assunzioni a tempo indeterminato	17,9	12,2	27,2	70,2
	Assunzioni a termine	55,5	53,2	39,3	77,1
	Assunzioni stagionali	16,4	22,6	41,9	53,1
	Assunzioni in somministrazione	5,6	4,5	28,5	55,2
	Assunzioni con contratto intermittente	4,6	7,5	0	0
	Totale	100	100	35,1	64,1
Altre misure	Assunzioni a tempo indeterminato	32,5	11,1	26,5	40,5
	Assunzioni a termine	57,5	87,6	57,0	69,0
	Assunzioni stagionali	3,0	1,2	66,5	86,9
	Assunzioni in somministrazione	7,1	0,1	33,1	34,6
	Totale	100,0	100,0	45,7	66,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



Anche l'Apprendistato presenta un accentuato squilibrio di genere nei contratti a tempo parziale (43,6% donne contro il 21,9% degli uomini, cfr. tabella 2.8c). Al contempo presenta un utilizzo più marcato del lavoro stagionale sempre per le donne (14,7% contro 10,5%). L'esonero ex art. 4 che ha determinato il 2,5% dell'occupazione agevolata per le donne e l'1,2% per gli uomini, pur non presentando differenze di genere significative nella scelta delle tipologie contrattuali, riproduce anch'esso la prevalenza femminile nel part-time (35,8% donne contro 18,4% uomini), con gap notevolmente ampi in particolar modo nella somministrazione.

Tabella 2.8c Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi ad opzione mista. Anno 2022

		M % tipologia di contratto su totale per genere	F % tipologia di contratto su totale per genere	% PT M per tipologia contrattuale	% PT F per tipologia contrattuale
Assunzioni a termine		16,9	16,8	46,9	64,4
Esonero art. 7 D.L. 104/2020 e art. 4 D.L. 4/2022	Assunzioni stagionali	81,2	82,7	12,8	30,0
	Assunzioni in somministrazione	1,9	0,4	4,6	36,0
	Totale	100,0	100,0	18,4	35,8
	Assunzioni in apprendistato	88,2	84,5	21,9	43,6
Apprendistato	Assunzioni stagionali	10,5	14,7	40,4	47,7
	Assunzioni in somministrazione	1,3	0,8	12,5	25,4
	Totale	100,0	100,0	23,7	44,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

Il caso degli incentivi rivolti esclusivamente all'assunzione di donne appare emblematico di tutte le criticità strutturali dell'occupazione femminile sinora esposte in chiave comparativa. Entrambe le forme di incentivo presentano una bassa quota di lavoro stabile (12,1% e 33,4%, cfr. tabella 2.8d). Le forme contrattuali prevalenti, invece, sono quelle a termine e discontinue: nel caso di Incentivo donne, L. n. 92/2012, il 60% circa dell'occupazione creata è in somministrazione, con oltre il 57% di questa quota in part-time. L'incentivo donne ex L. n. 178/2020 predilige per il 43,4% il lavoro a termine, con una quota di part-time che supera il 78%.

Quote basse di lavoro stabile anche negli incentivi solo per donne

Tabella 2.8d Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi rivolti esclusivamente alle donne. Anno 2022

		% PTF per tipologia contrattuale	% tipo di contratto su totale assunzioni per tipologia
Incentivo donne L. n. 92/2012	Assunzioni a tempo indeterminato	68,2	12,1
	Assunzioni a termine	81,1	24,3
	Assunzioni stagionali	67,0	3,6
	Assunzioni in somministrazione	57,5	60,1
	Totale	64,9	100,0
Incentivo donne L. n. 178/2020	Assunzioni a tempo indeterminato	66,8	33,4
	Assunzioni a termine	78,2	43,4
	Assunzioni stagionali	60,4	8,8
	Assunzioni in somministrazione	25,7	14,3
	Assunzioni con contratto intermittente	0	0,1
	Totale	65,2	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



Cristallizzazione
delle criticità
del mercato
del lavoro
a sfavore
delle donne

In sintesi, l'incentivo scelto specificatamente per il miglioramento della partecipazione femminile ha quindi riprodotto le stesse criticità del mercato del lavoro. Resta prevalente il ricorso a contratti non stabili e la percentuale di part-time su tutte le forme contrattuali si attesta in media al 65%.

Lo scenario offerto dai dati Inps fotografa per le donne una consolidata crescita del lavoro a termine e discontinuo, la cristallizzazione della nota specificità femminile del tempo parziale. Il combinato disposto di queste due caratteristiche determina una maggiore difficoltà di permanenza nel mercato e una ridotta autonomia economica potenzialmente a supporto di percorsi individuali di lungo periodo veramente liberi, ivi compresa quello legato alla maternità. In mancanza di correzioni, il modello a partecipazione 'fragile', discontinua e con bassi redditi condurrà a costruire pensioni 'fragili' e a trasformare l'attuale *gender pay gap* in un *gender pension gap*.

Dalle evidenze prodotte, pertanto, emergono due riflessioni:

- a. in questi anni l'incentivo decontributivo non sembra aver prodotto alcun cambiamento nelle condizioni di contesto del mercato del lavoro e nelle disparità di genere, pur avendo favorito l'aumento dell'occupazione femminile ma con ridotte prospettive di stabilità e con conseguente penalizzazione retributiva. Il modello a partecipazione fragile di cui sopra può aver certamente intercettato parzialmente le preferenze della forza lavoro femminile, ma ha creato le condizioni per il consolidamento delle strategie di *labor hoarding* e di contenimento dei costi del lavoro per le imprese – che costituiscono la principale determinante della crescita del tempo parziale involontario;
- b. a prescindere dal dibattito sul ruolo effettivamente 'propulsivo' dell'incentivo (l'occupazione avrebbe potuto realizzarsi anche in sua assenza o no?), occorre comprendere se l'incentivo potrà essere in grado di recuperare il suo intento originario di politica pubblica agevolativa e correttiva dello squilibrio di genere presente nel reclutamento ordinario, in modo tale da poter giustificare la spesa pubblica di stimolo al raggiungimento di una finalità più alta e importante della creazione di nuova occupazione *tout court*.

2.7 L'integrazione salariale dei lavoratori occupati

Gli strumenti di integrazione salariale, o ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, permettono alle imprese di assorbire gli effetti occupazionali di shock alla domanda preservando i posti di lavoro. Le imprese che ne fanno richiesta riducono il monte ore, mentre ai lavoratori interessati viene corrisposto un'integrazione salariale a compensazione parziale della retribuzione persa.

Sull'enorme utilità di questo tipo di intervento non sembrano esserci dubbi. Il cosiddetto *labour hoarding* (ovvero il parziale e limitato inutilizzo da parte dell'azienda delle risorse umane contrattualizzate) durante uno shock negativo temporaneo consente all'impresa di mantenere uno specifico capitale umano all'interno dell'organizzazione produttiva ed evitare costosi processi di separazione e quindi di riassunzione e formazione quando le condizioni economiche migliorano.

Senza sussidi per il lavoro a orario ridotto, l'accumulo di manodopera potrebbe non essere ottimale durante gli shock temporanei a causa di problemi di impegno o difficoltà nello spostare le risorse nel tempo. I vincoli di liquidità, ad esempio, impediscono alle aziende di assicurare i lavoratori e genereranno cessazioni di contratto di lavoro inefficienti ed elevate. I programmi di riduzione dell'orario lavorativo ben concepiti e mirati, quindi, possono costituire uno strumento efficace per salvare posti di lavoro e imprese e per accelerare la ripresa economica. Anche la più recente letteratura economica (Kopp e Siegenthaler 2021; Giupponi e Landais 2023) mostra l'utilità durante le fasi di recessione economica dell'integrazione salariale, specie se supportata da importanti complementarità regolamentari e organizzative con il sostegno economico per disoccupazione. In particolare, questi studi concordano nel considerare l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro particolarmente vantaggioso nel caso di shock temporanei, con un effetto positivo sull'occupazione e riduzione del tasso di separazione dei lavoratori dalle imprese.

I problemi, semmai, riguardano l'uso inappropriato di tali programmi, ossia il ricorso alla sospensione dall'attività legata a una crisi non temporanea (aziendale o settoriale). In ogni caso, la forte contrazione causata dalla risposta sanitaria pubblica al Covid-19 è un caso da manuale per quanto riguarda il ricorso al lavoro a orario ridotto: combina una riduzione obbligatoria dell'orario di lavoro in molti settori a causa delle misure di confinamento e una massiccia crisi di liquidità per le imprese. Risulta infine utile ricordare che la raccolta di informazioni connesse allo strumento gestito dall'Inps (erogazione assegno di cassa integrazione) sconta il ritardo e la difficoltà oggettiva della gestione della Cassa integrazione guadagni (CIG) cosiddetta a conguaglio, ossia anticipata dall'azienda e successivamente rendicontata all'Inps che provvede in seguito al conguaglio. È questo il motivo fondamentale alla base del fatto che le statistiche pubblicate dall'Inps si concentrano sulle ore autorizzate e solo sporadicamente sulle caratteristiche anagrafiche dei percettori di CIG. Di fatto, non esiste una quantificazione esaustiva sul numero di percettori effettivi di CIG¹⁴.

L'utilità
dell'integrazione
salariale
in caso di crisi
temporanee

¹⁴ In termini di popolazione coinvolta nelle misure di sostegno al reddito in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro, infatti, i dati anagrafici sui percettori effettivi sono, sul versante



Prestazioni di integrazione salariale: dalla crisi pandemica a quella energetica

Tra il 2020 e il 2021 sono stati prodotti diversi interventi normativi che hanno previsto le misure adottate attraverso c.d. decreti Cura Italia e Rilancio e, in particolare, erano già disponibili le risorse finanziarie del Fondo nuove competenze, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, con il quale, in via straordinaria, è stato previsto il sostegno economico alla rimodulazione, concordata in sede sindacale, dell'orario di lavoro, parte del quale viene destinato a percorsi formativi (art. 88, D.L. n. 34/2020, convertito nella L. n. 77/2020). In base al Regolamento quadro comunitario, il Fondo sociale europeo (FSE) è destinato al cofinanziamento delle politiche attive del lavoro. Solo nei recenti casi di crisi economico-occupazionale (con la crisi di origine finanziaria del 2009-2012 e con la crisi causata dalla pandemia nel biennio 2020-2021) sia a livello di singoli Stati, sia a livello di normativa comunitaria si procede con misure 'in deroga' alle norme vigenti. Nel caso di specie si autorizza l'utilizzo del FSE per cofinanziare il sostegno economico, ovvero la misura di politica passiva del lavoro. In ambedue i casi, la Commissione europea ha ribadito la necessità di affiancare al sostegno economico anche interventi di riqualificazione e assistenza al reinserimento lavorativo quando trattasi di sospensioni lunghe e totali (c.d. 'a 0 ore') dell'attività lavorativa.

Legge di Bilancio 2022 e riforma degli ammortizzatori sociali: le novità

Nel corso del 2022, poi, sono state introdotte importanti modifiche legislative che hanno reso la CIG più fruibile anche al fine di poter fronteggiare la crisi energetica. La riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dalla Legge di Bilancio 2022 (legge n. 234 del 30 dicembre 2021), ispirata al principio dell'universalismo differenziato, ha modificato la disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al decreto legislativo del 14 settembre 2015, introducendo importanti novità a decorrere dal 2022. Limitatamente alle innovazioni normative sulle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro è opportuno ricordare che la Legge di Bilancio 2022 ha previsto:

- l'allargamento della platea dei soggetti destinatari dei trattamenti di integrazione salariale (anche straordinaria e dei Fondi di solidarietà bilaterale) comprendendo anche i lavoratori a domicilio e quelli assunti con contratto di apprendistato di qualunque tipologia (e non soltanto 'professionalizzante');
- la riduzione, da 90 a 30 giornate, del requisito soggettivo di anzianità minima di effettivo lavoro che i lavoratori devono possedere alla data di presentazione della domanda di concessione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (in caso di trattamenti straordinari) o all'Inps (in caso di trattamenti ordinari);

amministrativo, indisponibili. Cfr. <https://shorturl.at/qAG46>.

- il superamento dei (previsti) due massimali per fasce retributive attraverso l'introduzione di un unico massimale, al fine di rendere più generosa la prestazione per i lavoratori con bassi livelli retributivi;
- la riduzione, dal 1° gennaio 2025, del contributo addizionale dovuto dai datori di lavoro che non fruiscono di trattamenti di integrazione salariale da almeno 24 mesi.

Inoltre, nel corso del 2022, la disciplina delle integrazioni salariali è stata interessata da altri interventi normativi adottati per sostenere direttamente le imprese e gli operatori economici dagli effetti negativi dell'aumento dei prezzi nel settore dell'energia e, in particolare, dell'elettricità dovuti, come già menzionato, alla grave crisi internazionale legata al conflitto russo-ucraino (D.L. del 27 gennaio 2022, n. 4 e D.L. del 21 marzo 2022, n. 21, D.M. del 31 marzo 2022, n. 6715).

I provvedimenti a seguito dell'aumento dei prezzi dell'energia

L'insieme di questi provvedimenti ha previsto, relativamente al trattamento ordinario di integrazione salariale, una serie di esoneri e facilitazioni. *In primis*, il Decreto Sostegni ter (D.L. n. 4/2022) ha previsto l'esonero dall'obbligo del versamento del contributo addizionale per i datori di lavoro operanti delle aziende energivore (che consumano grandi quantitativi di energia elettrica o di gas per svolgere le proprie attività) che abbiano ridotto o sospeso l'attività lavorativa dal 1° gennaio al 31 marzo 2022.

Ancora in riferimento alle aziende energivore, il D.L. n. 21/2022 ha escluso, per il periodo 22 marzo-31 maggio 2022, l'applicazione del contributo addizionale e ha previsto, esclusivamente per l'anno 2022 – per i datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della CIGO che hanno raggiunto il limite massimo di durata del trattamento di integrazione salariale – il riconoscimento di ulteriori periodi del suddetto trattamento per un massimo di 26 settimane, da fruire entro il 31 dicembre 2022, in deroga ai limiti di durata vigenti (52 settimane nel biennio mobile ovvero il limite massimo complessivo nel quinquennio mobile).

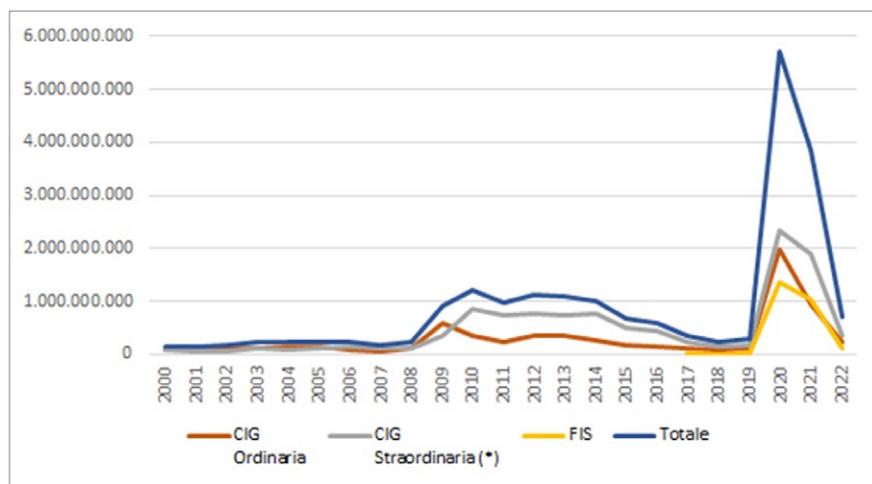
Da ultimo il D.M. n. 67/2022, in ragione della crisi energetica e del conflitto ucraino, ha previsto che per la causale 'crisi di mercato' (ambito CIGO), esclusivamente per l'anno 2022, rientrano in tale casistica anche le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa dovute all'impossibilità di concludere accordi o scambi in ragione delle limitazioni conseguenti alla crisi in Ucraina. Inoltre, la causale 'mancanza di materie prime o componenti' necessari alla produzione non imputabile all'impresa sussiste anche quando la stessa sia riconducibile a difficoltà economiche, imprevedibili, temporanee, anch'esse non imputabili all'impresa, nel reperimento di fonti energetiche funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione.



Nel 2020 il picco:
5,7 mln di ore
autorizzate
per CIG e FIS

Sul piano operativo, dunque, le forme tradizionali di CIG (ordinaria, straordinaria e solidarietà), così come avvenne nel periodo di crisi economica e occupazionale del 2009-2012, sono state affiancate dalla CIG in deroga con causale Covid e con interventi successivi si è imboccata la strada. I dati resi noti dall'Inps in forma di serie storica delle ore autorizzate dal 2000 al 2022 per CIG ordinaria, straordinaria (ivi compresa quella la CIG in deroga) e dal 2017 il Fondo d'integrazione salariale (FIS) mostrano con evidenza il picco assoluto raggiunto nel 2020 con 5,7 milioni di ore autorizzate; picco parzialmente confermato nell'anno successivo con 3,9 milioni di ore (figura 2.18). Un ulteriore dato prodotto e reso noto periodicamente dell'Ente previdenziale italiano riguarda il cosiddetto tiraggio della CIG, ossia il livello di effettivo utilizzo delle ore di sospensione temporanea rispetto al totale delle ore autorizzate. Come mostra la tabella 2.9 successiva, il tasso di utilizzo, che in media non raggiunge il 40%, è decisamente basso per la CIG ordinaria e più alto per la CIG in deroga. Di fatto, nel 2021 tutte le forme di intervento di sostegno al reddito in caso di sospensione temporanea dal lavoro registrano un tasso di utilizzo (39,7%), superiore di circa 10 punti percentuali rispetto a quanto fatto registrare nell'annualità successiva (30,1%). Questo dato conferma il carattere di urgenza assoluta che le imprese hanno affrontato per contrastare il blocco delle attività produttive imposto dal lockdown e dalla lenta ripresa dei mesi successivi al marzo-aprile 2020.

Figura 2.18 Serie storica delle ore autorizzate per CIGO, CIGS (comprensiva della CIG in deroga) e FIS. Anni 2000-2022



Nota: * compresa quella in deroga.

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

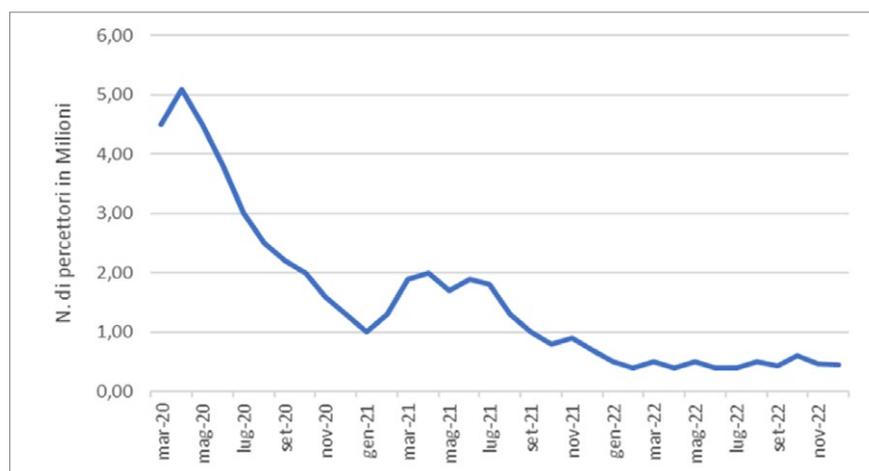
Tabella 2.9 Tiraggio della CIG: tasso di utilizzo effettivo delle ore autorizzate di sospensione. Anni 2021 e 2022

	CIG ordinaria	CIG straordinaria	CIG in deroga	Fondi di solidarietà	Media Totale
Tiraggio anno 2021	29,20%	38,67%	52,52%	41,10%	39,73%
Tiraggio anno 2022	26,86%	30,68%	52,43%	30,33%	30,11%

Fonte: Inps, Osservatori statistici

Per quanto attiene il numero di percettori di CIG (intendendo il numero di individui beneficiari su base mensile di almeno un'ora di sussidio al reddito per sospensione, in tutte le sue forme), l'ultimo Rapporto Inps informa (Inps 2023) come ad aprile 2020 avevano superato i 5 milioni, nel momento della massima restrizione alle attività economiche e produttive. I cassintegrati si sono ridotti quindi molto velocemente nel corso dell'estate. Ma nell'autunno-inverno successivo, tra il 2020 e il 2021, in seguito alla seconda ondata pandemica e in un contesto in cui non si era ancora avviata la campagna di vaccinazione, erano ritornati a crescere sfiorando i 2 milioni. È solo all'inizio del 2022 che il numero di beneficiari di CIG scende sotto le 400 mila unità al mese e tale rimane per tutto l'anno (figura 2.19).

Da 5 mln di persone beneficiarie di almeno un'ora al mese di sussidio per sospensione ad aprile 2020, a 400 mila nel 2022

Figura 2.19 Cassa integrazione guadagni (CIGO, CIGS CIG in deroga e FIS): numero di percettori. Dati mensili. Periodo: marzo 2020-gennaio 2023

Fonte: Inps, XXII Rapporto annuale, 2023



La dinamica delle ore medie mensili di sospensione per percettore, prosegue l'Inps, dopo il picco di aprile 2020 quando la media era risultata superiore alle 100 ore per beneficiario (rispetto alle 160 o 168 ore medie mensili di lavoro previste dai CCNL), si è attestata dalla seconda metà del 2020 fino al termine del 2021 tra le 60 e le 80 ore e, successivamente, cioè nel 2022, intorno alle 50 ore. Tutto ciò indica che nell'ultimo anno la CIG è tornata ai livelli precrisi pandemica.

Rischi
dell'adozione
della misura
in caso
di crisi aziendali
irreversibili

Il dato sulla 'consistenza' della sospensione è particolarmente importante. Da un lato, infatti, rende noti i connotati assunti dal già citato *labour hoarding*, dall'altro tende a mettere in mostra la dimensione più problematica delle politiche di sostegno al reddito: il ricorso a una misura studiata per fronteggiare shock negativi temporanei della produzione aziendale anche in situazioni di crisi aziendali irreversibili. D'altra parte, la stessa disciplina della CIG rivela proprio la presa d'atto di un'elevata probabilità di fallimento della misura, sfociando comunque nella risoluzione del rapporto di lavoro. Tale logica è anche alla base delle previsioni volte ad incentivare l'assunzione dei percettori della CIG per accordo di transizione occupazionale, quali quelle che introducono agevolazioni economiche ad hoc o che disciplinano la possibilità di assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante, senza limiti di età.

2.8 Dall'occupabilità alla piena occupazione: lo Stato come *Employer of last resort*

Nel solco di quanto esposto lo scorso anno¹⁵, si presenta qui di seguito una breve disamina di una proposta di policy, lo Stato come *Employer of last resort* (ELR)¹⁶ che, spostando il focus dell'intervento pubblico dall'occupabilità all'occupazione (nello specifico alla piena occupazione), si configura come alternativa alle politiche attive del lavoro.

La differenza
fra occupazione
e occupabilità

Ciò che distingue il concetto di occupabilità (alla base delle politiche attive del lavoro) e quello di occupazione (alla base dell'ELR) è il rimando a due impianti teorici distinti e alternativi nell'interpretazione dei meccanismi di funzionamento dei sistemi economici capitalistici e, di conseguenza, nelle ricette di politica economica e nella considerazione della necessità di intervento, o non intervento, dell'attore pubblico.

¹⁵ Si veda il Rapporto annuale Inapp del 2022 (Inapp 2022b, 87-89).

¹⁶ Si tratta della proposta elaborata da Hyman Minsky per aggredire la componente strutturale della disoccupazione, all'origine, a suo giudizio, del conflitto e del disagio sociale, con l'intento di trovare una soluzione efficace e definitiva al problema della povertà e della disuguaglianza.

Concentrarsi sull'obiettivo dell'occupabilità degli individui significa individuare le cause della disoccupazione nelle carenze qualitative dell'offerta di lavoro, ovvero nella scarsa corrispondenza (*mismatch*) fra competenze possedute e fabbisogni del sistema economico o, alternativamente, in un costo lordo della manodopera troppo alto rispetto al suo contributo in termini di produttività. Le politiche attive del lavoro, fulcro della strategia comunitaria a sostegno dell'occupazione, sono utili a ricomporre tale divergenza mediante l'offerta di formazione e/o orientamento di adeguata qualità. Tali politiche sono pienamente coerenti con la *supply-side economics* e con l'impostazione di stampo neoclassico che domina la scena economica fin dai primi anni '80, i cui tratti distintivi sono flessibilizzazione del mercato del lavoro, concorrenza, liberalizzazioni e privatizzazioni.

Nonostante i ripetuti interventi dal lato dell'offerta, soprattutto nell'Unione europea continua ad osservarsi una rilevante disoccupazione strutturale accompagnata da quote crescenti di occupazione instabile e precaria. Queste due evidenze hanno favorito un crescente interesse degli studiosi verso interpretazioni differenti circa le cause della disoccupazione e conseguenti indicazioni di policy alternative.

Molta attenzione si è rivolta, in particolare, alle politiche keynesiane, che propongono una lettura diametralmente opposta del funzionamento del sistema: la variabile discriminante dei sistemi capitalistici sarebbe la domanda aggregata che determina (ex post) l'equilibrio macroeconomico non necessariamente di piena occupazione.

Non fa eccezione il mercato del lavoro, dove la disoccupazione sarebbe causata dalla carenza di domanda da parte delle imprese. Uno dei maggiori problemi del capitalismo sarebbe quindi l'incapacità di generare sufficienti posti di lavoro per tutti quelli che vorrebbero lavorare. Responsabilità del Governo è dunque integrare la creazione privata con programmi d'occupazione diretta, di ultima istanza o di 'lavoro garantito' (Wray 2019, 42). L'obiettivo è quello di raggiungere la piena occupazione e fissare un livello minimo per il salario dei lavoratori occupati in questi programmi, sostituendo, di fatto, il salario minimo di legge "... perché, se un'occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per un'occupazione nel settore privato ad un salario inferiore a questo minimo" (Minsky 2014, 91).

Il programma ELR ha una natura anticiclica e di 'riserva' (*buffer-stock nature*), concepito per espandersi nelle fasi di contrazione economica e viceversa, in base ad una regola di 'prezzo fisso/quantità flessibile', vale a dire che viene fissato il prezzo del *buffer stock* (il salario del programma) mentre si consente

Il ruolo dello Stato nella creazione di 'lavoro garantito' e determinazione del salario minimo

Il programma ELR



Un programma che combina misure di welfare sociale e politiche macroeconomiche

alla quantità della merce (nello specifico, l'occupazione del programma) di fluttuare (Tcherneva 2019).

La strategia di creazione diretta di lavoro presenta la preziosa capacità di conseguire gli obiettivi della politica fiscale anti-recessione, nel momento stesso in cui emergono i bisogni sociali dei lavoratori che rimangono disoccupati, combinando misure di welfare sociale e politiche macroeconomiche in un'unica iniziativa programmatica, in modo tale da far sì che esse si rafforzino reciprocamente e in modo equilibrato. A differenza delle strategie convenzionali¹⁷, infatti, il lavoro generato con i programmi ELR avvia un effetto moltiplicativo della spesa impiegata che produce effetti occupazionali decisamente maggiori, consente di offrire lavori immediatamente disponibili laddove ce n'è più bisogno, in particolare a quelle persone che ne hanno maggiore necessità (Harvey 2019).

Questioni come il deterioramento ambientale, il degrado urbano, la disegualianza di genere, le carenze di servizi di cura per bambini e anziani, l'inadeguata formazione e istruzione sono gli aspetti su cui i sostenitori dell'ELR concentrano il loro interesse nella strutturazione dei programmi di lavoro garantito (Tcherneva 2019).

Creazione diretta di lavoro e contrasto alle disegualianze di genere

Il ruolo che una politica di creazione diretta di lavoro può svolgere, e il peculiare vantaggio che può offrire nel contrasto alla disegualianza di genere, la rendono uno strumento più profondo ed efficace di quanto non possano le politiche di conciliazione oggi comunemente perseguite. Nel contesto dell'ELR il genere può essere discusso sia come una variabile, sia come un processo. L'*empowerment* può essere visto come un migliore accesso alle attività di mercato o come un cambiamento di valutazione strutturale, a seconda che si adotti un approccio di 'marketing' o di 'approvvigionamento sociale'¹⁸

¹⁷ Il modo convenzionale con cui i Governi affrontano le recessioni è tagliando le tasse, ampliando i trasferimenti di welfare e/o aumentando gli acquisti di beni e servizi prodotti dal settore privato.

¹⁸ Il concetto di 'approvvigionamento sociale' (*social provisioning*) è il tratto distintivo che accomuna tutte le varietà di tradizioni che informano l'economia femminista. Esso indica il fatto di considerare l'economia come un processo di produzione e riproduzione sociale, mettendo in luce i modi in cui una società si organizza per produrre e riprodurre la vita materiale. L'approccio di *social provisioning* impone, quindi, di porre prima la questione di che cosa dovrebbe essere l'economia per poi decidere di conseguenza come organizzare le nostre attività.

al lavoro di cura¹⁹ non retribuito, come suggerito dalle economiste femministe²⁰ (Todorova 2009).

Nell'ambito di un programma di ELR adeguatamente progettato, le attività di lavoro di cura diventano parte integrante del processo produttivo e la rimozione dell'obiettivo del profitto, alla base della creazione di posti di lavoro, può consentire di erodere il divario tra produzione e riproduzione e contribuire a un cambiamento nelle 'norme di genere'²¹, che sono alla base della distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo e che contribuiscono alla segregazione professionale e alla discriminazione nelle retribuzioni e nei benefici.

In ultima analisi, quindi, l'intervento dell'ELR è l'elemento centrale di un progetto complessivo di politica economica finalizzato a destrutturare i vincoli istituzionali che provocano disoccupazione e disuguaglianza. Una politica per

¹⁹ La questione del valore che la società attribuisce al lavoro di cura, delle risorse che destina a queste attività e dei riconoscimenti che è disposta ad attribuire a chi lo svolge è il nodo cruciale del problema dell'occupazione femminile e della disuguaglianza di genere. Le molteplici e profonde forme di discriminazione e disuguaglianza nel mercato del lavoro dovute al sesso sono direttamente collegate alla disparità di distribuzione dei lavori non retribuiti e alla loro sottovalutazione, derivanti dal modello culturale dominante che le economiste femministe, in particolare, definiscono esplicitamente etero-patriarcale. La divisione e la valutazione ineguale degli spazi pubblico-produzione/privato-domestico-riproduzione va legata alla divisione sessuale del lavoro che mascolinizza l'uno e femminilizza l'altro. La microstruttura, in cui si realizza questa macrostruttura, è il modello normativo del nucleo familiare 'uomo che porta il pane/donna che svolge il lavoro di cura'. In questo quadro di capitalismo etero-patriarcale, le economiste femministe comprendono lo Stato sociale come costituito sul modello 'uomo che provvede al sostentamento della famiglia/donna che dà assistenza'. La conseguenza di ciò è la relegazione delle donne a cittadine di seconda classe (poiché il lavoro non retribuito non dà accesso ai diritti). Allo stesso tempo, si dà per scontato che questi lavori si fanno carico di tutto quello che lo Stato sociale non fa, praticamente sostenendone il suo funzionamento.

²⁰ L'economia femminista (EF) non è un singolo corpus di idee ma si compone di un incrocio eterogeneo tra varie scuole economiche eterodosse (marxismo, post/keynesismo, istituzionalismo ecc.) e diverse correnti femministe (liberale, radicale, marxista, ecofemminista, decoloniale ecc.). Ciò che accomuna questa diversità di approcci è il porsi in alternativa al modello economico convenzionale di indirizzo neoclassico, proponendosi di cambiarne gli obiettivi: invece di mirare a massimizzare l'utilità (benefici o 'soddisfazioni' del consumatore) pone al centro dell'attività economica la riproduzione. L'EF intende la socioeconomia come un circuito integrato produzione-riproduzione. I mercati e lo Stato costituiscono la sfera monetizzata, dove sussistono il lavoro retribuito, i flussi monetari e gli scambi commerciali. Le famiglie e le reti costituiscono la sfera non monetizzata, lo spazio della sostenibilità della vita, dove esistono molte forme di lavoro non retribuito, lavori invisibili, storicamente assegnati alle donne, eseguiti in modo gratuito o sottopagato, che però sono essenziali per il funzionamento dell'economia e la generazione di benessere. Spostando l'asse analitico dai mercati ai processi di sostenibilità della vita, l'economia femminista identifica nella contraddizione tra il processo di accumulazione del capitale e i processi di riproduzione della vita la tensione fondamentale del capitalismo: per la produzione, le condizioni di vita sono una variabile di aggiustamento e la riproduzione della mano d'opera è un costo; per la riproduzione, l'obiettivo sono le condizioni di vita mentre la produzione di beni è un mezzo (Pérez e Agenjo 2020).

²¹ Le norme di genere sono le regole e le aspettative sociali che mantengono intatto il sistema di genere.



Il nuovo 'patto sociale', una rivoluzione del modo di considerare il mercato del lavoro

il lavoro esplicitamente redistributiva del lavoro, del reddito, del consumo e del potere.

Questo rappresenta, però, anche la più grande criticità di fondo della proposta, poiché una politica di ELR così concepita richiede l'accettazione di un nuovo 'patto sociale' che rigetti l'idea di considerare la disoccupazione e l'occupazione sottopagata come un equo prezzo da pagare in nome della stabilità economica.

Nessuna delle esperienze concrete sinora realizzate (alcune delle quali descritte in seguito) si è spinta fino a tanto, ma in molte è stato possibile notare molti degli effetti positivi prospettati dalle analisi teoriche.

In ogni caso, quand'anche "la realtà non dovesse conformarsi a tali condizioni, la prospettiva di un datore di lavoro di ultima istanza sarebbe comunque necessaria per intaccare la solidità della convinzione che la disoccupazione del lavoro e la disuguaglianza tra le persone sia un fatto naturale" (Gnesutta 2018, 111).

2.9a I programmi nazionali di impatto macroeconomico

Argentina

I risultati del programma argentino di garanzia del lavoro

Nel 2002 il governo argentino attuò un programma nazionale di Garanzia di lavoro chiamato *Plan Jefes y Jefas de Hogar*²². Questo programma garantiva inserimenti occupazionali a chiunque volesse lavorare, con particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata e ai cittadini poveri. Il programma si concentrava, soprattutto, nelle zone rurali colpite più duramente dalla crisi determinata dall'epilogo della '*Ley de convertibilidad*' del 1991. Quando il piano è stato implementato, uno dei primi fattori valutati è stato il suo impatto macroeconomico per capire se vi fossero stati miglioramenti significativi capaci di invertire un perdurante ciclo economico depressivo. I risultati furono promettenti, il calcolo rilevò un aumento della propensione marginale al consumo di quelle famiglie che ricevevano programmi di lavoro garantito. L'effetto sulla domanda aggregata fu rilevante: ogni punto di PIL investito nel programma di Garanzia di lavoro creò infatti una crescita della domanda e della conseguente produzione. Il programma fu implementato con una governance integrata tra istituzioni centrali e locali, coinvolgendo il Ministero del Lavoro responsabile del pagamento diretto dei beneficiari e le istituzioni locali che definivano i singoli progetti lavorativi, così come i soggetti beneficiari. La Garanzia di lavoro fu finanziata dal Ministero del Tesoro coinvolgendo quasi l'1% del PIL e il 4,9% del bilancio annuale. Dal 2003 il finanziamento fu eseguito dalla Banca Mondiale (600 milioni di dollari).

²² Per un approfondimento del programma si rimanda a Kostzer 2008.

Alla fine del 2002 due milioni di beneficiari ricevevano già un sostegno in termini di lavoro garantito²³.

India

Nel settembre 2005 il governo indiano approvò il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*²⁴. La legge offriva la garanzia legale di lavoro salariato occupato nella realizzazione di opere pubbliche e riservato ai componenti di una famiglia rurale che cercavano lavoro, nelle aree notificate dal Governo centrale. Il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* stabiliva che ogni regione avrebbe dovuto notificare un progetto di lavoro di ultima istanza. Quasi tutte le opere riguardavano la rigenerazione delle risorse naturali, affrontando le cause della povertà cronica come l'erosione del suolo e la scarsità d'acqua, divenendo così, di fatto, un'efficace strategia per far fronte a catastrofi naturali e cambiamenti climatici.

L'India e la garanzia di lavoro per la rigenerazione di risorse naturali in aree rurali

2.9b Le sperimentazioni locali di immediato inserimento occupazionale

Francia

Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) è un'iniziativa sociale di lavoro pubblico di ultima istanza avviata nel 2016 che mira ad affrontare la disoccupazione di lunga durata sperimentata in alcune aree geografiche del Paese. L'idea di base di TZCLD è quella di creare nuovi posti di lavoro che corrispondano alle competenze dei disoccupati di lunga durata, in modo da ridurre drasticamente la disoccupazione in quelle aree attraverso un processo in grado di integrare i bisogni delle comunità con le competenze dei beneficiari mediante un approccio bottom-up. Il TZCLD prevede l'istituzione di associazioni o imprese non a scopo di lucro che creino e gestiscano queste nuove attività economiche. Queste associazioni ricevono finanziamenti pubblici per coprire i costi dei salari dei lavoratori, fornendo loro un impiego stabile e un salario non inferiore a quello minimo legale. Le attività economiche create sulle esigenze locali possono spaziare da servizi di cura e assistenza, all'ambiente, alla cultura, all'artigianato. L'iniziativa mira a creare posti di lavoro che rispondano a bisogni sociali e ambientali rimasti insoddisfatti, riducendo al contempo la dipendenza dai sussidi di disoccupazione

Francia: lavoro pubblico di ultima istanza attraverso il finanziamento di associazioni e imprese senza scopo di lucro

²³ I progetti in cui erano coinvolti i beneficiari potevano essere suddivisi in 5 grandi categorie: 1) Progetti collettivi; 2) Microimprese; 3) Formazione professionale; 4) Lavoro amministrativo; 5) Occupazione nel settore privato. I beneficiari potevano anche avviare progetti di microimpresa su base individuale o collettiva.

²⁴ Per maggiori informazioni: cfr. Maiorano (2014).



e migliorando l'autostima e l'integrazione sociale delle persone coinvolte. Ad oggi più di sessanta progetti territoriali sono in corso di realizzazione in Francia, tra piccoli e grandi Centri, compresa Parigi.

Austria

Austria: la ricerca sugli effetti psicologici ed economici di un lavoro garantito e dignitosamente retribuito

Un'interessante e recente sperimentazione è quella effettuata in Austria, nella città di Marienthal²⁵, in Bassa Austria, dove, quando il progetto è iniziato (agosto 2020), un disoccupato su cinque cercava lavoro da più d'un anno. L'analisi sperimentale è stata ideata da economisti dell'Università di Oxford insieme a ricercatori dell'Università di Vienna del progetto *Marienthal reversed*. Il progetto pilota è stato commissionato dal servizio del mercato del lavoro della Bassa Austria. La sperimentazione aveva come obiettivo quello di analizzare gli effetti psicologici ed economici su una comunità di una garanzia universale di un lavoro dignitosamente retribuito, secondo i contratti nazionali di riferimento (escludendo lavori occasionali o mini-jobs), offerta a qualsiasi residente disoccupato da più di 12 mesi, per tre anni. Due anni dopo l'avvio, i risultati evidenziavano un incremento del reddito dei partecipanti, una maggiore sicurezza finanziaria e psicologica, una migliore pianificazione della vita. Concretamente, il progetto sperimentale prevedeva una preparazione iniziale di due mesi con lezioni individuali, consulenza e, se necessario, supporto degli assistenti sociali, medici e psicologi esperti. In seguito, i partecipanti erano poi assistiti nella ricerca di un lavoro adeguato completamente pagato dalla garanzia nel settore privato o nella creazione di nuovi lavori basati sulle necessità della comunità.

Italia

La creazione di lavoro per beneficiari di sussidi e disoccupati in quartieri periferici del Comune di Roma

Territori a disoccupazione zero (TDZ) è un progetto italiano di Garanzia lavoro attuato dal Comune di Roma, in collaborazione con l'Università di Roma la Sapienza, per la creazione diretta e immediata di lavoro in favore di beneficiari di sussidi e persone in cerca di nuova occupazione. L'obiettivo del progetto, avviato nei quartieri del comune di Roma di Tor Bella Monaca e Corviale, è creare nuova occupazione a partire dai bisogni territoriali emergenti attraverso una governance aperta al coinvolgimento di tutti gli interessati residenti nel territorio e con un modello innovativo di integrazione tra politiche attive del lavoro, formazione e azioni per la creazione diretta di lavoro. Le fasi in cui articola il progetto prevedono una metodologia di intervento basata su tre assi fondamentali: analisi e mappatura dei bisogni emergenti; animazione partecipata per la costruzione di una strategia occupazionale territoriale; for-

²⁵ Per un approfondimento del progetto di *Garanzia lavoro* cfr. De Minicis (2023) e Kasy e Lerner (2023).

mazione e percorsi di inserimento lavorativo sui profili professionali mappati mediante il coinvolgimento del tessuto produttivo e sociale del territorio.

Conclusioni

Il quadro che emerge dalla comparazione internazionale delle politiche e delle azioni appare chiaro: spesa sufficiente nel caso dei sostegni al reddito ma piuttosto bassa nel caso delle misure di politica attiva, per altro a vantaggio di una platea di beneficiari elevata. L'ovvia conseguenza è che la spesa pro capite per politiche attive si attesta su basse percentuali. Ciò rende meno probabile l'efficacia di tali azioni nel mercato del lavoro. Gli interventi analizzati (ivi compresi quelli sulla formazione giovanile fino a 25 anni) sembrano inoltre non raggiungere i risultati prefissati in termini di creazione di occupazione di qualità e, talvolta, appaiono anche poco compresi o solo parzialmente utilizzati dai beneficiari diretti, siano essi lavoratori o imprese: tuttavia, tra i giovani è alta la percentuale di quelli che, intervistati nell'ambito dell'indagine sull'orientamento condotta dall'Inapp, rispondono di non sapere cosa fare dopo gli studi e affermano di non utilizzare i servizi esistenti. Ciò impone una riflessione e una rivisitazione delle azioni orientative e di quelle educative. In generale, si rileva una sostanziale inadeguatezza della massa finanziaria allocata a favore di tali tipologie di interventi: essa appare insufficiente a garantire un buon investimento nella formazione finalizzata all'inserimento non solo di giovani, ma anche di donne e lavoratori più anziani.

All'interno di questo quadro, nonostante i rischi in termini di qualità del lavoro conseguito e di remunerazione insufficiente, continuano a rafforzarsi i canali informali di ricerca di lavoro, sui quali gioca una forte influenza anche il substrato socio-culturale del nostro Paese.

Il caso del parziale utilizzo degli incentivi per l'occupazione è emblematico: la decontribuzione è essenzialmente utilizzata da grandi imprese localizzate nel Centro-Nord quasi esclusivamente come strumento per abbattere il costo del lavoro, senza l'attivazione di autonomi e indipendenti circoli virtuosi occupazione-produttività che possano preservarsi anche nel lungo periodo.

Le misure a favore dei sempre più numerosi lavoratori al di sopra dei 50 anni d'età, auspicate in sede internazionale, non sembrano aver sufficientemente attecchito nel tessuto imprenditoriale italiano nonostante ripetute azioni intraprese a livello nazionale e regionale. Tali misure comunque non vengono



utilizzate per sviluppare e verificare il rapporto instauratosi fra lavoratore e impresa, considerando la mera assunzione come l'evento che risolve eventuali condizioni di svantaggio dei lavoratori anziani. Questione intimamente connessa a quella degli incentivi all'occupazione e occupabilità dei lavoratori più anziani è quella della formazione diretta a innalzare le loro competenze digitali. Le aziende italiane (in special modo le PMI) sono ancora oggi molto in ritardo nell'uso di questo tipo di politiche dirette, invero, a una platea più ampia rispetto a quella dei lavoratori maturi. Tale ritardo è connesso alla loro bassa capacità di far fronte alle sfide dell'innovazione e della digitalizzazione anche a causa di carenze infrastrutturali e dell'adozione di tradizionali modelli di business che non si concentrano sullo sviluppo delle competenze di chi già lavora, come emerge da una recente analisi dell'Inapp²⁶.

Quanto agli incentivi all'occupazione femminile, si evidenzia come essi non svolgano alcun ruolo sulla riduzione della posizione generalmente svantaggiata delle donne nel mercato del lavoro: restano precarietà (lavoro stagionale, intermittente), debolezza contrattuale, regime di orario ridotto e conseguente più bassa remunerazione. La questione evidenziata nel capitolo sembra quindi importante: c'è molta strada da fare per garantire una maggiore qualità dei posti di lavoro ottenuti e favorire le opportunità di carriera dirigenziali (nel settore pubblico e privato) e nel mondo della ricerca facilitando, al contempo, una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il supporto alla genitorialità, il contrasto alle dimissioni in bianco, il sostegno alle imprese a prevalente o totale partecipazione femminile (cd. imprenditorialità femminile). Restano comunque dubbi anche sull'efficacia dell'instaurazione di un sistema nazionale di certificazione di parità di genere per le imprese, così come stabilito all'interno della Missione 5 del PNRR: i dati mostrati evidenziano come le allocazioni finanziarie siano limitate e non risolutive dei gap riscontrati.

Le misure di integrazione salariale sono state rafforzate, in particolar modo dal 2020.

L'anno della pandemia ha visto la nascita di una doppia protezione in deroga (indennità Covid-19 e Cassa integrazione guadagni-CIG) che ha messo in secondo piano la Nuova Assicurazione per l'Impiego (NASpl) diretta a una platea diversa, costituita da lavoratori che hanno perso l'impiego. Anche la NASpl, come la CIG, ha avuto modifiche ampliative.

²⁶ Si veda il Comunicato stampa dell'11 luglio 2023 <https://bitly.ws/32PQU>.

Per affrontare in modo alternativo il problema della disoccupazione potrebbe essere opportuno considerare esperienze di lavoro conferito direttamente dall'attore pubblico come datore di lavoro di ultima istanza (*Employment of Last Resort*). Questa proposta si concretizza in un programma totalmente pubblico (finanziabile a qualsiasi livello territoriale) che impiegherebbe i disoccupati ad un salario di base. La disoccupazione sarebbe sostanzialmente azzerata attraverso la creazione diretta di posti di lavoro e non attraverso le usuali manovre espansive sulla spesa pubblica, sulla tassazione o sui tassi d'interesse che hanno come scopo quello di stimolo della domanda aggregata. L'ELR costituirebbe quindi un cordone di sicurezza per tutti i lavoratori e le lavoratrici che non sono assorbiti dalla domanda del mercato. L'ELR è uno schema di stabilizzazione anticiclica, in base al quale lo stock di lavoratori assunti attraverso questi programmi al salario base cresce quando l'economia è in recessione e diminuisce quando essa è in espansione, ovviando al problema della definizione di un salario minimo (in questo caso stabilito *de facto*). Per verificare la sua fattibilità finanziaria occorre analizzarlo, comparandolo a politiche alternative.



Bibliografia

- Berdicchia D., Masino G. (2013), L'age management nelle piccole e medie imprese: dalla concezione dell'età alle pratiche manageriali, *Sviluppo e organizzazione*, 254, pp.31-41
- Bergamante F., Marocco M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional Paper n.13, Roma, Isfol
- Council of the Baltic Sea States (2022), *Country profile - Finland. Policies for longer working lives*, Stockholm, CBSS <<https://bitly.ws/32c57>>
- De Minicis M. (2023), Ritorno a Marienthal, *lavoce.info*, 9 gennaio <<https://bitly.ws/32cU6>>
- European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bitly.ws/32cDP>>
- European Commission (2018), *Labour market policy statistics. Methodology 2018*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bitly.ws/32Xvc>>
- European Commission (2014), *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Federal Ministry Republic of Austria (2021), *National Report Austria. Fourth review and appraisal of the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002 and the Regional Implementation Strategy (MIPAA/RIS). 2018-2022*, Vienna, Federal Ministry Republic of Austria <<https://bitly.ws/32hmK>>
- Forrier A., Sels L. (2003), The concept employability: a complex mosaic, *International Journal of Human Resources Development and Management*, 3, n.2, pp.102-124
- Fugate M., Kinicki A.J., Ashforth B.E. (2004), Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications, *Journal of Vocational Behavior*, 65, n.1, pp.14-38 <<https://bitly.ws/32dgd>>
- Giupponi G., Landais C. (2023), Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, *The Review of Economic Studies*, 90, n.4, pp.1963-2005
- Gnesutta C. (2018), L'Employer of last resort come politica per il lavoro, *Economia & lavoro*, Carocci Editore, 52, n.2, pp. 89-112
- Harvey P. (2019), Tornare al lavoro: una proposta di lavori pubblici per la ripresa economica, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi
- ILO (2022), *Guiding questions for defining the normative content of the issues examined at the eleventh session of the General Assembly open-ended working group for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons*, ILO contribution, 22 February <<https://bitly.ws/32dHr>>
- Inapp (2022a), *I canali di ingresso nel mondo del lavoro*, Inapp Policy Brief n.29, Roma, Inapp.
- Inapp (2022b), *Rapporto Inapp 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inps (2023), *XXII Rapporto annuale*, Roma, Inps <<https://bitly.ws/32dLw>>
- Kasy M., Lehner L. (2023), *Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program*, IZA Discussion Paper n.16088, Bonn, IZA
- Kopp D., Siegenthaler M. (2021), Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession, *Journal of the European Economic Association*, 19, n.4, pp.2283-2321
- Kostzer D. (2008), *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Working Paper n.534, New York, Levy Economics Institute

- Lucantoni D., Principi A. (a cura di) (2022), *Politiche per l'invecchiamento attivo in Italia: Quali possibili obiettivi nelle Regioni, nelle Province Autonome, nei Ministeri e nei Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri? Raccolta di rapporti*, Roma, Dipartimento per le Politiche della Famiglia <<https://bitly.ws/32cZH>>
- Maiorano D. (2014), The politics of the Mahatma Gandhi national rural employment guarantee act in Andhra Pradesh, *World Development*, 58, pp.95-105
- Malandrini S. (2022), Agevolazioni per l'assunzione dei lavoratori svantaggiati. Quale tutela dell'occupabilità?, *Bollettino ADAPT*, n.21, 30 maggio <<https://bitly.ws/32dQL>>
- Minsky H. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse
- OECD (2023), *Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies*, OECD Legal Instruments n.419, Paris, OECD <<https://bitly.ws/32dTz>>
- OECD (2020), *Promoting an Age-Inclusive Workforce. Living, Learning and Earning Longer*, Paris, OECD Publishing <<https://bitly.ws/32gNm>>
- Özdemir E., Ward T., Fuchs M., Ilinca S., Lelkes O., Rodrigues R., Zolyomi E. (2016), *Employment of older workers*, Research Note n.5, Brussels, European Commission <<https://bitly.ws/32gSY>>
- Pérez A., Agenjo A. (2020), Economia Feminista, in Agenjo A., Molero R., Bullejos A., Martínez C. (coord.), *Hacia una economía más justa. Manual de corrientes heterodoxas*, Madrid, Economistas sin Fronteras, pp.51-97 <<https://bitly.ws/32gWN>>
- Politecnico di Milano (2022), *Osservatorio innovazione digitale nelle PMI. Innovazione digitale nelle PMI: uno, nessuno. ... ecosistema!*, Milano, Politecnico di Milano <<https://bitly.ws/32hbv>>
- Tcherneva P.R. (2019), Quali sono i rispettivi meriti macroeconomici e gli impatti ambientali della creazione diretta di lavoro e del reddito di base garantito?, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.109-135
- Todorova Z. (2009), *Employer of Last Resort Policy and Feminist Economics: Social Provisioning and Socialization of Investment*, MPRA Paper n.16240, Munich, University Library of Munich
- UNECE (2022), *Ageing Policy in Europe, North America and Central Asia in 2017-2022. Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the ECE region between 2017 and 2022* <<https://bitly.ws/32hA8>>
- UNECE (2019), *Combating ageism in the world of work*, UNECE Policy Brief on Ageing n.21, Geneva, United Nations Economic Commission for Europe <<https://bitly.ws/32hzo>>
- Vergari S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, Working Paper CSDLE Massimo D'Antona. IT n.292, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" <<https://bitly.ws/32hBU>>
- Walwei U. (1996), *Performance Evaluation of Public Employment Services (Pes)*, Geneva, International Labour Office <<https://bitly.ws/32hNV>>
- WHO (2021), *Global report on ageism*, Geneva, World Health Organization <<https://bitly.ws/32hff>>
- WHO (2002), *Active Ageing. A Policy Framework*, Geneva, World Health Organization <<https://bitly.ws/32het>>
- Wray R. (2019), L'importanza economica e sociale della piena occupazione, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.31-42



3 Le competenze per lo sviluppo personale e professionale: opportunità e sfide per i sistemi di formazione

Sintesi

Il 2023 è stato proclamato Anno europeo delle competenze e i Paesi dell'Unione sono esortati a investire nel potenziamento dei sistemi di istruzione e formazione per promuovere la competitività e il pieno sviluppo delle persone. Grazie alla spinta impressa dal PNRR e dal nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, l'Italia ha promosso diversi interventi per innovare il sistema di formazione. Gli ultimi dodici mesi, in particolare, si sono aperti con la riforma degli ITS, ridenominati Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) e si sono chiusi con la presentazione di un disegno governativo di riforma dell'attuale modello di filiera formativa tecnologico-professionale, con l'obiettivo di promuovere l'occupabilità dei giovani e innovare il sistema produttivo. Questi interventi si accompagnano all'implementazione di misure per incentivare la transizione duale e a un'azione di riforma delle politiche attive basata sulla cooperazione tra servizi pubblici e privati e la promozione di reti territoriali che coinvolgono anche i servizi a supporto delle persone più fragili.

La sfida cui questo insieme di riforme e interventi deve rispondere è rilevante. Sul fronte della formazione iniziale persiste la difficoltà di costruire una filiera lunga della formazione professionale presente su tutto il territorio nazionale, ma diversificata per rispondere ai fabbisogni espressi dai mercati del lavoro locali. Rispetto alla formazione continua si confermano i bassi livelli di partecipazione degli individui agli interventi formativi. Più in generale, continuano a manifestarsi disegualianze individuali e territoriali di accesso alla formazione che rappresentano un tratto comune a tutte le filiere formative. Una risposta adeguata a questa sfida presuppone non soltanto la capacità di migliorare i processi di definizione delle strategie e dei programmi di intervento e di rafforzare la governance dei sistemi di formazione, ma anche la volontà di porre al centro del processo di apprendimento la persona, riconoscendole un diritto soggettivo alla formazione che sia effettivamente esigibile.

3.1 Le politiche per l'apprendimento permanente

Negli ultimi due decenni il concetto di apprendimento permanente è stato di volta in volta interpretato in favore o di uno sviluppo esclusivamente personale o di una crescita delle sole competenze utili all'inserimento occupazionale, ponendo l'accento e gli investimenti di risorse e attenzione su occupabilità, *matching*, *profiling* e certificazione delle competenze o, viceversa, su inserimento e riconoscimento sociale, alfabetizzazione funzionale e sviluppo di



Promuovere il
cambiamento
attraverso
attività
intenzionali

competenze di base e di cittadinanza, individuazione e valorizzazione del *prior learning* comunque e ovunque acquisito.

Il persistere di tale dicotomia interpretativa del concetto, accompagnata da conseguenti e altrettanto opposte ed escludenti scelte strategiche e politiche, avrebbe potuto minare alla base la costruzione e l'affermazione di un modello sociale basato sulla distribuzione equa e accessibile della conoscenza come asset fondativo della competitività dell'Unione europea. Per dirla con Stiglitz, "la determinante più importante dell'apprendimento degli individui è la loro capacità e abilità di imparare" (Stiglitz e Greenwald 2018, 68). "Individui e imprese debbono adottare un quadro cognitivo, ossia una mentalità che porti ad apprendere. Ciò implica la convinzione che cambiare sia possibile e importante e che si possa influire sul cambiamento e promuoverlo tramite attività intenzionali" (*ibidem*, 72). Queste due affermazioni sembrano ricostruire compiutamente l'orizzonte verso il quale convergono almeno quattro vettori osservabili di discontinuità rispetto a un passato che si potrebbe agevolmente collocare all'inizio del periodo della crisi pandemica.

Prima
discontinuità:
connessione
tra educazione,
formazione
professionale
e lavoro

La prima discontinuità si registra nel passaggio da rigide distinzioni di ruoli nei processi di apprendimento a moltiplicazioni delle esperienze di dialogo tra mondi dell'*education* – compresa quella terziaria – e della formazione professionale e del lavoro. Le riforme principali, adottate tra il 2020 e il 2022, ridisegnano contenuti e modalità di erogazione dei servizi educativi e formativi e rappresentano i nuovi quadri normativi di riferimento all'interno dei quali collocare l'attuazione di policy e l'implementazione di dispositivi finalizzati all'*upskilling* e al *reskilling* della popolazione, tracciando linee di collaborazione rafforzata e interfunzionale tra attori precedentemente non chiamati – e forse limitatamente disposti a farlo, per una storica tendenza all'autoreferenzialità – al dialogo e al confronto. La stessa nuova architettura della filiera lunga dell'istruzione, integrata sia nei contenuti curricolari (Istituti tecnici e professionali), sia dalla presenza di nuovi snodi e raccordi (gli ITS Academy), e sempre più arricchita dall'ampliamento dell'offerta formativa disponibile nei CPIA (Istruzione degli adulti) che comincia ad essere ricca e rilevante, rappresenta la maturazione progressiva del passaggio da una modalità di apprendimento essenzialmente basata sul trasferimento di conoscenze teoriche verso una decisa adozione di metodologie didattiche di tipo esperienziale e strumenti e supporti il cui utilizzo chiama in causa nuovi attori e nuove competenze. Un passaggio, questo, che, da un lato richiede un crescente e convinto impegno da parte degli attori socio-economici, portatori dell'interesse di poter contare su competenze aggiornate e pertinenti e, dall'altro, la piena disponibilità a un dialogo tra attori dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale e quelli che provengono dai

contesti produttivi, nel corso del quale possa reificarsi una vera e propria contaminazione culturale reciproca¹.

La seconda discontinuità si è registrata sul piano del policy design. Nell'ultimo triennio sono stati avviati e conclusi esercizi di programmazione (non solo in materia di politiche attive del lavoro) caratterizzati da visione strategica, programmazione condivisa e orizzonti attuativi pluriennali medio-lunghi. Un superamento, nei fatti, della frammentazione delle responsabilità attuative, della pianificazione di interventi distinti, settoriali, a forte rischio di sovrapposizione e di generazione di effetti di spiazzamento o di ridondanze, che ha caratterizzato per decenni la modalità di disegnare politiche ed elaborare programmi nel nostro Paese. Analizzando i contenuti di documenti di rilevanza programmatica quali il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)², il Piano nazionale nuove competenze (PNC)³, il Programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL)⁴ – compreso l'insieme dei Piani di attuazione regionali, il Fondo nuove competenze (FNC)⁵, il Piano nazionale di attuazione (PNA) della Raccomandazione VET⁶, nonché l'insieme dei Piani nazionali (PN) e dei Piani regionali (PR) che definiscono per il periodo 2021-2027 le azioni supportate dal FSE+, è agevole riconoscere gli elementi di coerenza interna, le linee di continuità e mutuo rafforzamento degli interventi e dispositivi previsti, la focalizzazione su sfide e obiettivi definiti e quantificati, il ricorso a dati ed evidenze per supportare le scelte strategiche. Altrettanto pervasiva e ricorrente è l'adozione dei principi della centralità della persona e del diritto soggettivo alla formazione⁷, la gradualità, progressività e incrementalità nello sviluppo dei sistemi e servizi e, soprattutto, la sussidiarietà della governance. Ed è proprio rispetto alla governance che si assiste a una terza importante discontinuità, in questo caso si potrebbe parlare di un'accelerazione di processi avviati formalmente con la legge n. 92/2012. Si tratta del ricorso sempre più frequente a strategie di rete che, localmente, spesso su scala micro-territo-

Seconda discontinuità: la programmazione strategica

Terza discontinuità: reti territoriali e governance multilivello

¹ Tra l'altro, evocata come condizione abilitante per un dialogo efficace tra i contesti educativi e formativi e quelli produttivi nel Piano nazionale di attuazione della raccomandazione sull'IFP.

² Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 6 luglio 2021 (10160/21).

³ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 14 dicembre 2021 *Adozione del Piano nazionale nuove competenze*.

⁴ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 novembre 2021 *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*.

⁵ D.L. Rilancio (art.88, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, modificato dall'art. 4, D.L. 14 agosto 2020, n. 104), attuato sulla base delle disposizioni del D.I. del 9 ottobre 2020 e del D.I. del 22 gennaio 2021.

⁶ Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, sul documento recante *Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET*. Rep. atti n. 24/CU del 2 marzo 2023.

⁷ Per un approfondimento sul tema si rimanda alla lettura del Focus *Il diritto soggettivo alla formazione in Europa* a pag. 201.



riale, possono assumere fisionomie e architetture più o meno multiattoriali, dimensioni variabili per numerosità dei propri membri, livelli di formalizzazione che spaziano dal protocollo all'accordo di partenariato, persistenza nel tempo che va dal consolidamento maturo all'estrema transitorietà, spesso legata al mero raggiungimento di un obiettivo progettuale o alla semplice gestione di un evento. Tali infrastrutture organizzative svolgono nei territori diversi ruoli strategici: sono antenne che supportano pratiche di ascolto dei bisogni degli individui o delle imprese, sono interlocutori delle amministrazioni locali per la gestione di interventi di protezione sociale, sono collettori di domande spesso latenti di orientamento e consulenza, rappresentano bacini di reclutamento di expertise specifiche – a volte rare – necessarie per l'implementazione di interventi di supporto a specifici target vulnerabili e fragili della popolazione locale. D'altra parte, l'importanza del ruolo delle reti territoriali dei servizi di istruzione, formazione, lavoro e inclusione sociale era stata correttamente individuata nella normativa di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012) e nell'Accordo del 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante *Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali*, con il quale era stato istituito il modello di governance multilivello più adeguato rispetto alla complessità che caratterizza il sistema di apprendimento permanente nazionale. Tali reti territoriali erano e sarebbero nella condizione di contribuire all'erogazione di servizi quali la lettura dei fabbisogni, i servizi di orientamento e il riconoscimento dei crediti.

L'architettura delle reti territoriali, esse stesse contesti di apprendimento, prevede la partecipazione di servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro presenti sui territori, inclusi i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), Università, agenzie formative e imprese, attraverso rappresentanze datoriali e sindacali, Camere di commercio, Osservatorio nazionale sulla migrazione e strutture degli enti pubblici di ricerca: e proprio questa cooperazione interistituzionale dovrebbe essere orientata a mettere in coerenza dispositivi e sperimentazioni riguardanti la certificazione delle competenze, l'orientamento e la consulenza individuale, nonché l'adozione di strumenti di valorizzazione delle competenze possedute. Sull'efficacia del funzionamento delle reti, siano esse alleanze transitorie piuttosto che comunità educanti che agiscono su scale territoriali ridotte o, ancora, infrastrutture organizzative altamente formalizzate, si gioca gran parte della possibilità di successo dei disegni riformatori precedentemente richiamati e, più oltre in questo Rapporto compiutamente descritti, nonché la possibilità di consolidare i processi di programmazione partecipata e condivisa attraverso il monitoraggio continuo degli effetti dei dispositivi e delle policy messe in campo. Il

PNA, d'altra parte, ha individuato, tra le azioni di accompagnamento delle diverse misure pianificate, anche quelle che prevedono un migliore utilizzo delle competenze di esperti provenienti dal mondo del lavoro e dei laboratori territoriali di eccellenza presso scuole, università o imprese e, in termini di personalizzazione e flessibilizzazione, azioni di facilitazione dei passaggi tra i sistemi – basati sul riconoscimento reciproco dei crediti formativi: “il previsto riconoscimento al cittadino di un percorso finalizzato all'apprendimento permanente ha evidenziato la necessità di definire e rendere disponibili, all'interno di specifiche Reti territoriali, percorsi integrati ai quali il cittadino stesso possa accedere per ottenere servizi finalizzati all'orientamento, all'accompagnamento nella definizione dei propri fabbisogni formativi nonché alla valutazione delle competenze acquisite in qualsiasi contesto di apprendimento, rendendo tali competenze spendibili nel contesto socio-lavorativo. Nella stessa direzione e finalità si colloca anche la formalizzazione di Patti territoriali, prevista come una modalità che potrebbe assumere la governance nell'ambito del Programma GOL”⁸.

La quarta discontinuità si registra in risposta ai bisogni di rendere esigibile il diritto soggettivo alla formazione, alla scelta di adottare la centralità del discente come principio e di accompagnare le transizioni digitale e verde. In questo caso a cambiare in modo sempre più marcato rispetto al passato è la modalità che orienta la progettazione didattica. Da una pianificazione rigida, con margini residuali di adattamento dei contenuti curriculari, dei tempi dell'apprendimento e delle metodologie adottate, si assiste sempre più spesso a una programmazione e pianificazione didattica adattiva, flessibile e sostenibilmente personalizzata. Ne sono esempi plastici i percorsi educativi offerti nei CPIA, ricostruiti sulla base di Patti formativi individuali redatti per ciascun allievo in ingresso. Sulla base della valorizzazione delle competenze già possedute dall'adulto, vengono elaborati piani individuali che assicurano la copertura dei gap individuati rispetto agli assi curriculari, riducendo sensibilmente il monte ore con chiari e benefici effetti in materia di conciliazione con i tempi di vita e di lavoro degli allievi. Analoghe esperienze di flessibilizzazione e adattamento dell'offerta formativa sono sempre più frequenti nelle aziende che, sulla base di processi di *skill gap analysis*, offrono ai propri dipendenti percorsi modulari di *upskilling* e *reskilling*. Modularità, flessibilità e personalizzazione sono anche caratteristiche dei diversi percorsi di aggiornamento e previsti per l'implementazione del Programma GOL attraverso la differenziazione degli interventi a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione,

Quarta discontinuità: la programmazione didattica personalizzata e flessibile

⁸ PNA, pagine 29-30.



del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali (reinserimento lavorativo, aggiornamento e riqualificazione, in primis).

Le discontinuità evidenziate sono osservabili: sono il precipitato di profondi cambiamenti culturali in corso e certamente necessari. Sono cambiamenti intenzionali, condivisi, rispetto ai quali ruoli e responsabilità sono chiaramente definiti, individuati. Sono, inoltre, supportati da scelte strategiche e allocazioni di risorse, iscritti in quadri normativi circostanziati e nella maggior parte dei casi completati da linee guida per l'implementazione e da infrastrutture organizzative potenziate o ad hoc istituite: non sono *solutions looking for problems* (prodotti in cerca di clienti).

L'esigibilità
del diritto
alla formazione
come ulteriore
necessaria
discontinuità

Per completare la virata, però, occorre una quinta, cruciale, discontinuità rispetto al passato. Occorre uno sforzo senza precedenti nella fase di implementazione di quanto disegnato, di spesa di quanto allocato, di trasformazione di una visione in una realtà accessibile ai cittadini. L'urgenza di reificare e di operationalizzare le politiche e le scelte compiute sta nell'ineludibile bisogno di rispondere concretamente e tempestivamente a una serie di sfide e criticità. L'articolazione dell'offerta educativa e formativa, complessa, adattiva, flessibile non sembra ancora bastare a incrementare i tassi di partecipazione: bassa attrattività, accessibilità ancora non garantita, scarsa visibilità, distribuzione territoriale non omogenea, remunerazione dell'investimento per la sua fruizione stimata insufficiente dai potenziali utenti dei servizi educativi e formativi sono solo alcune delle cause dei bassi livelli di partecipazione della popolazione adulta ad eventi formativi. Accompagnare le transizioni digitale e verde significa intervenire non solo con politiche economiche e aggiustamenti normativi a supporto dei settori e delle filiere produttive coinvolte. D'altra parte, "uno degli obiettivi della politica economica dovrebbe essere la creazione di politiche e strutture economiche in grado di potenziare sia l'apprendimento sia le ripercussioni dell'apprendimento" (Stiglitz e Greenwald 2018, 9). Significa, anche, riorientare i contenuti dei percorsi di *reskilling* dei lavoratori, ripensare e ristrutturare l'offerta di istruzione (da quella di base a quella avanzata e specialistica), attrezzare e adeguare la logistica, i contesti e i luoghi dove l'apprendimento avviene.

Riconoscere il diritto soggettivo alla formazione è importante, ma non è sufficiente: occorre renderlo esigibile, considerando che nella maggior parte dei casi chi si rivolge ai servizi che presidiano i processi di Individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) è per definizione un 'contraente debole', spesso non in condizione di far emergere autonomamente i propri bisogni. Ciò implica non solo una migliore e più efficiente distribuzione di questi servizi su tutto il territorio, compresi quelli per la valorizzazione

delle competenze acquisite in esito ad opzioni di apprendimento brevi⁹, ma, soprattutto, di poter contare su operatori competenti (non solo formalmente qualificati o incaricati) nella gestione di relazioni complesse, su infrastrutture informative funzionali e aggiornate e, infine, su reti territoriali i cui membri possano sostanziare concretamente il concetto di presa in carico.

3.2 La certificazione delle competenze

L'implementazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)¹⁰ è considerata necessaria al fine di promuovere la piena attuazione delle politiche per l'apprendimento permanente¹¹. Quest'ultimo, come è noto, pone al centro la persona, alla quale va riconosciuto il diritto alla fruizione di opportunità di apprendimento accessibili ed efficaci lungo tutto l'arco della vita, nonché il diritto di avvalersi di adeguati supporti per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite in ogni contesto, formale, non formale e informale.

Il recente Piano nazionale di attuazione (PNA) della Raccomandazione VET – funzionalmente iscritto nella strategia nazionale complessiva disegnata dal PNRR – individua la promozione e messa a regime dei processi di Individuazione, validazione e certificazione delle competenze come una delle tre direttrici d'intervento, insieme alle attività volte a incrementare l'attrattività dei servizi educativi e formativi disponibili e agli interventi diretti di progettazione ed erogazione di un'offerta formativa adeguata e in grado di aumentare il peso del fattore della personalizzazione degli apprendimenti.

Viene posta un'attenzione specifica alla flessibilizzazione dell'offerta formativa basata sui risultati di azioni di *skills assesment* e *profiling* che possano alimentare correttamente la progettazione di interventi modulari, articolati in obiettivi di apprendimento e correttamente e formalmente impostati per garantire che le competenze in esito siano valorizzabili e certificabili. Il sistema dell'apprendimento permanente è ora normativamente attrezzato per supportare questi processi, ma la sua implementazione necessita di investimenti di natura infrastrutturale (essenzialmente nel potenziamento delle competenze degli operatori e nella qualità dei sistemi informativi).

Implementazione del sistema di IVC nelle Regioni e Province autonome

⁹ Per un approfondimento sul tema si rimanda alla lettura del Focus *Ampliare le opportunità di apprendimento con le microcredenziali e il digital badge* a pag. 207.

¹⁰ D.Lgs. 16 gennaio 2013, n. 13; D.l. 30 giugno 2015; D.l. 8 gennaio 2018; D.l. 5 gennaio 2021.

¹¹ Gli altri due sistemi che concorrono alla piena attuazione delle politiche per l'apprendimento permanente sono: il Sistema delle reti territoriali integrate dei servizi di istruzione, formazione e lavoro (art. 4, commi da 55 a 56, L. 28 giugno 2012, n. 92) e il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU) (artt. 13, 14 e 15, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150).



L'indagine
dell'Inapp
sui Sistemi
regionali
di certificazione
delle competenze

L'implementazione a livello delle singole Regioni e Province autonome (P.a.) del sistema di IVC si pone come elemento fondamentale nel quadro dei servizi necessari alla piena attuazione delle policy finalizzate a rafforzare il sistema di istruzione, formazione e lavoro, nell'ottica della costruzione di un apparato condiviso, territorialmente integrato e coordinato a livello nazionale.

Nell'ambito della cornice normativa nazionale, le Regioni e le P.a. hanno progressivamente disciplinato, nelle sfere di propria competenza, i servizi di IVC. Il monitoraggio, realizzato dall'Inapp nel periodo aprile 2022 - marzo 2023, le cui risultanze sono in via di pubblicazione (Inapp *et al.* 2023b), ha messo in evidenza i grandi sforzi compiuti dalle singole amministrazioni per allinearsi alla normativa vigente in materia.

L'analisi svolta ha avuto avvio da una disamina dei documenti normativi relativi ai Sistemi regionali di certificazione delle competenze (ai sensi del D.Lgs. n.13/2013). Le informazioni così raccolte sono confluite all'interno di schede monografiche regionali¹² che hanno rappresentato il materiale informativo di partenza per l'ulteriore approfondimento qualitativo¹³ realizzato attraverso interviste a testimoni diretti dell'implementazione del sistema di IVC nelle singole Regioni e P.a.

L'analisi condotta sulla base dei Riferimenti operativi di rispetto degli Standard minimi di sistema e dei Livelli essenziali di prestazione¹⁴ evidenzia uno stato di avanzamento diversificato. I dati sono in questa sede discussi in maniera sintetica sulla base dell'aggregazione in 3 cluster: 1) Regioni/P.a. con standard completi e servizi operativi¹⁵; 2) Regioni/P.a. con standard completi e servizi operativi in fase sperimentale¹⁶; 3) Regioni/P.a. con standard in fase di realizzazione e servizi non attivi¹⁷.

¹² Le monografie dedicate alle singole Regioni e P.a. riportano l'analisi di dettaglio dei dati sullo stato di evoluzione dei dispositivi regionali di IVC. Esse rappresentano parte integrante del Monitoraggio del SNCC in corso di pubblicazione.

¹³ Sono state realizzate 86 interviste a dirigenti, funzionari e operatori. Gli approfondimenti sono stati realizzati partendo dalla definizione di indicatori sintetici utili a svolgere un'analisi trasversale e comparata dei diversi sistemi di IVC regionali. Gli indicatori sono stati costruiti in funzione e secondo le logiche di raggruppamento delle domande svolte nel corso delle interviste. Nello specifico, si è inteso sistematizzare le informazioni relative: alla costituzione del sistema, al repertorio delle qualificazioni, alle modalità di erogazione delle diverse fasi del servizio di IVC, all'organico coinvolto, alla pubblicità dei servizi, agli standard minimi di servizio e alla verifica dell'andamento del servizio.

¹⁴ Si vedano gli Allegati D ed E del D.I. del 5 gennaio 2021.

¹⁵ Le Regioni/P.a. sono 9: Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, P.a. Bolzano, P.a. Trento, Toscana, Umbria.

¹⁶ Le 9 Regioni sono: Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto.

¹⁷ Le 3 Regioni sono: Campania, Calabria, Molise. Si segnala che la Regione Campania, pur non avendo ancora avviato l'erogazione dei servizi di IVC per il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, ha regolamentato quasi tutti gli standard e, come

Passando a una disamina dello stato di avanzamento di ciascuno standard, osserviamo che in merito al primo “A. Garantire l’operatività di uno o più Repertori di qualificazioni”, tutte le Regioni/P.a. hanno definito gli standard del Repertorio e le modalità di aggiornamento e hanno integrato il proprio Repertorio nell’ambito del Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) consultabile nella sezione ‘Atlante e qualificazioni’ del sito Atlante del lavoro e delle qualificazioni (<https://atlatelavoro.inapp.org/>).

Per quanto concerne il secondo standard “B. Garantire l’operatività di un quadro regolamentare unitario delle condizioni di fruizione e garanzia del servizio e di relativi format e procedure standardizzati”, sono 18 le Regioni/P.a. che presentano una completa rispondenza ad esso avendo individuato un quadro unitario regionale delle condizioni di fruizione dei servizi di IVC; a queste si aggiungono 3 Regioni¹⁸ che si dichiarano in fase di implementazione del quadro.

In merito al terzo standard “C. Adozione di misure di informazione relative ai servizi di individuazione e validazione e certificazione”: le Regioni/P.a. che sono in una fase avanzata di implementazione del sistema hanno adottato o affermano di essere in procinto di adottare un sistema di misure informative in merito alla regolamentazione attuativa di riferimento alla normativa nazionale nei propri provvedimenti e alla relativa modulistica.

Per quanto riguarda il quarto standard “D. Personale addetto all’erogazione dei servizi, idoneo al presidio degli aspetti di contenuto curriculare, professionale e di metodologia valutativa”: sono 19 le Regioni/P.a.¹⁹ che hanno identificato le figure e/o relative funzioni a presidio delle diverse fasi del sistema di IVC.

In relazione allo standard “E. Funzionalità di un sistema informativo inter-operativo nell’ambito della dorsale informativa unica, ai fini del monitoraggio, della valutazione, della tracciabilità e conservazione delle attestazioni rilasciate”, i sistemi informativi delle Regioni/P.a. sono in fase di implementazione differenziata. Nonostante la dorsale informativa unica di fatto non sia ancora

richiamato nella scheda monografica regionale in corso di pubblicazione, l’attivazione dei servizi di IVC è prevista a partire dal 2023.

¹⁸ Nella Regione Marche, che risulta in fase di implementazione della normativa, i servizi sono in sperimentazione; le Regioni Molise e Calabria risultano in fase di implementazione della normativa, mentre i servizi non sono attivi.

¹⁹ Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, P.a. Bolzano, P.a. Trento, Toscana, Sardegna, Sicilia, Valle D’Aosta, Umbria e Veneto. Si precisa che la Campania, pur non avendo ancora attivato i servizi di IVC, ha individuato i requisiti professionali per l’esercizio delle funzioni a presidio dell’erogazione dei servizi e ha realizzato una prima fase di formazione degli operatori.



operativa, sono diverse le Regioni²⁰ che si dichiarano in fase di aggiornamento o revisione del proprio sistema informativo dedicato alla gestione dei dati relativi ai servizi di IVC ai fini del raccordo; un piccolo numero di Regioni²¹ dichiara di avere un sistema pronto per lo scambio dei dati con la dorsale unica; sono 2 le Regioni²² che non hanno ancora impostato il proprio sistema informativo in merito ai servizi di IVC.

La disamina dei tre standard che affrontano il tema delle disposizioni amministrative, delle condizioni di terzietà delle fasi del processo di IVC e delle disposizioni che disciplinano i criteri e le soglie di verifica e monitoraggio degli standard minimi di erogazione dei servizi da parte degli enti titolati (standard F, G, H) evidenzia che la quasi totalità delle Regioni/P.a. si dichiara in linea con le disposizioni previste dalle Linee guida 2021. L'accesso al servizio di IVC avviene con formale ed esplicita domanda della persona e le Regioni/P.a. assicurano la conformità alle disposizioni in materia di semplificazione, accesso agli atti amministrativi e tutela dei dati personali. Negli atti di recepimento della normativa nazionale a livello delle Regioni/P.a. sono definite le procedure a garanzia della collegialità, oggettività, terzietà e indipendenza nelle fasi dell'intero processo. In riferimento al riconoscimento dei crediti formativi, il sistema è attivo in tutte le Regioni e P.a. per quanto concerne il sistema formale, e molte sono le amministrazioni che hanno integrato le procedure di riconoscimento dei crediti nel quadro complessivo dell'IVC; alcune risultano essere in fase di aggiornamento. Per quanto concerne i regolamenti regionali in materia di dispositivi tecnici e procedurali, anche in funzione di specifiche sperimentazioni, sono individuati criteri, soglie e modalità di verifica, monitoraggio e vigilanza riferiti agli ambiti soggettivo, strutturale, finanziario e professionale, al fine di assicurare gli standard minimi di erogazione dei servizi da parte degli enti titolati.

Infine, in merito all'ultimo standard "I. Predisposizione di un elenco degli enti titolati pubblicamente accessibile e consultabile per via telematica", sono 18 le Regioni/P.a. che hanno pubblicato (anche in modo indiretto o ad accesso riservato) o si stanno organizzando per la pubblicazione degli elenchi degli enti titolati sul proprio sito istituzionale; 3 Regioni²³ non hanno ancora implementato l'elenco.

²⁰ Le 13 Regioni/P.a. sono: Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, P.a. Bolzano, P.a. Trento.

²¹ Sono 6 Regioni: Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Sardegna, Toscana.

²² Si tratta di Calabria e Molise.

²³ Le 3 Regioni sono Calabria, Campania e Molise.

Gli esiti del monitoraggio hanno messo in luce i grandi sforzi compiuti dalle Regioni/P.a. italiane per allinearsi alla normativa vigente e assicurare la conformità alle disposizioni in materia di accesso e fruizione dei servizi di IVC.

Un dato di grande rilevanza è che l'obiettivo ultimo del sistema, relativo all'accesso aperto a tutti i cittadini, sarà soddisfatto pienamente, su tutto il territorio nazionale, in un futuro prossimo e nei tempi previsti, come esito del forte impegno delle diverse amministrazioni. È infatti evidente come in molte Regioni/P.a. sia stato delineato un percorso che coinvolge gradualmente, mediante l'emanazione di specifici avvisi/bandi sperimentali, i diversi target in cui è stata suddivisa la popolazione.

La fase di individuazione delle competenze risulta quella maggiormente delineata, anche dal punto di vista procedurale, mentre le fasi di validazione e certificazione, sia pur definite, hanno in diversi casi necessità di ulteriori affinamenti e integrazioni con gli altri sistemi. Particolare attenzione deve essere posta sull'esigenza di sviluppare funzionalità dei sistemi informativi evolute, anche ai fini dell'integrazione dei dati nella dorsale informativa unica. La fase di certificazione prevede sempre l'attivazione di uno specifico esame che, sulla base delle scelte dell'ente titolare, può essere svolto congiuntamente agli esami predisposti per la formazione di tipo formale, oppure in sessioni dedicate esclusivamente al sistema di IVC.

La pubblicizzazione dei servizi di IVC è generalmente inserita sui siti istituzionali e non risultano attive campagne promozionali specifiche.

Forte impegno delle Regioni e Province autonome per adeguare i servizi di IVC alla normativa vigente

Definita la fase di individuazione delle competenze; da affinare le fasi di validazione e certificazione

3.3 La filiera lunga della formazione tecnico-professionale

Con l'espressione filiera lunga della formazione tecnico-professionale si intende un sistema di offerta formativa composto dai segmenti dell'Istruzione e formazione professionale (leFP), Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e Istituti tecnologici superiori (ITS Academy). La filiera lunga costituisce un binario di specializzazione tecnica, nel quale le tre filiere, rispondendo a diversi fabbisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro, e pur mantenendo una propria autoconsistenza, possano articolarsi come possibili step di progressiva specializzazione. Si tratta di sistemi governati da istituzioni differenti, poiché leFP e IFTS sono di esclusiva competenza regionale, rispondenti a Livelli essenziali delle prestazioni nazionali che fanno capo al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, nel caso di leFP, si tratta di percorsi validi per l'assolvimento del diritto-dovere. Il sistema degli ITS Academy è invece di competenza del Ministero dell'Istruzione e del merito. Nel corso dell'ultimo anno i principali impulsi allo sviluppo di tali filiere derivano da alcune novità legislative e da nuove opportunità di investimento

Filiera composta dai segmenti della leFP, IFTS e ITS Academy



Si incentiva
l'utilizzo del
work-based
learning

provenienti dai fondi del PNRR (Missioni 4 e 5). L'attuazione del programma è affidata alle programmazioni regionali nella cornice unitaria tracciata dal Piano nazionale nuove competenze (PNC)²⁴ che ha delineato il quadro strategico di coordinamento delle politiche attive del lavoro e della formazione. L'obiettivo di fondo del PNC è stato essenzialmente quello di sostenere e incentivare la 'transizione duale', ossia far evolvere la formazione professionale verso una modalità di apprendimento nella quale il *work-based learning* diventi la componente trasversale a tutta l'offerta, non solo in riferimento al target dei giovani e al rafforzamento del sistema duale, ma in riferimento a tutti i target del Piano.

All'interno di questo quadro strategico si inseriscono gli atti di indirizzo adottati, prime fra tutti, le *Linee guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) e di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) in modalità duale*²⁵, sviluppate, da un lato, acquisendo le indicazioni del documento siglato con la Commissione europea relativo agli *Operational arrangements (OA)* per l'Italia²⁶, dall'altro, in una logica di continuità rispetto a quella che era stata la sperimentazione condotta a partire dall'Accordo Stato-Regioni del 24 settembre 2015.

Nelle Linee
guida, standard
e modalità
attuative
degli interventi

Con le Linee guida sono stati definiti gli standard e le modalità attuative degli interventi. Dalla scelta del target quantitativo fissato negli OA in relazione alla misura di Investimento 1.4 (almeno 135 mila *'additional people'* partecipanti al sistema duale che abbiano ottenuto una *'relevant certification'*) sono scaturiti: lo standard degli output dei percorsi in duale in termini di certificazioni²⁷; lo standard delle nuove tipologie di percorsi attivabili per raggiungere il target (135 mila percorsi aggiuntivi rispetto ai 39 mila percorsi di base, realizzati esclusivamente con risorse nazionali²⁸); gli standard delle misure/modalità didattiche – alternanza simulata, alternanza rafforzata, apprendistato duale – ridefinite sia in termini di percentuali di durata e ore all'interno dei percorsi

²⁴ D.M. 14 dicembre 2021.

²⁵ Il D.M. 2 agosto 2022, n.139 ha adottato le Linee guida, in recepimento dell'Accordo del 27 luglio 2022.

²⁶ *Recovery and Resilience Facility - Operational Arrangements between European Commission and Italy* -Ares (2021)7947180, 22 dicembre 2021. Il documento contiene i meccanismi di verifica relativi al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso delle risorse del PNRR.

²⁷ Il termine *'additional people'* – espresso nelle Linee guida come *'percorso individuale svolto'* – è da intendersi come allievi che frequentano percorsi di leFP e di IFTS in modalità duale e che riescono a conseguire le diverse fattispecie di certificazioni possibili (*relevant certification*): qualifica professionale (terzo anno), diploma professionale (quarto anno), ammissione agli anni successivi (secondo e terzo anno), certificati di specializzazione (IFTS).

²⁸ I nuovi percorsi attivabili sono: i percorsi duali aggiuntivi rispetto all'offerta di leFP duale finanziata con risorse ordinarie, i percorsi di conversione in duale dell'offerta di leFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie; i percorsi extra diritto-dovere, rivolti ai giovani e agli adulti e i percorsi duali in sussidiarietà attuati negli Istituti professionali ai sensi del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 61.

duali, sia in termini di arricchimento delle modalità didattiche consolidate con la sperimentazione duale, nell'ottica di un ampliamento delle possibilità di offerta e di una progressiva modellizzazione dei percorsi, anche di quelli ordinari.

Sul versante delle riforme, per quel che riguarda la formazione terziaria professionalizzante, nel 2022 è stata varata, con un atto di rango primario, la riforma degli Istituti tecnici superiori (ITS), finora disciplinati da una fonte di rango secondario (DPCM del 25 gennaio 2008²⁹). Con la L. 15 luglio 2022 n. 99 e i successivi 18 decreti attuativi, attualmente in corso di definizione, il sistema degli ITS, ridenominati Istituti tecnologici superiori (ITS Academy), sarà fortemente rinnovato. Obiettivo della riforma è quello di rafforzare il legame della formazione terziaria professionalizzante con il mondo del lavoro, allo scopo di garantire l'offerta di tecnici con elevate competenze tecnologiche e tecniche professionali, nelle aree ritenute strategiche per lo sviluppo economico e il rilancio della competitività del Paese. La riforma introduce importanti aspetti innovativi per la formazione terziaria professionalizzante, a decorrere dall'a.s. 2024-2025. I più salienti riguardano: il rafforzamento della sinergia con le imprese attraverso l'incremento delle ore di stage (aumentate ad almeno il 35% del monte orario complessivo) e la previsione che l'attività formativa sia svolta almeno per il 60% del monte ore da docenti che provengono dal mondo del lavoro; la revisione delle aree tecnologiche; la suddivisione dei percorsi in due livelli, il primo livello, in linea con il precedente format, di durata biennale (almeno 1.800 ore), referenziato al 5° livello EQF e il secondo livello che avrà una durata pari a sei semestri, con almeno 3.000 ore e referenziato al 6° livello EQF; la ridefinizione della governance delle fondazioni ITS Academy, che prevede che il Presidente sia espressione delle imprese; il rispetto di standard minimi nazionali per le Fondazioni, per le quali verrà istituito un sistema di accreditamento che sarà condizione per l'accesso al finanziamento pubblico; il rafforzamento dei raccordi tra gli ITS Academy e il sistema universitario per consentire l'eventuale prosecuzione degli studi in ambito accademico.

C'è poi un'ulteriore novità normativa che ha un intento alquanto ambizioso, ovvero riformare l'attuale modello di filiera formativa tecnologico-professionale. Si tratta di un disegno di legge di iniziativa governativa – approvato lo scorso 18 settembre³⁰ e che dovrà successivamente essere sottoposto alla discussione e all'approvazione del Parlamento – che prevede, a decorrere

La riforma del 2022 degli ITS

Tra gli aspetti salienti della riforma il rafforzamento della sinergia con le imprese e dei raccordi con le Università

La nuova filiera formativa tecnologico-professionale

²⁹ Recante *Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori*.

³⁰ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2023 n. 50.



dall'a.s. 2024-2025, una fase di sperimentazione, con adesione volontaria, di percorsi quadriennali del secondo ciclo di istruzione professionale statale o di percorsi quadriennali di leFP più altri due anni da completare negli ITS Academy, il c.d. modello 4+2.

Al termine del secondo ciclo di studi, i giovani provenienti dagli istituti tecnico-professionali statali potranno accedere direttamente ai percorsi ITS Academy; invece, coloro che hanno acquisito il diploma professionale in seguito alla frequentazione del quarto anno dei percorsi di leFP a titolarità regionale potranno iscriversi soltanto dopo avere ottenuto una validazione rilasciata dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi).

Per quanto riguarda la partecipazione alla filiera leFP, l'anno formativo 2020-2021 – che, in fase di avvio dei percorsi è stato interessato dagli effetti di una seconda ondata di contagi da Covid-19 – è caratterizzato da due diverse transizioni.

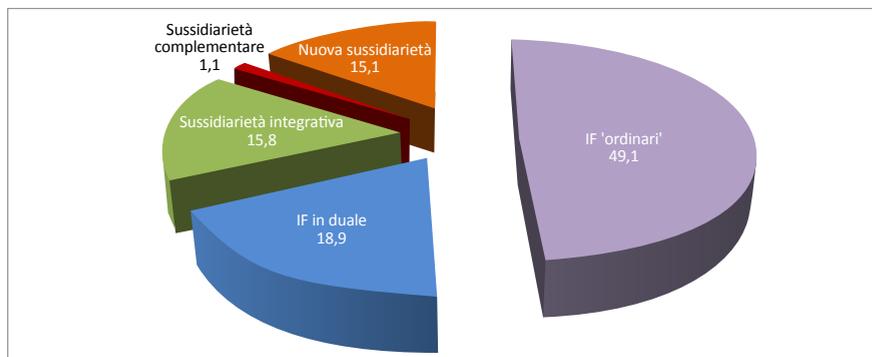
Evoluzione della tipologia di offerta leFP degli Istituti professionali

La prima riguarda l'evoluzione del sistema della sussidiarietà, ovvero della tipologia di offerta leFP realizzata ad opera degli Istituti professionali, con il compimento dell'intero ciclo triennale del modello previsto dal Decreto n. 60/2017, che va sostituendo le precedenti modalità, integrativa e complementare. In maniera indiretta, questo passaggio ha determinato una significativa riduzione degli iscritti alla leFP presso gli istituti scolastici (già in progressivo calo da diversi anni), passati da 92 mila a 71 mila (-23% in un anno). In misura assai minore, si registra anche, per la prima volta, una decrescita degli iscritti ai Centri di formazione professionale (-2,8%). Nel complesso, gli iscritti al sistema leFP nel 2020-2021 sono stati quindi poco più di 223 mila, con una diminuzione di quasi l'11% sulla partecipazione all'annualità precedente. È peraltro un calo che non trova riscontro nei dati dell'annualità successiva (a.f. 2021-2022), quando i percorsi degli Istituti professionali vanno stabilizzandosi, passando da 71 mila a 70 mila iscritti, e gli allievi dei Centri riprendono ad aumentare (da 151 a 158 mila iscritti), per un totale di 228 mila giovani all'intero sistema leFP.

Nei Centri di formazione professionale svolto il 68% dei percorsi

La distribuzione degli iscritti nei quattro anni di corso nelle diverse tipologie (figura 3.1) evidenzia il peso consistente dei percorsi svolti presso i Centri di formazione professionale (68% del totale, comprendendo quelli in modalità ordinaria più i percorsi svolti in modalità duale). Si manifesta, inoltre, una seconda transizione nel sistema leFP, ovvero il passaggio di un elevato numero di interventi realizzati dai Centri di formazione professionale da una modalità ordinaria, che non prevede uno specifico obbligo di formazione sul lavoro, a corsi svolti in modalità duale con un monte ore annuo di formazione in contesto lavorativo pari ad almeno 400 ore.

Figura 3.1 Distribuzione degli iscritti ai quattro anni nelle diverse tipologie di offerta IeFP. A.f. 2020-2021 (%)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali, 2022

Il raggiungimento di un livello in cui il 28% degli iscritti ha svolto la formazione in duale, con una percentuale che, al quarto anno, sale al 93,7%, testimonia il grande successo di questa modalità di realizzazione dei percorsi.

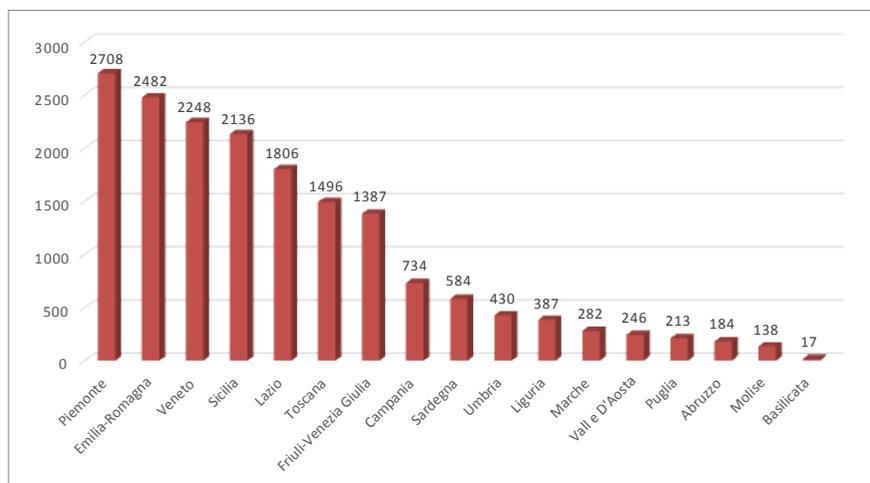
In totale, gli iscritti in duale superano le 42 mila unità, una partecipazione che nell'arco di soli cinque anni è più che raddoppiata. E i dati dell'anno formativo successivo (a.f. 2021-2022) evidenziano un'ulteriore crescita fino a 50 mila allievi, anche grazie alla prospettiva dei finanziamenti sul sistema duale a valere sull'Investimento 1.4 del PNRR.

L'aumento dei percorsi formativi realizzati in modalità duale contribuisce a superare il mismatch tra le competenze richieste dal mercato e quelle in possesso dei futuri lavoratori, poiché consente ai corsisti di sperimentarsi in un contesto lavorativo reale. Questa modalità di apprendimento mette inoltre in gioco tutte le risorse dell'individuo (relazionali, diagnostiche, strategiche, di problem solving ecc.), le ben note competenze chiave³¹, spesso assai più decisive, in ottica occupazionale, rispetto a quelle più strettamente tecnico-professionali. Inoltre, consente ai corsisti di incontrare possibili datori di lavoro e a questi ultimi di testare le competenze di potenziali futuri dipendenti, promuovendo infine, presso le istituzioni formative, un'evoluzione dei contenuti formativi che avvicinano le competenze erogate nei corsi alle mutate richieste del mercato del lavoro.

Nel corso dell'a.f. 2020-2021 la transizione verso il duale ha finalmente cominciato a prendere piede anche presso le circoscrizioni meridionali e questo dato è da salutare come una evoluzione molto positiva (figura 3.2).

I punti di forza dei percorsi formativi in modalità duale

³¹ Per un approfondimento sul tema si rimanda alla lettura del Focus *Le competenze chiave per lo sviluppo personale e l'occupabilità* a pag. 204.

**Figura 3.2 Numero di iscritti in duale per regione. A.f. 2020-2021 (v.a.)**

Nota: il grafico esclude il dato della Lombardia, per poter rappresentare, in maniera efficace, la graduatoria della partecipazione nelle diverse regioni in termini di valori assoluti. Risultano inoltre mancanti i dati della Regione Calabria, in quanto non ha attivato per l'anno di riferimento percorsi leFP in modalità duale, e delle P.a. di Trento e Bolzano, le quali non hanno adottato le modalità dei percorsi di leFP in duale definite dal MLPS.

Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali, 2022

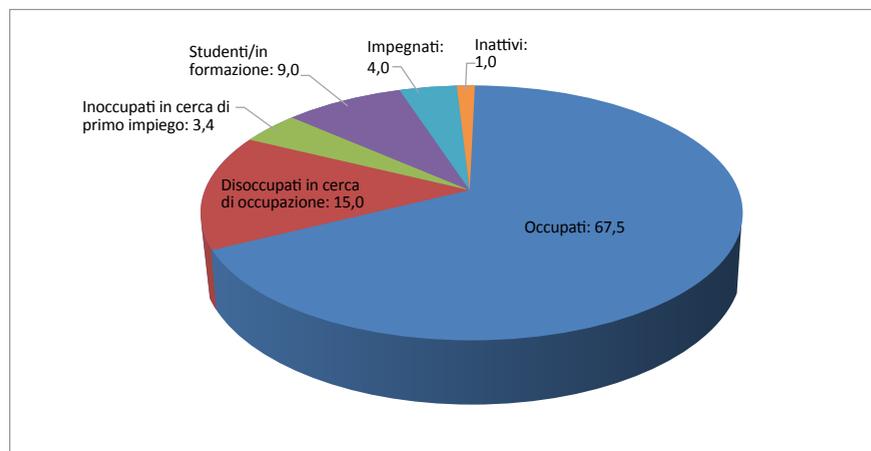
Disomogeneità territoriale dei percorsi in duale: oltre il 59% degli iscritti in Lombardia

I dati sugli esiti occupazionali dei percorsi leFP

È vero che lo sviluppo dei percorsi in duale nelle regioni del Sud, avviatosi con l'annualità 2019-2020, viene in parte ridimensionato con i dati dell'a.f. 2020-2021, particolarmente in Sicilia, e azzerato in Calabria. Altrove però la crescita si conferma: la Sardegna registra un ulteriore incremento e cresce il numero dei corsisti in Molise e soprattutto in Abruzzo. Al Centro, le regioni in ascesa sono Umbria e Marche, mentre la Toscana registra una riduzione. Resta comunque una complessiva disomogeneità territoriale del sistema, con una unica regione, la Lombardia, che supera il 59% degli iscritti in duale di tutto il Paese (quasi 25 mila iscritti), facendo registrare, rispetto al 2019-2020, un ulteriore aumento del 29%. Anche le indagini realizzate dall'Inapp (Inapp *et al.* 2023d) sugli esiti occupazionali dei percorsi leFP a tre anni dal conseguimento del titolo (figura 3.3) restituiscono un quadro confortante sulla filiera: alla fine di gennaio 2020, prima che entrassero in vigore le misure di contenimento Covid-19, il 67,5% dei qualificati risultava occupato, segnando un +5 punti percentuali rispetto a quanto riscontrato nella rilevazione del 2018.

Il 15% del totale era costituito da disoccupati in cerca di un nuovo impiego; il 3,4% in cerca del primo impiego; il 9% da giovani in formazione; il 4% da ragazzi impegnati a vario titolo (stage, servizio civile ecc.), mentre un valore minimo riguardava gli inattivi (1%).

Figura 3.3 Condizione occupazionale dei percorsi leFP a tre anni dal conseguimento del titolo (%)



Fonte: Inapp, Quarta indagine sugli esiti dei percorsi di leFP e IFTS, 2023

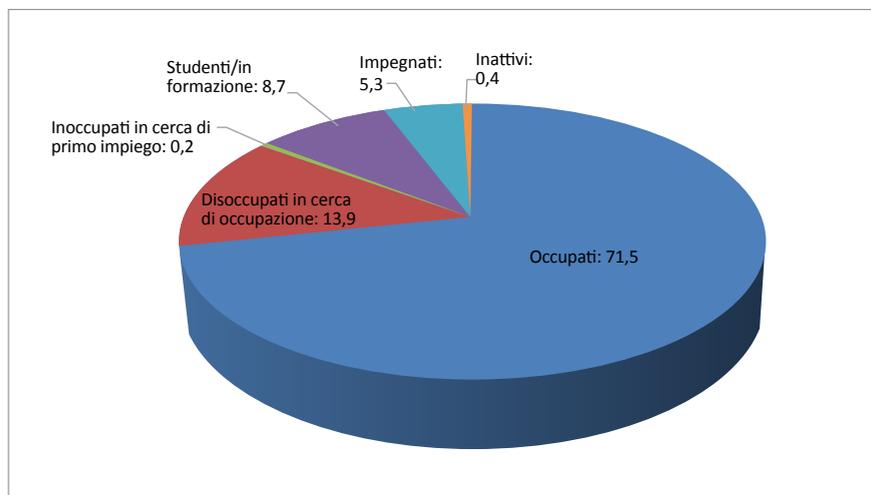
Più elevato il dato occupazionale presso i diplomati al quarto anno, pari al 71,5% del totale (figura 3.4). Si tratta di un dato superiore di oltre 14 punti percentuali rispetto a quello registrato per i diplomati degli Istituti professionali, ad un anno dal conseguimento del titolo, che è pari a 56,9%³² (Alma-Diploma 2023). Quasi 14% sono i diplomati disoccupati in cerca di lavoro; 8,7% i giovani ancora in formazione; il 5,3% è impegnato in altre attività, con quote residuali per inoccupati e inattivi.

Il principale dato di criticità resta dunque la disomogeneità dell'offerta (e quindi della partecipazione) territoriale che emerge dalle indagini, soprattutto osservando i dati delle iscrizioni al primo anno di corso, dai quali si può evincere il trend per gli anni successivi. Nelle due circoscrizioni del Nord e nelle Isole prevale la partecipazione alle istituzioni formative; il Centro è caratterizzato dalla partecipazione ai percorsi della nuova sussidiarietà; al Sud prevale la partecipazione ai percorsi degli Istituti professionali, soprattutto con la sussidiarietà integrativa, pure superata dalla riforma del Decreto n. 61/2017. Quattro Regioni (Basilicata, Umbria, Campania e Calabria) sono ancora prive di un'offerta formativa di quarto anno per la propria utenza.

³² Si tratta di un confronto che deve essere effettuato con molta cautela, considerando che si tratta di dati riferiti a target diversi (percorsi quadriennali e quinquennali) rilevati con tempistiche differenti (dopo 3 anni i diplomati leFP, dopo un anno i diplomati degli Istituti professionali). Differente anche la scala di grandezza dei valori delle rispettive popolazioni, pari a poco più di 11 mila individui per i diplomati leFP e a 86 mila per i diplomati degli Istituti professionali.



Figura 3.4 Condizione occupazionale dei diplomati dei percorsi leFP, a tre anni dal conseguimento del titolo (%)



Fonte: Inapp, Quarta indagine sugli esiti dei percorsi di leFP e IFTS, 2023

Filiera IFTS
in poche regioni,
al Nord

Per quanto riguarda l'evoluzione della partecipazione nella filiera IFTS, gli ultimi dati disponibili fanno riferimento al monitoraggio Inapp 2022 (Inapp *et al.* 2023d) che ha censito i corsi conclusi entro il 31 dicembre 2021, pari a 251, distribuiti come risulta nella tabella 3.1.

La presenza di corsi IFTS è circoscritta a un numero limitato di regioni, per lo più del Centro-Nord, dove la formazione tecnica rappresenta un sistema di offerta stabile, riconoscibile sia dal sistema produttivo locale, sia dai potenziali fruitori.

Tabella 3.1 Distribuzione regionale corsi IFTS. Anno 2021 (v.a.)

Regioni	Numero corsi
Piemonte	11
Lombardia	119
Liguria	1
Veneto	7
Emilia-Romagna	57
Toscana	32
Marche	1
Campania	23

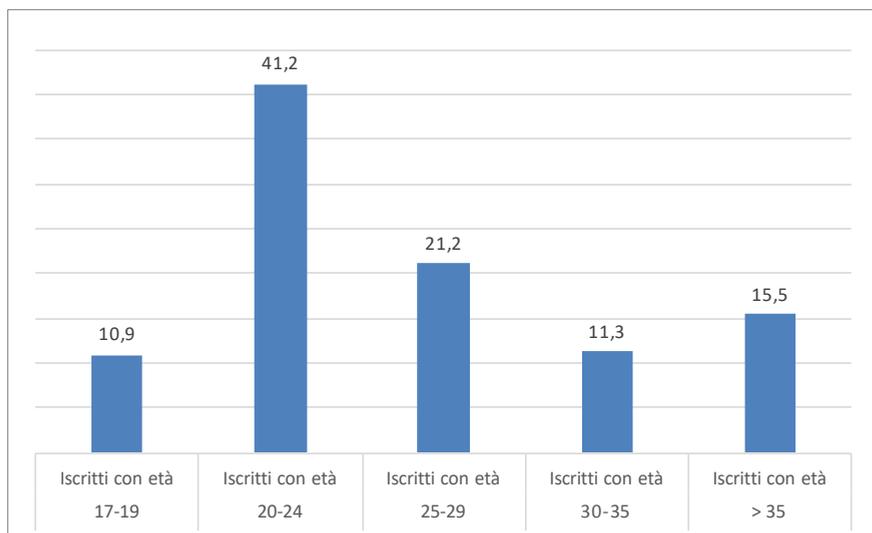
Fonte: elaborazione Inapp su dati regionali, 2022

Lo squilibrio territoriale tra Nord e Sud non è una novità, piuttosto una condizione ormai consolidata che vede la sola Regione Campania, unica del Mezzogiorno, a realizzare percorsi IFTS. Le aree professionali dove si registrano più corsi sono la meccanica (al cui interno rientrano anche le specializzazioni relative all'edilizia) con 107 corsi realizzati, seguita dalle ICT (53 corsi) e dall'area dedicata a turismo e sport (47).

L'osservazione scientifica sulla filiera IFTS ne ha messo in luce una specifica caratteristica: essere appetibile a target diversi sia per età che per condizione occupazionale. La figura 3.5 mostra la disaggregazione per fascia di età della platea degli iscritti a livello nazionale, da cui emerge la duttilità del sistema nella misura in cui ai corsi IFTS accedono per lo più giovani e giovanissimi, ma anche persone più mature, persino over 35.

Corsi IFTS richiesti anche da persone over 35

Figura 3.5 Distribuzione degli iscritti IFTS per classi d'età. Anno 2021 (%)

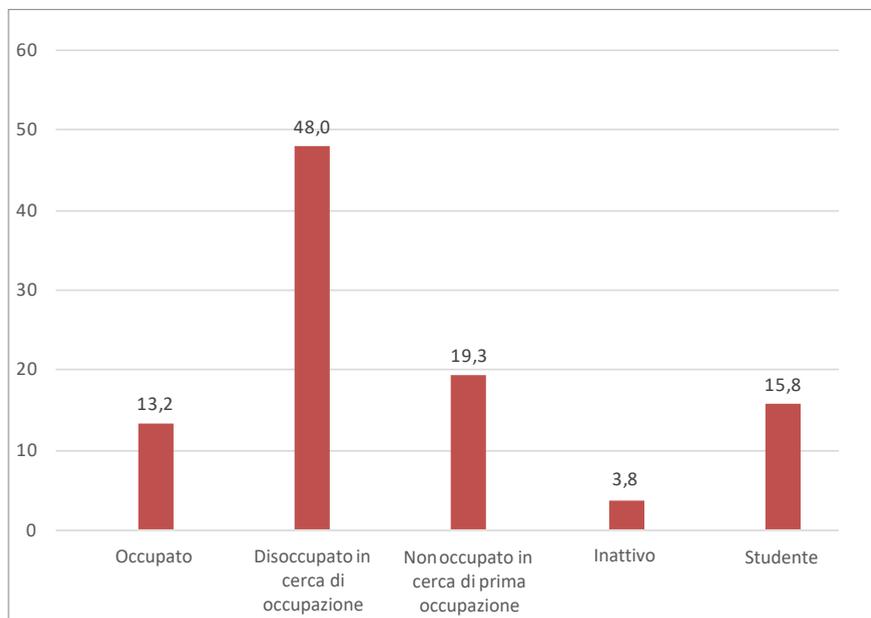


Fonte: elaborazione Inapp su dati regionali, 2022

Passando alla condizione occupazionale degli iscritti (figura 3.6), la maggioranza è rappresentata da persone non occupate che scelgono i corsi IFTS per acquisire competenze funzionali ad un rapido inserimento nel mercato del lavoro; non mancano però iscritti già occupati che utilizzano la formazione tecnica per aggiornare le proprie competenze e magari progredire sul piano del proprio posizionamento in azienda. Molto contenuta la quota di coloro che si trovano in una condizione di inattività.



Figura 3.6 Distribuzione degli iscritti IFTS per stato formativo-occupazionale. Anno 2021 (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati regionali, 2022

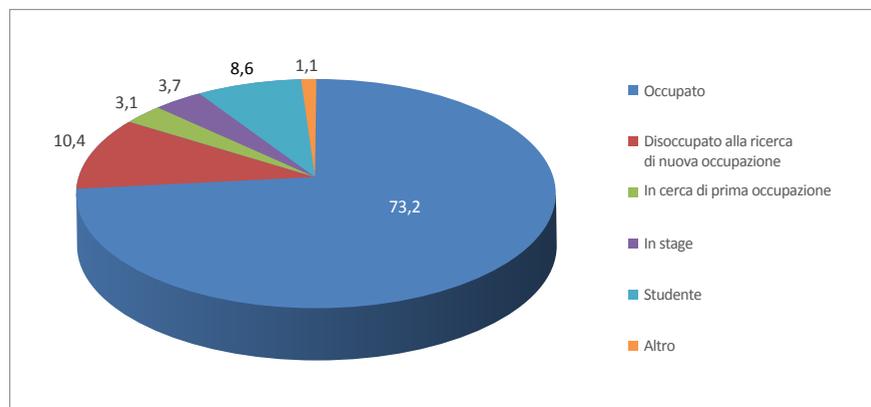
Per quanto riguarda la transizione al lavoro, l'ultima rilevazione effettuata dall'Inapp è relativa alla condizione occupazionale di quanti hanno ottenuto la specializzazione tecnica IFTS nel 2017.

Percorsi IFTS e inserimento nel mercato del lavoro

La distribuzione della condizione occupazionale degli specializzati (figura 3.7), ad un anno dalla fine del corso, mostra con evidenza la capacità dei corsi IFTS di far acquisire competenze tecniche richieste dal sistema produttivo del Paese.

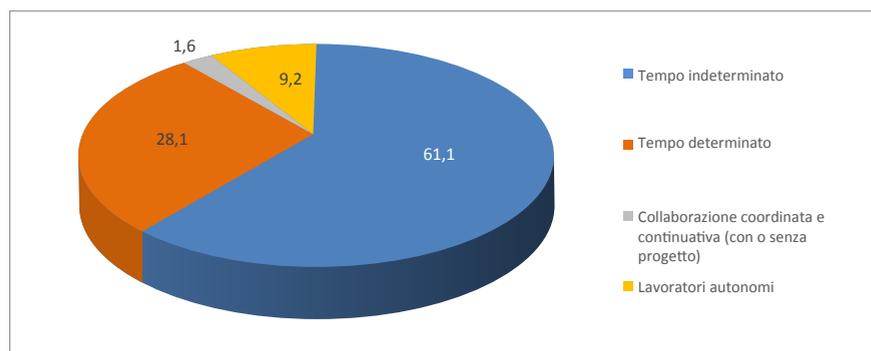
L'approfondimento sulle tipologie contrattuali maggiormente incontrate dagli ex allievi IFTS occupati (figura 3.8) dimostra che, non solo questi corsi favoriscono l'inserimento nel mercato del lavoro, ma anche che in larga parte si tratta di un'occupazione caratterizzata da contratti stabili, mentre le fattispecie contrattuali più precarie sono del tutto minoritarie.

Figura 3.7 Condizione occupazionale degli specializzati IFTS a un anno dal conseguimento del titolo (%)



Fonte: Inapp, Quarta indagine sugli esiti occupazionali dei percorsi leFP e IFTS, 2023

Figura 3.8 Tipologie contrattuali degli specializzati IFTS che lavorano (%)



Fonte: Inapp, Quarta indagine sugli esiti occupazionali dei percorsi leFP e IFTS, 2023

La formazione tecnica è quindi un potente strumento di accesso al mercato del lavoro, ciò vale per gli IFTS così come per gli ITS: dai dati del monitoraggio Indire (Zuccaro 2022), relativo ai percorsi conclusi nel 2020, risultano 6.874 iscritti distribuiti su 260 corsi, realizzati da 89 ITS Academy. Il totale di diplomati è pari a 5.280 unità, di cui l'80% ha trovato lavoro a un anno dal diploma mentre il 91% di questi ha dichiarato che il lavoro è coerente con le competenze acquisite nel corso, a riprova di come l'alto tasso di specializzazione delle competenze acquisite in questi corsi renda gli ex allievi appetibili dal mercato. Altro dato importante, specie se paragonato alla distribuzione dei



Necessità
di estendere
l'offerta formativa
su tutto il territorio
nazionale
e di aggiornare
periodicamente
i repertori

corsi IFTS, è che, ad eccezione della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, gli ITS Academy sono presenti ovunque, seppur con comprensibili differenziazioni in termini di consistenza del volume di offerta. Sul versante delle criticità, l'analisi della filiera lunga della formazione tecnico-professionale evidenzia almeno quattro fenomeni su cui occorrerà lavorare con particolare impegno. Il primo riguarda la limitata capacità di programmazione di un'offerta formativa correttamente concatenata e sequenziale di qualifiche e diplomi tra leFP, IFTS e ITS. Una prima mappatura degli standard nazionali (Inapp *et al.* 2023e), effettuata sulla base dei settori economico-professionali in cui si articola l'Atlante del lavoro dell'Inapp, evidenzia infatti una copertura sequenziale e completa delle componenti della filiera lunga solo in cinque aree: edilizia, meccanica (produzione e manutenzione di macchine, impiantistica), trasporti e logistica, servizi digitali e servizi turistici. In secondo luogo, occorre tenere presente le caratteristiche dei repertori nazionali degli standard formativi. I diversi segmenti della filiera lunga presentano ad oggi repertori con stati di avanzamento differenziati e che in alcuni casi sono a rischio di obsolescenza. Il Repertorio di leFP è quello più aggiornato (2019) anche se non è ancora adottato da tutte le Regioni, quello relativo ai percorsi di IFTS è fermo al 2013, mentre per gli ITS l'ultimo aggiornamento risale a circa un decennio fa.

I processi di completa adozione e di rinnovamento dei repertori, se condotti a termine in tempi ragionevoli, potrebbero influire positivamente sulla riduzione del mismatch tra la domanda delle aziende e l'offerta di lavoro che si aggira, secondo alcune stime (Unioncamere e Anpal 2022), intorno al 30% (come dato medio nazionale per l'intera economia) delle necessità segnalate dagli imprenditori. Poiché vi sono diversi comparti in cui le imprese non riescono a trovare le figure professionali di cui hanno bisogno (ad esempio nei settori meccanico, elettrico, logistica e termoidraulica) e altri comparti in cui il numero dei giovani diplomati e specializzati eccede quello delle richieste delle aziende (ad esempio benessere e ristorazione), si evidenzia la necessità di indirizzare in modo più puntuale strategie e finanziamenti per potenziare l'offerta di figure più occupabili, in parallelo orientando anche la nuova utenza verso tali scelte.

In sostanza, per sciogliere i nodi principali che ostacolano la fruizione completa della filiera lunga della formazione tecnico-professionale si dovrebbe estendere l'offerta formativa su tutto il territorio nazionale e rinnovare costantemente i repertori, ponendo particolare attenzione allo sviluppo di adeguati processi di 'curvatura' regionale dei contenuti formativi delle diverse figure sui fabbisogni espressi dai mercati locali.

Box 3.1 I sistemi di accreditamento per la qualità della formazione

La Decisione relativa all'Anno europeo delle competenze richiama la Raccomandazione del Consiglio relativa all'Istruzione e formazione professionale (IFP) che sostiene la modernizzazione dei sistemi di IFP anche attraverso il miglioramento della loro qualità. A questo obiettivo rispondono in Italia i sistemi di accreditamento che si sono modellati nel corso del tempo con le trasformazioni istituzionali, economiche e sociali e sono considerati, sia dalle amministrazioni locali che dai diversi stakeholder della VET, strumenti validi, rodati ed efficaci.

Una recente indagine dell'Inapp, realizzata attraverso focus group con testimoni privilegiati e interviste ai responsabili degli enti accreditati, ha inteso verificare se gli attuali sistemi di accreditamento siano riusciti a tenere il passo con i mutamenti che interessano il lavoro, ideando approcci e strumenti innovativi, anche in risposta alle recenti sollecitazioni europee e nazionali.

Dai primi risultati dell'indagine è emerso che le Regioni e le Province autonome hanno lavorato, pur con modalità e priorità differenti, su vari aspetti mirati al miglioramento della qualità del sistema di formazione nel suo complesso e in termini di sinergia con altri sistemi e attori. In primo luogo, è stata avvertita in molti contesti locali l'esigenza di creare un'integrazione tra accreditamento per la formazione, accreditamento per i servizi per il lavoro, titolazione per i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, con lo scopo di creare un sistema più snello che evitasse la duplicazione delle procedure da espletare e dei documenti da produrre da parte dei soggetti accreditandi. Inoltre, si è giunti alla consapevolezza della necessità di lavorare per un quadro unitario di garanzia di qualità della formazione, considerando sia quella erogata dai sistemi di formazione regionali, sia quella continua fornita dai Fondi interprofessionali. In particolare, si è rilevato che molti Fondi affidano la qualificazione dei soggetti attuatori per l'accesso ai propri finanziamenti all'accREDITamento degli stessi presso una delle Regioni/P.a.; diversi Fondi, oltre a richiedere l'accREDITamento regionale o la certificazione di qualità, hanno messo a punto un proprio dispositivo di accREDITamento dei soggetti erogatori che generalmente prevede ulteriori requisiti da assolvere.

Infine, anche in conseguenza delle esigenze causate dalla pandemia da Covid-19 e dell'esperienza maturata, vi è stata un'accelerazione dal punto di vista della digitalizzazione, intesa sia come procedure online utili a velocizzare e semplificare il processo di accREDITamento e mantenimento, sia come strumento per l'attività formativa; infatti, in molte realtà regionali sono stati definiti i requisiti minimi per l'erogazione di formazione a distanza (sincrona e asincrona).

Altri aspetti innovativi, non ancora del tutto implementati, sono stati indicati dagli stakeholder intervistati come fattori essenziali per rendere i sistemi di formazione professionale più rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro e ai bisogni dell'utenza. I seguenti aspetti infatti, pur essendo oggetto di attenzione nei processi di revisione dei dispositivi di accREDITamento, non hanno ancora raggiunto una piena realizzazione: la valutazione dell'efficacia della formazione erogata, anche attraverso la raccolta sistematica dei dati concernenti i risultati conseguiti; la garanzia della qualità delle risorse professionali coinvolte attraverso la verifica delle competenze di coloro che svolgono le funzioni di presidio del processo e quelle di erogazione all'utenza, nonché con un investimento più concreto sulla formazione degli operatori; la capacità di leggere il territorio per adeguare l'offerta ai contesti specifici e fare rete con gli altri soggetti del territorio.



Oggi la sfida lanciata da una società profondamente cambiata anche da una crisi globale di origine pandemica pone nuove domande sulla natura e lo scopo dei sistemi di accreditamento che devono confrontarsi con un mutato contesto di policy europeo sui temi dell'apprendimento, con il rapido mutamento dei fabbisogni formativi e, in particolare, di quelli legati alla transizione verso una economia verde e digitale; con la personalizzazione delle traiettorie di sviluppo professionale degli individui e la focalizzazione sulle competenze trasversali, ma, allo stesso tempo, con il necessario perseguimento degli obiettivi di inclusività e di pari opportunità, volti a conseguire la resilienza, l'equità sociale e la prosperità per tutti.

Continuano, inoltre, ad essere centrali le funzioni svolte a livello locale dai sistemi di accreditamento che sono connesse alla struttura e alle modalità di erogazione dell'offerta formativa, al contesto normativo e istituzionale, alle esigenze del mercato del lavoro e dei bisogni differenziati dell'utenza. L'accREDITAMENTO è infatti la misura principale scelta dalle amministrazioni pubbliche per assicurare la qualità dell'offerta formativa, in quanto verifica ex ante il possesso di molteplici requisiti delle strutture, persegue il monitoraggio e la valutazione dei servizi erogati e costituisce pertanto un punto centrale di innalzamento della qualità complessiva del capitale umano.

3.4 Il work-based learning: apprendistato e tirocini

Le perduranti difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro, che colpiscono soprattutto i giovani, mantengono alto l'interesse dei Paesi europei – Italia compresa – nei confronti degli strumenti di *work-based learning* (WBL), ossia di quelle pratiche formative di tipo esperienziale che favoriscono l'apprendimento e promuovono lo sviluppo di competenze utili alla crescita personale e professionale dei giovani e al loro inserimento lavorativo.

Tipologie di apprendistato: duale, professionalizzante e di alta formazione e ricerca

Tra gli strumenti di WBL, viene esaminato di seguito l'apprendistato, che in Italia presenta una tipologia cosiddetta 'professionalizzante o di secondo livello', finalizzata al conseguimento non di un titolo di studio, ma di una qualifica contrattualmente riconosciuta e due tipologie di primo livello (cosiddetto apprendistato duale) e di terzo livello (di alta formazione e ricerca) a maggiore valenza formativa perché portano a un titolo di istruzione secondaria superiore o terziaria. È, inoltre, preso in considerazione il tirocinio extracurricolare, che in questi anni ha visto crescere costantemente la sua importanza quale strumento di inserimento al lavoro dei giovani e degli adulti.

I dati sulle attivazioni

Per quanto riguarda l'apprendistato (tabella 3.2), l'andamento delle attivazioni con questa forma contrattuale, dopo un vistoso calo di circa il 31% nell'anno di inizio della crisi da Covid-19, torna ad essere positivo nel 2021 (32,6%); la crescita prosegue, seppure a ritmi più contenuti, anche nel 2022 (11,2%). In quest'ultima annualità, il numero delle attivazioni è risalito sino a superare, seppure di poco, quello registrato nel 2019.

Tabella 3.2 Rapporti di lavoro attivati con contratto di apprendistato. Anni 2019, 2020, 2021, 2022 (v.a.)

	2019	2020	2021	2022
Attivazioni in apprendistato	404.450	280.440	371.885	413.542

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie, 2022 e 2023

Alcune novità normative relative a questo istituto contrattuale sono intervenute nel 2023 con la legge n. 85³³ che riconosce a coloro che assumono i beneficiari dell'Assegno di inclusione, anche mediante contratto di apprendistato, un incentivo per ciascun lavoratore entro il tetto massimo di 8.000 euro su base annua e per un periodo che non può superare i 12 mesi. Inoltre, un incentivo, pari al 60% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali è previsto a favore dei datori di lavoro che, tra giugno e dicembre 2023, assumono con contratto di apprendistato professionalizzante giovani con meno di 30 anni di età, che non lavorano né studiano e che siano registrati al Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione giovani. Infine, la norma elimina i limiti percentuali previsti per le assunzioni con il contratto di apprendistato in regime di somministrazione.

Si tratta di novità che sembrano riscoprire la funzione dell'apprendistato professionalizzante – la tipologia di gran lunga più diffusa (tra il 97% e il 98% del totale dei rapporti di lavoro in apprendistato) – quale strumento di politica attiva rivolto ai giovani e agli adulti per favorire il reinserimento lavorativo. Questi recenti interventi normativi non modificano tuttavia la scelta compiuta nel 2015, con il D.Lgs. n. 81, di riconoscere all'apprendistato duale, quale filiera o settore del sistema di formazione iniziale, un ruolo preminente nel favorire lo sviluppo di professionalità con competenze maggiormente rispondenti alle esigenze di un sistema economico in rapida trasformazione.

Resta quindi confermato l'impegno dell'Italia a rivitalizzare questa tipologia di apprendistato, in particolare nei percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) di competenza regionale. Le risorse rese disponibili a questo fine dal PNRR e dal FSE+ per il periodo di programmazione 2021-2027 aprono interessanti opportunità per promuovere la diffusione di uno strumento utile ai giovani e al sistema produttivo.

Gli incentivi

Apprendistato professionalizzante tipologia più diffusa

³³ Legge n. 85 del 3 luglio 2023 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 48 del 4 maggio 2023 (Decreto Lavoro).



Scarso appeal
dell'apprendistato
duale

Si tratta di un obiettivo che rappresenta una difficile sfida, tenuto conto che i dati disponibili sulla sua diffusione mostrano quanto l'apprendistato duale, nonostante gli sforzi profusi a favore del suo potenziamento, continui ad avere una scarsa capacità di attrazione nei confronti delle imprese e dei giovani.

In effetti, se guardiamo all'evoluzione dell'apprendistato duale nei percorsi di IeFP dal 2015 (tabella 3.3), osserviamo una crescita continua del numero di apprendisti inseriti nei percorsi per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale; il trend positivo si interrompe nel 2021, anno in cui la riduzione del numero di partecipanti ai percorsi formativi si accompagna ad una contrazione del numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato duale.

Tabella 3.3 Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale e totale degli apprendisti in formazione. Anni* 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 (v.a.)

Annualità	Apprendisti nei percorsi per la qualifica e il diploma professionale	Totale apprendisti inseriti nei percorsi formativi
2015	4.040	134.067
2016	4.841	154.954
2017	5.471	131.445
2018	6.124	148.680
2019	6.850	164.919
2020	7.354	126.096
2021	6.006	160.454

Nota: *per i percorsi formativi finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale ci si riferisce alle annualità formative 2014-15, 2015-16, 2016-17, 2017-18, 2018-19, 2019-20, 2020-21.

Fonte: elaborazione Inapp su dati delle Regioni e Province autonome, 2019 e 2023

Rispetto al positivo trend che l'apprendistato duale fa registrare, si deve tuttavia osservare che l'aumento del numero complessivo di apprendisti in formazione risulta molto lento e assai limitato. Il peso dell'apprendistato duale rimane residuale per tutto il periodo considerato, attestandosi tra il 3% e il 4% del totale degli apprendisti in formazione, ad eccezione del 2020, anno in cui i partecipanti ai percorsi in apprendistato professionalizzante si sono notevolmente ridotti (-25,7%) per effetto dell'ampio ricorso alla CIG Covid-19 che ha contribuito a contenere le perdite occupazionali in apprendistato, sospendendo sia il rapporto di lavoro, che l'obbligo formativo per questa tipologia di contratto.

Si conferma, inoltre, la tendenza alla concentrazione degli apprendisti per la qualifica e il diploma professionale in alcune macroaree (tabella 3.4) e in un numero molto limitato di territori: la P.a. di Bolzano e la Lombardia raccolgono da sole tra il 78% e l'83% degli apprendisti in formazione. Il perpetuarsi di queste disuguaglianze è la spia di divari strutturali mai risolti e introduce un ulteriore elemento di freno nel processo diretto ad aumentare l'utilizzo dell'apprendistato duale.

Tabella 3.4 Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale per macroarea. Anni 2019, 2020, 2021 (%)

Macroaree	2019	2020	2021
Nord	97,9	96,4	97,7
<i>Nord-Ovest</i>	37,2	34,5	30,4
<i>Nord-Est</i>	60,7	61,9	67,3
Centro	1,9	1,1	1,0
Mezzogiorno	0,2	2,5	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Inapp su dati delle Regioni e Province autonome, 2023

Mentre in diversi Paesi europei prosegue la tendenza a riposizionare il sistema di apprendistato verso l'istruzione terziaria per rispondere alla crescente domanda delle imprese di profili di livello più elevato, sostenendo l'ampliamento dell'offerta di alte qualificazioni e promuovendo per questa via l'innovazione e lo sviluppo del sistema produttivo, in Italia si continua a registrare lo scarso utilizzo dell'apprendistato per l'alta formazione e la ricerca. Il numero di apprendisti inseriti nei percorsi per il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria rimane infatti largamente residuale e, nell'ultimo periodo di rilevazione, risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente (tabella 3.5). Anche in questo caso si registra una notevole concentrazione territoriale degli apprendisti in formazione: il Piemonte che, nel 2020, raccoglieva circa il 65% degli apprendisti in formazione in questa tipologia, arriva ad avere un peso del 75% nel 2021, seguito dalla Lombardia (7,2%) e dalla Toscana (6,4%), unica regione del Centro Italia ad avere apprendisti di terzo livello in formazione, mentre al Sud nessuna regione nel 2021 può vantare giovani inseriti nei percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca (Inapp *et al.* 2023f).

Utilizzo scarso dell'apprendistato per l'alta formazione e la ricerca



Tabella 3.5 Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione di un titolo di istruzione terziaria per macroarea. Anni 2019, 2020, 2021 (v.a.)

Macroaree	2019	2020	2021
Nord	694	765	570
<i>Nord-Ovest</i>	642	710	514
<i>Nord-Est</i>	52	55	56
Centro	0	29	39
Mezzogiorno	0	11	0
Totale	694	805	609

Fonte: elaborazione Inapp su dati delle Regioni e Province autonome, 2023

Misure
per migliorare
la qualità
dell'apprendistato

Si conferma quindi che la costruzione di una via italiana al duale è un processo ancora lungo che necessita non soltanto di risorse finanziarie, ma anche di misure di policy dirette, da un lato, a superare le debolezze strutturali del sistema produttivo, soprattutto nei territori del Sud Italia, e a potenziare la capacità delle imprese di investire in innovazione e nella formazione dei lavoratori e, dall'altro, ad attivare una strategia di consolidamento della leFP con interventi volti a garantire una sua presenza più omogenea su tutto il territorio nazionale e a sostenere il processo di 'verticalizzazione' della formazione professionale verso l'Istruzione e formazione tecnica superiore e gli Istituti tecnici superiori. Non meno importante è la qualità dell'apprendistato, la cui implementazione può essere favorita attraverso l'adozione di misure di policy dirette a: rafforzare la governance del sistema duale, anche sollecitando un ruolo proattivo delle Parti sociali; potenziare le misure di informazione/sensibilizzazione, supporto e accompagnamento rivolte agli apprendisti, alle imprese e alle istituzioni formative; migliorare la rispondenza dei profili formativi ai fabbisogni professionali; potenziare i sistemi di certificazione; promuovere l'innovazione delle metodologie e degli strumenti formativi e potenziare le competenze dei formatori; migliorare le attività di monitoraggio e valutazione.

L'impegno al miglioramento della qualità dovrebbe essere profuso non soltanto nei confronti dell'apprendistato duale, ma anche a favore della tipologia professionalizzante. Questa forma contrattuale ha visto una progressiva riduzione della sua valenza formativa, tanto da essere considerata da molti esperti più simile a un contratto di inserimento al lavoro che a un contratto a causa mista. Tuttavia – almeno sino a quando il professionalizzante rimarrà la tipologia prevalente di apprendistato, con un numero di iscritti alle attività formative pari a 153.081 e un incremento nel 2021 del 31,4% che consente di recuperare quasi tutta la perdita subita l'anno precedente – sarebbe opportuno investire sulla componente formativa di questa

tipologia, esterna e interna all'azienda, per rafforzare la sua capacità di promuovere lo sviluppo di competenze utili a facilitare l'inserimento e la permanenza al lavoro dei giovani e di rispondere alle esigenze del sistema produttivo.

L'efficace realizzazione di questi interventi richiederebbe una strategia nazionale complessiva che, in coerenza con le linee di evoluzione dell'apprendistato duale negli altri Paesi europei, potrebbe essere arricchita con misure dirette, da un lato, a potenziare le forme di apprendistato che portano al conseguimento di titoli di istruzione terziaria, accademica e non, che possono contribuire a sostenere i processi di innovazione del sistema produttivo e, dall'altro, a promuovere l'utilizzo dell'apprendistato duale anche per gli adulti quale strumento efficace di politica attiva per la riqualificazione e il reinserimento degli attivi nel mercato del lavoro.

Accanto all'apprendistato, tra gli strumenti più utilizzati per promuovere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro vi è il tirocinio. Si tratta di una misura di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante, allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo. L'ampia diffusione del tirocinio è testimoniata dai dati che mostrano, nel triennio 2019-2021, una quota di tirocini extracurricolari attivati pari a 910.248. Dopo la notevole flessione registrata nel 2020 (225.911 tirocini attivati), dovuta alla pandemia da Covid-19, già nel 2021 si è assistito a una ripresa significativa (328.727 tirocini) che ha riportato l'ammontare delle attivazioni a valori non lontani da quelli pre-pandemici (355.610 nel 2019).

Il tirocinio extracurricolare: una misura di politica attiva molto diffusa

La più ampia diffusione della misura si osserva nel Settentrione (tabella 3.6) con oltre la metà dei tirocini avviati nel triennio 2019-2021 (55,7%). La quota più significativa di attivazioni si registra nel Nord-Ovest (33,7%) e, in particolare, in Lombardia, regione che da sola raccoglie il 20,8% del totale dei tirocini stipulati sul territorio nazionale.

Tabella 3.6 Tirocini extracurricolari avviati per ripartizione geografica (*) nella quale si è svolto il tirocinio. Anni 2019-2021 (v.a. e %)

Ripartizione geografica	Valori assoluti	%
Nord-Ovest	306.459	33,7
Nord-Est	200.266	22,0
Centro	161.744	17,8
Sud	184.666	20,3
Isole	57.105	6,3

Note: (*) al netto dei tirocini effettuati in Comuni non specificati o di recente istituzione o al di fuori del territorio italiano.

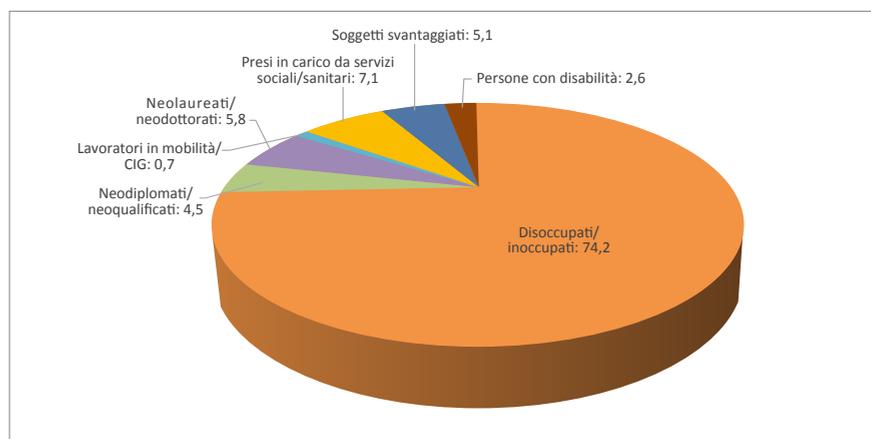
Fonte: Anpal, elaborazione su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS, 2022



Principali beneficiari: disoccupati e persone in cerca di prima occupazione

Rispetto alla tipologia di tirocinanti, la categoria più rappresentata è quella dei soggetti provenienti dalle fila dei disoccupati e delle persone in cerca di prima occupazione (74,2%), mentre la percentuale di esperienze destinate ai tirocinanti in uscita dai percorsi di istruzione ammonta complessivamente al 10,3% (figura 3.9). I soggetti cosiddetti 'fragili' (persone prese in carico dai servizi sociali o sanitari, soggetti svantaggiati e persone con disabilità) rappresentano il 14,8% del totale. Residuale, infine, è la quota di tirocini svolti da lavoratori in mobilità/cassa integrazione (0,7%).

Figura 3.9 Tirocini extracurricolari avviati per categoria di tirocinante. Anni 2019-2021 (%)



Fonte: Anpal, elaborazione su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS, 2022

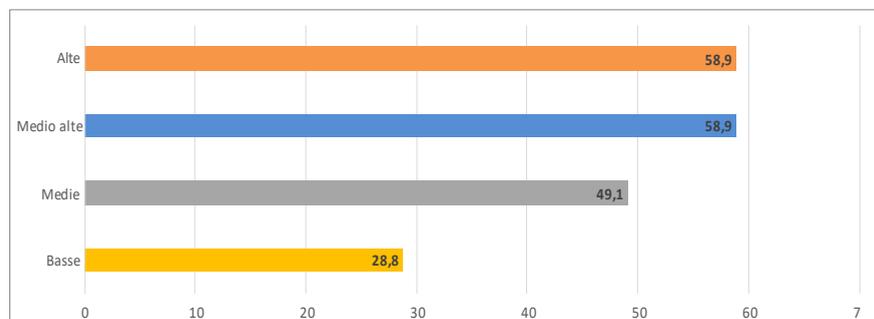
Tassi di inserimento occupazionale più elevati per i tirocini relativi a professioni high skill

L'analisi del tasso di inserimento occupazionale a sei mesi dal termine del tirocinio (figura 3.10) identifica nel livello di qualificazione una delle discriminanti più importanti affinché un tirocinio si traduca in un'opportunità di lavoro. Gli inserimenti lavorativi più consistenti riguardano i tirocini che hanno previsto lo svolgimento di attività professionali richiedenti un livello di competenze medio-alto e alto (58,9%).

All'opposto, i tirocini relativi a professioni low skill sono quelli maggiormente penalizzati in termini occupazionali (28,8%). Sono fortemente rappresentati in questa categoria i tirocini nelle professioni non qualificate.

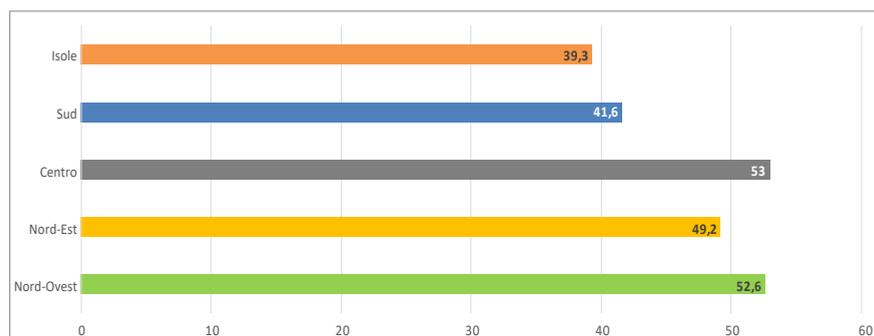
La ripartizione geografica rappresenta un ulteriore discriminante. In generale, la transizione dal tirocinio al lavoro rispecchia il tradizionale divario territoriale che caratterizza il nostro Paese rispetto alle opportunità lavorative.

Figura 3.10 Tassi di inserimento occupazionale a 6 mesi dal termine dell'esperienza di tirocinio, per livello di competenza associato al tirocinio. Anni 2019-2021 (%)



Fonte: Anpal, elaborazione su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS, 2022

Figura 3.11 Tassi di inserimento occupazionale a 6 mesi dal termine dell'esperienza di tirocinio, per ripartizione geografica. Anni 2019-2021 (%)



Fonte: Anpal, elaborazione su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS, 2022

Pertanto, queste ultime risultano più numerose tra gli ex tirocinanti delle regioni del Centro e del Nord (figura 3.11), dove a 6 mesi dal termine del tirocinio circa la metà dei tirocinanti risulta occupata. I livelli di occupazione calano invece nelle regioni del Sud e nelle Isole.

Per quanto riguarda la normativa che regola questo istituto, importanti novità sono state previste con la Legge di Bilancio del 2022 (L. n. 234/2021, art. 1, commi 720-726). Veniva stabilito infatti che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, il Governo e le Regioni concludessero un Accordo per la definizione di nuove Linee guida in materia, elaborate tenendo conto di alcuni criteri. Il primo di questi prevedeva di circoscrivere l'applicazione della misura ai soli "soggetti con difficoltà di inclusione sociale" (art. 1, comma 721, lett. a).



Applicazione ai soli soggetti con difficoltà di inclusione sociale bocciata dalla Corte costituzionale

Tuttavia, nell'aprile 2023 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70, ha accolto il ricorso promosso dalla Regione Veneto dichiarando l'incostituzionalità del sopracitato criterio. La Corte, in particolare, ha sottolineato come la disposizione statale impugnata, circoscrivendo l'applicazione dei tirocini ai soli "soggetti con difficoltà di inclusione sociale", escluda la possibilità per le Regioni di introdurre ogni diversa scelta formativa, producendo quindi un'indebita invasione della competenza regionale residuale in materia di "formazione professionale"³⁴. Già all'interno del ricorso, del resto, la Regione Veneto denunciava che la disposizione avrebbe modificato in modo radicale le finalità dei tirocini extracurricolari, riducendo drasticamente i potenziali destinatari della misura e quindi il numero di tirocini attivabili.

Escludendo il criterio dell'applicazione ai soli soggetti con difficoltà di inclusione sociale, annullato dalla Consulta, gli altri quattro criteri indicati dalla Legge di Bilancio 2022, su cui si dovrebbero basare le future Linee guida, riguardano aspetti meno controversi e tutti a favore di un rafforzamento degli elementi qualificanti dei tirocini extracurricolari. Si tratta di aspetti quali la congrua indennità, la durata massima dei tirocini, i limiti di contingentamento dei tirocinanti, l'introduzione del bilancio e della certificazione delle competenze, il vincolo dell'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti, oltre a tutte le azioni e gli interventi che si riterranno opportuni per prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto.

L'auspicio di Linee guida per un assetto normativo più omogeneo

L'emanazione delle prossime Linee guida³⁵ e, a seguire, l'adozione di nuove regolamentazioni regionali, potrebbero rappresentare un'opportunità per portare il nostro Paese a rendere più omogeneo l'assetto normativo in materia e, possibilmente, a ridurre quelle differenze legislative tra le diverse Regioni su questioni particolarmente rilevanti che rendono la misura a tratti controversa. Ad esempio, per quanto riguarda l'indennità di partecipazione obbligatoria per tutti i tirocini extracurricolari, sarà forse utile aggiornare l'importo minimo previsto dalle Linee guida del 2017 (fissato a 300 euro mensili) e rendere più omogenei tali importi a livello delle singole Regioni, per far sì che non ci siano più quelle eccessive disparità di trattamento economico che ad oggi portano – a parità di tirocinio – a corrispondere 300 euro se il tirocinio viene svolto in Sicilia e 800 euro se il tirocinio ha sede nel Lazio. Recentemente anche il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 14 giugno 2023 sull'aggiornamento del quadro di qualità sui tirocini del 2014, invita al riconoscimento di un'adeguata indennità ai tirocinanti in linea con il costo della vita.

³⁴ Come già avvenuto con la sentenza della Corte costituzionale del 19 dicembre 2021 n. 287.

³⁵ Pur essendo stato ampiamente superato il termine previsto (giugno 2022), le nuove Linee guida non sono state ancora emanate.

Un altro elemento rilevante, che sarebbe utile rendere maggiormente uniforme, riguarda la durata dei tirocini. Le ultime Linee guida italiane hanno fissato la durata massima in 12 mesi³⁶. Anche in questo caso le normative regionali adottate risultano disomogenee, poiché diverse Regioni hanno applicato la durata massima dei 12 mesi, mentre altre prevedono lo svolgimento di tirocini di massimo 6 mesi. In taluni casi, all'interno della stessa Regione, si prevede una durata massima di 6 o di 12 mesi a seconda della tipologia di tirocinio, ferma restando la possibilità di attivare tirocini di 9, 12 o 24 mesi per particolari categorie di tirocinanti, come i soggetti portatori di svantaggio e disabilità.

Infine, meriterebbe un'accurata riflessione l'utilizzo – a volte improprio – dell'istituto del tirocinio, in particolare rispetto al ruolo dei soggetti promotori che non sempre esercitano la loro funzione di monitoraggio e di garanzia sul corretto svolgimento dei tirocini (Luzzolino *et al.* 2023). Si tratta dei già citati tirocini svolti nelle 'Professioni non qualificate', ovvero quelle professioni caratterizzate dallo svolgimento di attività semplici e ripetitive, per le quali non è richiesto uno specifico percorso di formazione, ma semmai un semplice addestramento³⁷. Sono perlopiù attività manuali e di puro supporto esecutivo, generalmente consentite soltanto per i tirocini destinati ai soggetti in condizioni di svantaggio. Come emerge dal Terzo Rapporto di monitoraggio nazionale Anpal-Inapp in materia di tirocini extracurricolari (Anpal 2022) questo fenomeno ha riguardato, nel triennio 2019-2021, circa 84 mila tirocini, di cui solo 49 mila sono stati svolti effettivamente da soggetti svantaggiati. Dei restanti 35 mila tirocini attivati nelle 'Professioni non qualificate', ben 31 mila sono stati svolti da disoccupati e inoccupati. Dall'analisi del profilo dei tirocinanti che hanno svolto questo tipo di tirocini risulta che si tratta di persone poco qualificate (il 69% ha un titolo che non va oltre la terza media) e con un'età più avanzata rispetto alla media dei tirocinanti; anche gli esiti occupazionali di questi tirocini sono decisamente inferiori rispetto a quelli svolti nell'ambito degli altri gruppi professionali.

I tirocini svolti nelle professioni non qualificate da soggetti in condizioni di svantaggio

³⁶ Il Consiglio dell'Unione europea definisce 'ragionevole' una durata che, in linea di principio, non superi i 6 mesi.

³⁷ Le Linee guida sui tirocini – sia quelle del 2013 che quelle del 2017 – dispongono che il tirocinio non possa essere utilizzato per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo. A norma di legge, lo svolgimento di questa tipologia di tirocini configura una violazione che dovrebbe prevedere la riqualficazione del rapporto come prestazione lavorativa di natura subordinata.



3.5 La formazione continua e l'apprendimento degli adulti

Il sistema dell'apprendimento rivolto all'aggiornamento e allo sviluppo delle competenze degli adulti è attualmente interessato da una stagione di grandi trasformazioni, a seguito dell'introduzione di un insieme di nuove misure di policy, a partire da quelle previste nell'ambito del Piano nazionale nuove competenze e del PNRR. L'evoluzione del sistema mira ad accompagnare l'azione delle politiche attive nel contrasto alla crisi e si sviluppa nel segno di una crescente complessità.

Le molteplici
misure
di sostegno

In particolare, il quadro delle misure di sostegno agli interventi di formazione continua a favore degli occupati è molto articolato, essendo composto, da una parte, dal tradizionale canale rappresentato dall'intervento regionale (Fondo sociale europeo) e da quello gestito dalle Parti sociali (Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, contrattazione collettiva nazionale), dall'altra, dai nuovi programmi mirati alla crescita della competitività aziendale (Credito d'imposta per la formazione 4.0), al contrasto della crisi (Fondo nuove competenze (FNC)) e al rafforzamento delle competenze degli adulti (Programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL)).

Anche a seguito dell'evoluzione istituzionale e di policy, il sistema della formazione continua ha oggi raggiunto un'apprezzabile dimensione quantitativa, in termini di investimenti pubblici e privati mobilitati.

400 mln l'anno
dai Fondi
paritetici
interprofessionali

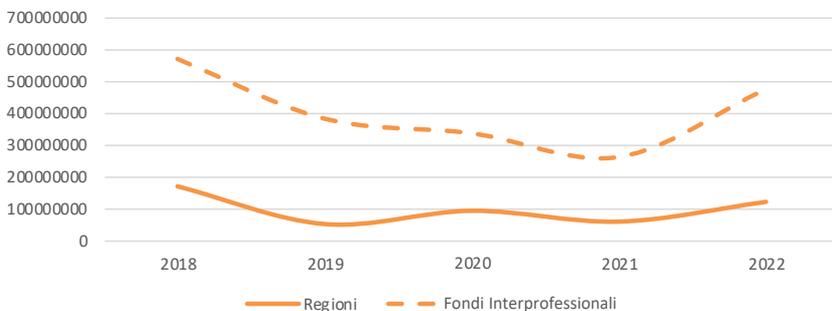
Il canale di finanziamento pubblico maggiormente utilizzato è quello dei Fondi paritetici interprofessionali, gestiti in forma bilaterale dalle Parti sociali. Nel 2022 i Fondi interprofessionali avevano acquisito l'adesione da parte di circa 750 mila imprese, con una forza lavoro pari a oltre 9 milioni 830 mila dipendenti. Per promuovere la formazione continua di questa rilevante platea di lavoratori, nel periodo 2018-2022 i Fondi hanno pubblicato 358 avvisi (circa 71 l'anno) con un impegno pari a 2.041 milioni di euro (al netto degli strumenti attraverso i quali le aziende accedono in forma diretta al finanziamento) pari a oltre 400 milioni di euro l'anno (figura 3.12).

127 mln l'anno
dal Fse regionale

Il secondo canale, per rilevanza sotto il profilo del volume di risorse finanziarie allocate e di partecipazione, è rappresentato dalla programmazione regionale, gestita attraverso le risorse del FSE. Nel periodo 2018-2022, le Regioni e le Province autonome hanno pubblicato 132 avvisi (circa 26 l'anno) riconducibili alla formazione continua, con un impegno di oltre 508 milioni di euro, pari a circa 127 milioni di euro l'anno.

Pertanto, attraverso i primi due canali, sono stati resi disponibili almeno 537 milioni di euro l'anno, principalmente con le finalità, in ordine di importanza, di favorire l'aggiornamento delle competenze degli occupati, di rafforzare la competitività del sistema economico e produttivo e di promuovere il rafforzamento delle competenze tecnologiche e informatiche.

Figura 3.12 Risorse stanziare per Avvisi dai Fondi interprofessionali e dalle Regioni per anno di pubblicazione. Anni 2018-2022 (v.a. in euro)



Fonte: avvisi pubblicati da Fondi interprofessionali, Regioni e Province autonome, 2018-2022

Queste tre finalità sono state ugualmente perseguite sia dai Fondi che dalle Regioni, così come la finalità della riqualificazione e riconversione delle professionalità di lavoratori in mobilità o in cassa integrazione e quella della promozione della digitalizzazione delle imprese. L'unica differenza tra i due canali consiste nella finalità dell'aumento della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, unicamente perseguito dai Fondi a favore delle PMI, e il sostegno allo sviluppo locale e alle eccellenze locali, perseguito quasi unicamente dalle Regioni.

Una maggiore diversificazione fra i due canali si riscontra per quanto riguarda i destinatari: gli interventi finanziati dai Fondi si sono infatti concentrati, oltre che sui lavoratori delle aziende private, sui giovani assunti con contratto di apprendistato, i lavoratori stagionali, i soci di cooperative, i coadiuvanti e, in piccola parte, i lavoratori over 50. Gli interventi finanziati dalle Regioni si sono invece rivolti, oltre che ai lavoratori di aziende private, anche agli imprenditori, ai lavoratori autonomi, ai liberi professionisti, agli artigiani e, infine, agli apprendisti.

Tra gli interventi mirati alla crescita della competitività aziendale, il Credito d'imposta per la formazione 4.0, prorogato dalla Legge di Bilancio 2021 (legge n. 178/2020) fino al 31 dicembre 2022, prevede che ogni azienda che investe in formazione professionale di alto livello per i propri dipendenti possa ricevere un credito d'imposta per un importo massimo di 300.000 euro. Questo importo, e il relativo credito d'imposta, corrisponde alle spese aziendali per il periodo in cui i dipendenti sono coinvolti in attività di formazione. Ulteriori requisiti sono che la durata della formazione non può essere inferiore a 6 mesi e deve portare a una specializzazione attraverso corsi avanzati. I contenuti

Obiettivi e destinatari delle misure

Il credito d'imposta per la formazione 4.0



indicativi di questi corsi sono definiti nel Piano nazionale Industria 4.0 (in aree quali Big data, analisi dei dati, cloud computing, sistemi cyber-fisici, Internet delle cose)³⁸. Questa azione di policy ha tuttavia recentemente registrato una discontinuità attuativa, in quanto la Legge di Bilancio 2023 (legge n. 197/2022) non ha prorogato la misura sul credito d'imposta per la formazione 4.0 per l'anno in corso.

I dati sull'utilizzo
del Fondo
nuove competenze

Per quanto riguarda il Fondo nuove competenze (FNC), che con il primo bando ha coinvolto oltre 6.700 aziende e 375 mila lavoratori, con un monte ore complessivo di circa 47 milioni di ore di formazione, sappiamo dall'Indagine INDACO-Imprese che questo canale di finanziamento è conosciuto solo da poco più di un quinto (22%) delle imprese con almeno 6 addetti. Si tratta prevalentemente di grandi imprese (63,6%), meno di microimprese (19,3%); nel 30% dei casi sono aziende operanti nel Sud. Nel 2022 si è registrato un incremento nell'utilizzo del Fondo. Sempre secondo l'Indagine INDACO-Imprese, molte aziende sostengono di aver utilizzato il finanziamento del FNC per realizzare attività di qualificazione e riqualificazione a seguito dell'introduzione di una o più innovazioni; in particolare, si è trattato di innovazioni organizzative aziendali (45,1% delle imprese) e/o di innovazioni tecnologiche (41,1%), di innovazioni di processo (27,8%) e di prodotto/servizio (23,2%). Due imprese su tre (prevalentemente micro e operanti nel Sud) si mostrano soddisfatte del FNC, ritenendolo uno strumento decisivo in un periodo complesso, mentre il 25,6% delle imprese lo considera uno strumento utile, ma caratterizzato da un'elevata onerosità nell'utilizzo.

Programma GOL,
investimenti
e beneficiari

In relazione al Programma GOL³⁹ – il cui orizzonte temporale coincide con quello del PNRR, corrispondente al quinquennio 2021-2025 – è previsto un finanziamento complessivo, proveniente dai fondi europei di Next Genera-

³⁸ Al fine di valutare l'andamento, la diffusione e l'efficacia di questa misura, il Ministero dello Sviluppo economico ha approvato, con D.D. del 6 ottobre 2021, il modello da utilizzare per comunicare i dati relativi all'applicazione della misura nella propria azienda. A seguito del D.L. n. 50 del 17 maggio 2022 è stato modificato il calcolo del credito formativo 4.0 maturato nel relativo periodo d'imposta: ai progetti formativi avviati dopo il 18 maggio 2022 si applicano le aliquote ridotte (piccole imprese 40% fino al limite massimo annuale di 300.000 euro; medie imprese 35% fino al limite massimo annuale di 250.000 euro; grandi imprese 30% fino al limite massimo annuale di 250.000 euro).

³⁹ Si tratta di un'azione di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale che si inserisce nell'ambito della Missione 5 Componente 1 Riforma 1.1. del PNRR – ed è finalizzata a ridisegnare i servizi per il lavoro per migliorare l'inserimento lavorativo delle persone, offrendo percorsi personalizzati di ingresso o reingresso al lavoro e innalzando le competenze attraverso percorsi di riqualificazione o aggiornamento professionale. Il Programma comprende un'offerta di servizi integrati basati su una cooperazione tra i servizi pubblici e privati, con percorsi di accompagnamento al lavoro, di aggiornamento o riqualificazione professionale, e percorsi in collaborazione con gli altri servizi territoriali nel caso di bisogni complessi, quali quelli di persone con disabilità o con fragilità.

tion EU, pari a 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei Centri per l'impiego e 600 milioni di euro per il potenziamento del sistema duale.

Elemento costitutivo della riforma su base nazionale, da cui dipendono i finanziamenti UE, è l'individuazione di milestone e target, fra cui 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025 (almeno il 75% donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55), di cui perlomeno 800 mila dovranno essere coinvolti in attività di formazione (300 mila dei quali per il rafforzamento delle competenze digitali).

I beneficiari di GOL sono destinatari di ammortizzatori sociali (fra cui disoccupati percettori di NASpl, DIS-COLL), percettori del Reddito di cittadinanza, lavoratori fragili o vulnerabili (giovani NEET, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, disoccupati senza sostegno al reddito, lavoratori in condizioni di precarietà, fra cui i working poor). Per questi beneficiari, il programma prevede cinque tipologie di percorso, fra cui azioni di *upskilling* e di *reskilling* (Parlamento italiano 2022).

Nel corso del 2022, per implementare le azioni previste nel Programma GOL, tutte le Regioni e Province autonome hanno adottato il proprio Piano attuativo regionale (PAR), conseguendo così uno degli obiettivi previsti dal Milestone 2. I PAR sono volti a disciplinare le azioni preliminari per lo sviluppo del Programma, gli interventi da attivare, le priorità, gli obiettivi e i risultati che si intendono conseguire, i criteri di selezione e la relativa dotazione finanziaria, i destinatari e le tipologie di spese ammissibili. Per realizzare gli interventi previsti nei PAR, 19 Regioni e Province autonome hanno emesso nel 2022 avvisi di attuazione stanziando poco più di 855 milioni di euro.

I partecipanti al Programma GOL nel 2022 sono stati complessivamente oltre 700 mila. Si tratta di un risultato molto importante in quanto ha consentito di raddoppiare il tasso di conseguimento del target condiviso con la Commissione europea e previsto nel PNRR (il target era di 300.000 beneficiari).

L'ampia azione di ridisegno delle politiche formative, operata nel triennio 2020-2022, a supporto dei processi di promozione degli interventi di rafforzamento della governance e del dialogo tra gli attori dei sistemi formativi e del lavoro, si è accompagnata negli ultimi anni ad una crescita quantitativa del sistema di intervento delle politiche pubbliche e, in parte, degli investimenti privati delle imprese a favore dei processi di *upskilling* e *reskilling* degli occupati.

Una fra le principali sfide che il rinnovato quadro delle politiche formative si trova ad affrontare è la necessità di innalzare i livelli di partecipazione alle attività di apprendimento da parte degli adulti. La popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni che nel 2022 ha partecipato ad attività di istruzione e

700 mila
partecipanti
al Programma
GOL nel 2022

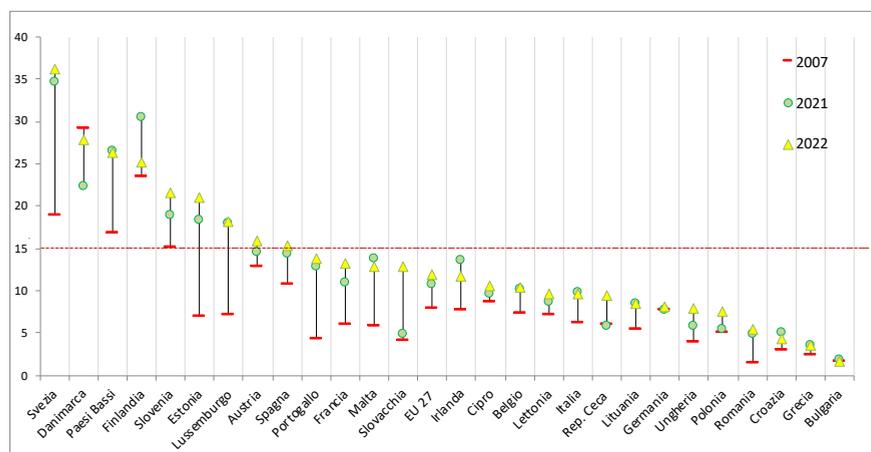
Istruzione e
formazione,
scarsa partecipazione
degli adulti



formazione⁴⁰ è stata infatti pari al 9,6%. È una quota che denota comunque una tenuta rispetto all'anno precedente (-0,3%) e un avanzamento consistente rispetto al 2020 (+2,4%), ma che ci allontana dall'Europa: nel confronto con il corrispondente valore medio europeo (11,9%), l'Italia perde terreno (-2,3%) rispetto all'avanzamento registrato l'anno precedente.

La dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo risulta ancora molto lenta (appena +3,4 punti percentuali in quindici anni) e nel confronto con gli altri Paesi europei la posizione dell'Italia, già molto arretrata, è ulteriormente peggiorata, visto che nel ranking europeo per questo indicatore è scesa dal sedicesimo al diciottesimo posto (figura 3.13).

Figura 3.13 Individui 25-64 anni che hanno partecipato, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione in Europa. Anni 2007-2022 (%)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour force survey, 2022

Apprendimento
formale,
non formale
e informale

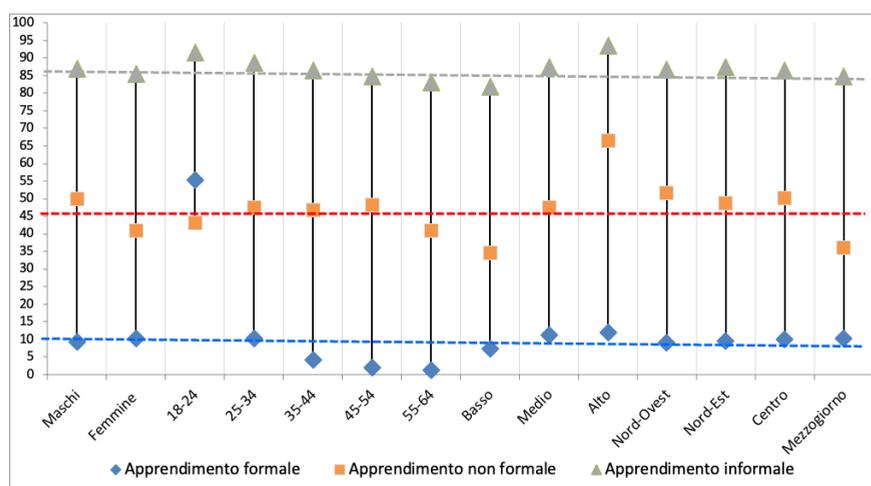
Un'analisi più approfondita del fenomeno della partecipazione formativa mostra una situazione più complessa, con punti di forza e di debolezza sui quali le politiche sono chiamate a intervenire per introdurre correttivi ed elementi di riequilibrio a favore delle componenti più deboli della popolazione adulta. L'analisi dei dati⁴¹ sulla partecipazione della popolazione adulta in Italia, con età compresa fra 18 e 64 anni, ad attività di istruzione e formazione nei 12 mesi precedenti l'intervista (che coincidono con l'anno 2022), evidenzia, da

⁴⁰ L'indicatore è costruito sulla base della rilevazione forze di lavoro che utilizza come periodo di riferimento le quattro settimane precedenti l'intervista.

⁴¹ Fonte: indagine Inapp INDACO-Adulti 2022 (III edizione).

una parte, una crescita dell'adesione a processi di apprendimento informale⁴², favoriti dalla diffusione di occasioni di formazione meno strutturata o dallo smart working; dall'altro, conferma il condizionamento di alcuni fattori strutturali – genere, territorio, scolarizzazione e qualità del capitale umano – nella produzione di divari nell'accesso alle opportunità di *upskilling* e *reskilling* e nell'esercizio del diritto soggettivo alla formazione (figura 3.14).

Figura 3.14 Individui 18-64 anni che hanno partecipato, nei dodici mesi precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità e area geografica. Anno 2022 (%)



Fonte: Inapp, INDACO-Adulti, 2022

Solo il 9,7% degli adulti ha frequentato nel 2022 attività 'formali', erogate da un'istituzione educativa e finalizzate al conseguimento di un titolo di studio. I percorsi di apprendimento⁴³ in cui gli italiani sono stati più coinvolti sono

⁴² La formazione formale include qualsiasi corso di tipo scolastico/universitario, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, o di formazione professionale, grazie al quale è possibile ottenere un titolo di studio riconosciuto almeno a livello nazionale. La formazione informale fa riferimento a quelle attività svolte in maniera autonoma e non strutturata nei contesti di vita quotidiana, finalizzate al miglioramento delle proprie conoscenze o al soddisfacimento di un personale interesse. Rispetto alla formazione informale, la formazione non formale ha invece un più alto livello di organizzazione e pianificazione del percorso di apprendimento, spesso accompagnato da un tutor o insegnante, con cui si può conseguire un attestato.

⁴³ I tassi di partecipazione formativa di INDACO-Adulti si riferiscono ai 12 mesi precedenti l'intervista, in accordo con la metodologia dell'indagine quinquennale AES (Adult education survey) di Eurostat, e coincidono con l'anno 2022.



quelli di tipo informale, indicati da più della metà della popolazione (86,1%), seguiti a distanza (45,4%) da quelli non formali. Gli uomini dichiarano quote di partecipazione più elevate delle donne ad attività formative non formali (50% di uomini contro il 40,8% di donne) e informali (86,9% di uomini a fronte del 85,3% di donne), mentre il divario di genere si ribalta nel caso dell'apprendimento formale (9,2% di uomini contro 10,1% di donne). La propensione alla formazione decresce al crescere dell'età, non solo nell'ambito della formazione formale, ma anche rispetto alle occasioni di apprendimento informale, mentre nei contesti non formali si assiste a una tenuta nella classe di età compresa fra i 45 e i 54 anni. Analogamente, la partecipazione ad attività formative è direttamente proporzionale all'aumentare del titolo di studio: le persone a bassa scolarità sono quelle meno impegnate in tutti i tipi di percorso esaminati (7,3% nella formazione formale, 34,6% nella formazione non formale e 81,8% in quella informale). Per contro, il tasso di partecipazione delle persone con alta scolarità è superiore al 66% nel caso dell'apprendimento non formale e raggiunge il 93,4% in quello informale. Decisamente diverso è il grado di coinvolgimento in funzione della condizione occupazionale. Se consideriamo i percorsi di formazione formale della popolazione adulta (con età compresa fra i 18 e i 64 anni), le persone inattive mostrano il tasso di partecipazione più consistente, pari a 22,6%. Per i disoccupati non si supera il 5,4%, mentre la partecipazione degli occupati è ancora più limitata: 4,2% circa. Va considerato, tuttavia, che l'elevata percentuale di inattivi corrisponde per lo più a studenti che frequentano scuole, università o corsi di formazione, e quindi individui non attivamente coinvolti nel mercato del lavoro. La partecipazione per la popolazione inattiva decresce fortemente con l'aumentare dell'età: raggiunge l'82,1% nella fascia di età 18-24, scende al 62% per la fascia 24-29, per arrivare a una media del 2% per le fasce di età che vanno dai 35 ai 64 anni.

Apprendimento
non formale
sul lavoro

Focalizzando l'attenzione sulle attività di apprendimento non formale, prevalentemente fruite nei contesti lavorativi, quindi al di fuori del sistema educativo, l'analisi dei dati della III edizione dell'Indagine INDACO-Adulti 2022 mostra, anche in questo caso, divari significativi nella partecipazione all'apprendimento non formale tra la popolazione occupata, disoccupata e inattiva. Le persone con un'occupazione sono più inclini a prendere parte a programmi di formazione non legati all'ambito formale, come i corsi di aggiornamento, i seminari o i workshop. Il 65,2% delle persone occupate ha partecipato ad attività di apprendimento non formale (corsuale e/o non corsuale). I disoccupati invece costituiscono solo il 14,9% dei partecipanti all'apprendimento non formale, gli inattivi il 19,5%.

Questi dati tendono a confermare uno scenario noto a livello internazionale e particolarmente accentuato per l'Italia, per cui le persone in cerca di lavoro sono meno propense a partecipare a programmi di formazione continua. Il divario con l'Europa nell'intensità di partecipazione alla formazione continua è massimo tra le persone disoccupate, ossia tra coloro che, in virtù della loro condizione svantaggiata, necessiterebbero maggiormente di *upskilling* e *reskilling* delle proprie competenze.

Per poter meglio comprendere gli aspetti critici di questo scenario, è molto importante, tuttavia, considerare i fattori che influenzano la partecipazione formativa, come l'accessibilità e la possibilità per questa fascia di individui di essere raggiunti (*outreach*), o di conoscere le opportunità di formazione e i servizi a loro dedicati. L'analisi di questi fattori mostra che i disoccupati hanno minori possibilità di accesso, anche per il poco tempo a disposizione e la scarsa disponibilità di risorse da dedicare all'apprendimento non formale. Il 13,4% dei disoccupati dichiara di "avere bisogno di supporto" nella scelta dei corsi di formazione più adatti, mentre tra gli occupati soltanto il 6,4% manifesta la stessa esigenza. Il divario che emerge nella popolazione disoccupata è particolarmente critico, soprattutto per i possessori di bassi titoli di studio che hanno tassi di partecipazione formativa significativamente più bassi (13,6%) rispetto a individui disoccupati con un livello di studio elevato (laurea o superiore), che partecipano per il 24,3%.

Ciò significa che, in uno scenario lavorativo di grandi e costanti trasformazioni tecnologiche e occupazionali, oltre l'86% di individui con un livello scolastico modesto, alla ricerca di lavoro, non ha svolto alcun corso di formazione. Anche tra gli occupati con basso titolo di studio si registra una partecipazione nettamente inferiore (59,4%) rispetto ai colleghi con alti livelli di istruzione (73,7%). Il livello di istruzione è quindi un fattore che influenza fortemente la partecipazione alla formazione continua: mediamente il tasso di partecipazione per chi è in possesso di un titolo basso è del 39,3%; del 44,1% per titoli medi e del 60,4% per chi possiede un titolo alto. Inoltre, si osserva come solo il 15% della popolazione con titolo basso si dichiara "disposta a partecipare ai costi della formazione", rispetto al 39% di chi ha un titolo elevato, e ciò significa probabilmente che a un maggior livello di istruzione corrisponde non solo, mediamente, una superiore disponibilità di risorse, ma anche una maggiore consapevolezza dei benefici connessi alla formazione, più fiducia e motivazione.

Infine, i dati che riguardano la partecipazione ad attività di apprendimento informale evidenziano una grande crescita di questo tipo di formazione per tutti gli individui, con percentuali molto elevate a prescindere dalla posizione sul mercato del lavoro: 84,8% disoccupati; 86,7% inattivi; 89,3% occupati. È

Opportunità e difficoltà di accesso alla formazione continua



probabile che questo fenomeno risenta delle trasformazioni avvenute nell'era post-pandemia, nella quale assistiamo a un'esplosione dell'offerta di contenuti di apprendimento in rete, o attraverso piattaforme digitali, raggiungibili da tutte le fasce della popolazione. Si tratta, ad esempio, di imparare una lingua attraverso l'uso di applicazioni per dispositivi mobili (smartphone, tablet ecc.), ma anche attraverso tutorial online, di imparare a utilizzare un programma per il computer attraverso informazioni rintracciate in autonomia, o di accrescere la propria cultura personale mediante una visita guidata in un museo. È opportuno, tuttavia, rilevare che la crescita dell'offerta formativa e la maggiore disponibilità di contenuti di apprendimento informale, soprattutto attraverso media digitali, non sempre corrisponde a un incremento della qualità della formazione.

Nel complesso, si confermano anche le ampie disparità territoriali nella partecipazione formativa, con tassi più elevati nel Centro (51,7%) e nel Nord-Ovest (49,8%) rispetto al Nord-Est (43,4%) e al Sud (38,9%). Tali divari possono essere influenzati da diversi fattori socio-economici e infrastrutturali presenti nelle diverse regioni. I dati INDACO-Adulti confermano complessivamente forti divari nell'accesso alla formazione, con una partecipazione maggiore tra le persone già inserite nel sistema produttivo e che occupano posizioni lavorative di qualità, con un elevato livello di istruzione e che risiedono nelle regioni più sviluppate del Paese. Al contrario, i soggetti appartenenti ai gruppi sociali più svantaggiati risultano meno coinvolti e meno disponibili a investire tempo e risorse nella formazione. Si tratta di coloro che necessitano di percorsi personalizzati di formazione e per i quali inoltre è previsto un ingente intervento pubblico, attraverso il Programma GOL.

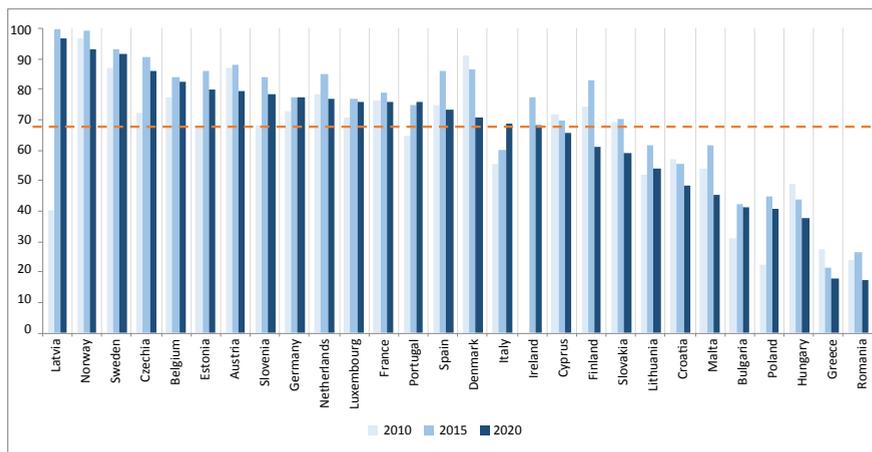
Gli investimenti
delle imprese
per la formazione
del personale

Restringendo il campo di analisi, dal più ampio ambito degli interventi educativi e formativi rivolti alla promozione dell'apprendimento della popolazione adulta (occupata, disoccupata o inattiva) al più ristretto ambito degli interventi formativi rivolti agli occupati nei contesti lavorativi (formazione continua), occorre innanzitutto osservare i comportamenti delle imprese e gli investimenti da esse realizzate.

Nel 2020, il 67,4% delle imprese con 10 o più addetti nell'UE ha offerto corsi o altre attività di formazione al proprio personale. Si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 2015, quando la quota corrispondente era del 70,5%, percentuale che segnava un picco dopo il 63,6% del 2010. Questo calo nel 2020 si spiega probabilmente con la riduzione dell'attività aziendale, le chiusure e le restrizioni imposte dalla pandemia da Covid-19. Tra gli Stati membri dell'UE, la quota delle imprese che ha fornito formazione nel 2020 variava dal 17,5% della Romania al 96,8% della Lettonia, al 93% della Norvegia. Nell'UE27 l'Italia occupava nel 2020 la quindicesima posizione (68,9%), leggermente al di sopra della media e con un guadagno di ben sette posizioni rispetto a

cinque anni prima: nel ranking UE28 l'Italia occupava infatti la ventiduesima posizione nel 2015 (60,2%), la diciottesima nel 2010 (55,6%) e la venticinquesima nel 2005 (32,2%) (figura 3.15).

Figura 3.15 Imprese con 10 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, in Europa. Anni 2010, 2015, 2020 (% delle imprese)



Fonte: Eurostat, CVTS

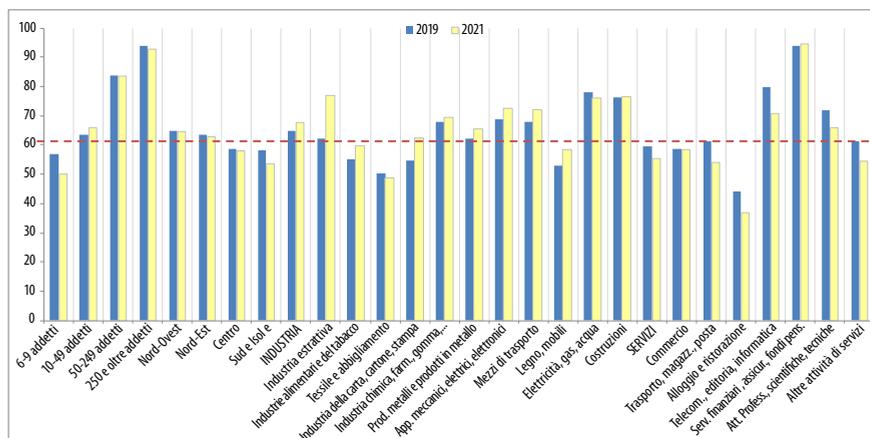
In Italia, la quota di imprese con almeno 6 addetti che ha investito nel 2021 nell'aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale è stata pari al 60,3%. È quanto risulta dalla IV edizione dell'Indagine INDACO-Imprese, che conferma come la propensione a realizzare interventi formativi cresca all'aumentare della dimensione aziendale e sia tendenzialmente più ridotta nelle regioni meridionali e insulari. Il tasso di incidenza delle imprese formatrici (sul totale delle imprese italiane) è infatti pari al 50,2% fra le microimprese e sale al 66% fra le piccole imprese, all'83,4% fra le medie fino al 92,8% fra le grandi imprese. Il divario territoriale Nord-Sud si può stimare in circa 10 punti percentuali.

In linea generale, la propensione è maggiormente diffusa nei settori industriali rispetto ai servizi, in particolare, da una parte, nei comparti delle utility e delle costruzioni, degli apparecchi meccanici, elettrici ed elettronici, dei mezzi di trasporto, della chimica e del farmaceutico; dall'altro, nei servizi finanziari e assicurativi, delle telecomunicazioni, editoria e informatica e delle attività professionali, scientifiche e tecniche. Una minore diffusione caratterizza, come di consueto, i settori del tessile, dell'industria del legno e dell'arredamento e i servizi dell'alloggio e della ristorazione, del trasporto e del commercio (figura 3.16).

Fattori che incidono sulla propensione delle imprese a investire in formazione continua



Figura 3.16 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, in Italia, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica. Anni 2019-2021 (% delle imprese)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Rispetto al 2019, si assiste nel 2021 a una perdita del tasso di incidenza pari al -1,4%, maggiormente evidente fra le microimprese (-6,5%) e nel Mezzogiorno (-4,4%). La perdita si concentra, inoltre, fra i settori dei servizi, che nel complesso perdono il 4%, e assume dimensioni rilevanti nelle telecomunicazioni e nell'informatica (-9%) e un po' in tutti i servizi (tranne il credito) che registrano una caduta sensibile compresa fra il 5 e il 7%. I settori industriali invece guadagnano nel complesso quasi 3 punti percentuali, con una maggiore evidenza nell'industria della carta e della stampa, del legno arredo, delle industrie alimentari e del tabacco e in quella dei mezzi di trasporto (fig. 3.16).

I dati sulla partecipazione degli addetti

Se spostiamo l'attenzione sui livelli di partecipazione formativa rilevati dall'indagine INDACO-Imprese⁴⁴, si conferma che la quota di addetti che nel 2021 ha partecipato a corsi di formazione aziendale è stata pari al 43,4%, rimanendo sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti (44,6% nel 2020⁴⁵; 44,1% nel 2019 e 43,2% nel 2018⁴⁶). Parimenti, si conferma la presenza di più ampie opportunità formative nelle imprese di maggiori dimensioni: nel 2021

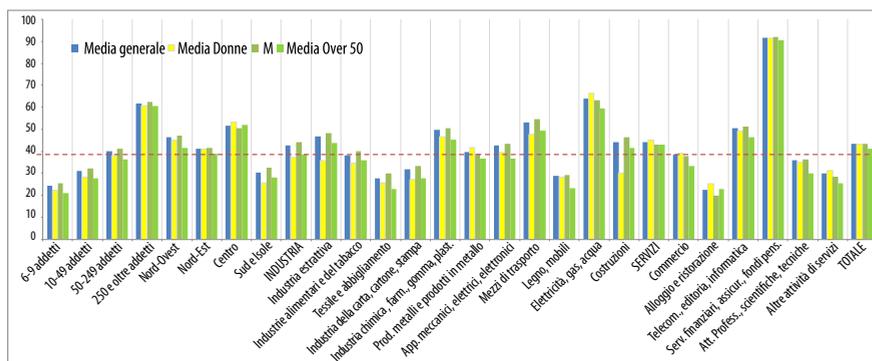
⁴⁴ Come per l'indagine Eurostat CVTS, l'indicatore di partecipazione formativa di INDACO-Imprese è costruito come rapporto fra il numero di addetti partecipanti a corsi di formazione (interni e/o esterni) organizzati dalle imprese e il totale degli addetti di tutte le imprese. Rispetto a CVTS, la copertura è molto più ampia: l'universo statistico di INDACO-Imprese è costituito dalle imprese attive in Italia presenti nell'Archivio Asia di Istat con organico superiore a 5 addetti, <https://shorturl.at/dpwOY>.

⁴⁵ Fonte: indagine Eurostat CVTS6.

⁴⁶ Fonte per le annualità 2018 e 2019: indagine Inapp INDACO-Imprese (II e III edizione).

solo un lavoratore su 5 fra gli addetti delle microimprese ha partecipato ad almeno un corso di formazione, mentre sono 3 su 5 i formati nelle grandi imprese. La percentuale di addetti formati si riduce ad un terzo del totale (30,3%) nelle regioni meridionali e insulari, con un divario Nord-Sud pari a 16 punti percentuali. Una minore partecipazione si registra nei settori alloggio e ristorazione, tessile e abbigliamento, legno e mobili, altre attività di servizi e industria della carta, cartone e stampa. La partecipazione è invece superiore alla media nei comparti dell'industria chimica e farmaceutica, delle telecomunicazioni, editoria e informatica, della produzione dei mezzi di trasporto e nelle utility (elettricità, gas, acqua). Un discorso a parte merita il comparto dei servizi finanziari, assicurativi e dei fondi pensione, che raggiunge il picco del 91,8% (figura 3.17).

Figura 3.17 Partecipanti a corsi di formazione aziendale, gender e age gap nelle imprese con 6 addetti e oltre in Italia, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica. Anno 2021 (% sul totale addetti)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Una rilevante eterogeneità si riscontra in merito alla distribuzione del gender gap formativo fra le grandi imprese, dove il fenomeno è meno presente, e le PMI, dove si rileva soprattutto nelle piccole imprese (10-49 addetti); così come a livello territoriale, fra le imprese operanti nel Centro Italia, dove il fenomeno è addirittura rovesciato (+2,8% a favore delle donne) e quelle meridionali (-7%). A livello settoriale, il fenomeno è maggiormente diffuso nell'industria (-6,9%) e nei comparti delle costruzioni, dei mezzi di trasporto, dell'industria della carta e dell'industria alimentare. Al contrario, nei servizi il saldo è mediamente positivo (+2,2%), in particolare nei comparti delle utility e dell'alloggio e ristorazione.

Gender ed age gap con riferimento a dimensione aziendale e ripartizione territoriale



Minore eterogeneità si riscontra in merito alla distribuzione dell'age gap formativo. L'age gap risulta infatti presente in tutte le classi dimensionali d'impresa, in particolare nelle PMI, in tutte le regioni, ad esclusione di quelle dell'Italia centrale, e in tutti i settori, in misura maggiore nell'industria (-6,2%) rispetto ai servizi (-1,5%), con punte nei comparti dell'industria del legno e dei mobili, della fabbricazione di apparecchi meccanici, elettrici, elettronici ma anche nelle attività professionali, scientifiche e tecniche e nel commercio (figura 3.17).

Box 3.2 La formazione manageriale e le Corporate Academy

Dopo il rallentamento prodotto dallo shock pandemico, le imprese hanno ripreso ad investire nella formazione del personale, anche in risposta ai cambiamenti indotti dalla transizione digitale, modificando i metodi di lavoro e le prassi organizzative. La IV edizione di INDACO-Imprese ha evidenziato un cambiamento nelle prassi formative, con un graduale spostamento dalle tradizionali modalità d'aula (sempre meno attrattive, in virtù dei nuovi ambienti digitali) a quelle a distanza (che includono anche l'apprendimento autogestito attraverso il ricorso alle piattaforme di e-learning). Crescono le quote di attività formative diverse dai corsi (come il training on the job, la partecipazione a workshop e seminari, l'autoapprendimento); indice questo di una forte ibridazione degli ambienti di apprendimento che fanno convivere un mix di attività realizzate in presenza e a distanza. Inoltre, le imprese erogano formazione ricorrendo sempre più spesso a soggetti esterni, riconducibili a società specializzate private di consulenza e/o formazione (dove cresce anche il contributo offerto dalle Corporate Academy), in grado di fornire strumenti, metodi e contenuti sempre aggiornati e di rispondere alle esigenze aziendali di gestione del cambiamento organizzativo e dei metodi di lavoro.

Gli investimenti formativi per il cambiamento non possono prescindere dalla formazione dei manager, chiamati ad attivare nuovi strumenti e metodologie per attrarre, motivare e trattenere il proprio personale, di fronte a uno scenario competitivo profondamente mutato. Una necessità anche per fronteggiare i crescenti fenomeni di allontanamento volontario dal lavoro (*great resignation*), di molti individui in cerca di nuove opportunità personali e professionali, ma soprattutto di un *work-life-balance*. All'interno dei contesti organizzativi troviamo per la prima volta un "*melting pot generazionale*" (Pinto 2023), che necessita di essere gestito attraverso diversi modelli di erogazione formativa, soprattutto perché le diverse generazioni presenti in azienda differiscono per motivazioni, attitudini, comportamenti nei confronti del lavoro e dello stile di vita.

A livello internazionale, crescono gli investimenti delle aziende in formazione manageriale rispetto al biennio precedente (Sarno 2022), in risposta ai nuovi bisogni determinati dalla transizione digitale e green; investimenti riconducibili prioritariamente alle tematiche della leadership, della diversità e della trasformazione digitale, così come alla gestione del cambiamento, all'innovazione, alla strategia e scienza dei dati.

Contenuti rilevanti, attualmente e in prospettiva, anche per la formazione indirizzata ai manager nel nostro Paese: sviluppo della leadership, digital mindset, sostenibilità, diversità. Una formazione orientata allo sviluppo di nuovi modelli di leadership che presumibilmente offrirà l'occasione per elevare ulteriormente, nei prossimi anni, gli investimenti formativi dei manager (Vergeat 2018).

Il crescente disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, nel confronto tra competenze richieste dalle imprese e quelle disponibili nel mercato del lavoro sta spingendo alcune grandi e medie imprese a sperimentare nuove forme di produzione, accumulazione e diffusione della conoscenza. Ciò sta avvenendo attraverso una graduale modifica del loro perimetro di azione (anche grazie alla progressiva crescita del numero delle Corporate Academy, generate da diverse imprese leader di settore), non più centrato sugli esclusivi confini formali aziendali (di tipo giuridico), ma sempre più orientato verso contesti di libero scambio di conoscenza tra fornitori, clienti, istituzioni e centri di ricerca.

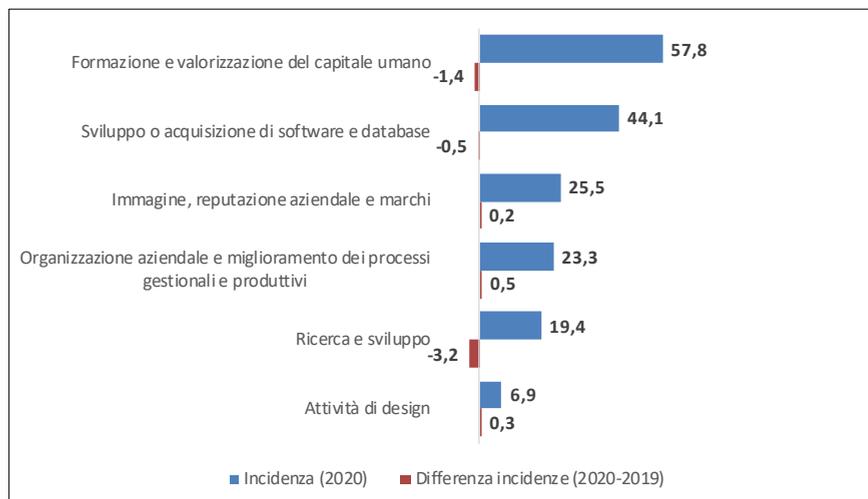
Ai policy maker spetterà il compito di favorire la diffusione nei sistemi territoriali di percorsi di creazione di ambienti di condivisione di conoscenze; contesti che possono attivarsi attorno a un'impresa guida attraverso le proprie Academy (con consolidati percorsi di apprendimento e formazione continua), oppure attorno ad un gruppo di imprese, come nel caso delle Academy di filiera, in fase di prima sperimentazione in alcune regioni italiane: esperienze che potrebbero contribuire a ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di conoscenze e competenze.

L'importanza dell'investimento in formazione per le aziende è confermata dal fatto che la formazione e la valorizzazione del capitale umano rappresentano l'asset intangibile maggiormente diffuso fra le imprese italiane con almeno 20 addetti (57,8%), sebbene presenti livelli di spesa nettamente inferiori rispetto agli altri asset (in particolare alla ricerca e sviluppo, all'acquisizione di software e database o all'organizzazione aziendale e al miglioramento dei processi gestionali e produttivi). È quanto emerge dalla seconda edizione della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili e in capitale umano (Intangible assets survey (IAS)), realizzata nel 2021 dall'Inapp in collaborazione con l'Istat, secondo cui nel 2020 il 72,2% delle imprese ha comunque realizzato almeno un investimento in capitale immateriale. La propensione all'investimento decresce al diminuire della dimensione aziendale e si riduce di 12 punti percentuali da Nord (72%) a Sud (60,1%). Rispetto al 2019, si registra un lieve decremento nella quota di imprese che alloca risorse nella ricerca e sviluppo e nella formazione (-3,2 punti e -1,4 punti percentuali); negli altri casi, gli scarti non superano il punto percentuale (figura 3.18).

La valorizzazione del capitale umano nelle imprese con 20 addetti e oltre



Figura 3.18 Imprese con 20 addetti e oltre che hanno realizzato investimenti in capitale immateriale, per tipologia di asset intangibile. Variazione 2019-2020 (% delle imprese)



Fonte: Inapp, Intangible assets survey, 2021

Box 3.3 La formazione per la transizione digitale

Una delle principali sfide per la formazione continua, prevista anche nel PNRR, consiste nel favorire la transizione digitale delle imprese. In tal senso, dalla IV edizione di INDACO-Imprese emerge che buona parte delle imprese che ha introdotto tecnologie abilitanti 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione ha anche formato i propri lavoratori per adeguare le loro competenze, al fine di sfruttare al meglio le tecnologie abilitanti introdotte.

Il 24% delle imprese con almeno 10 addetti ha adottato nel 2021 tecnologie abilitanti 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione. La quota di imprese che ha introdotto tali tecnologie aumenta al crescere della classe di addetti, passando dal 20,9% delle piccole imprese al 59% delle grandi. L'adozione di tecnologie per la digitalizzazione e l'automazione è maggiore nell'industria (29,7%) rispetto ai servizi (19,5%). Nel secondario il valore massimo si trova in corrispondenza dell'attività di fabbricazione di apparecchi meccanici, elettrici ed elettronici (37,9%); nel terziario, le imprese più attive sono nel comparto delle telecomunicazioni, editoria, informatica (44%), quelle meno attive nei servizi di alloggio e ristorazione (7,1%).

Tra le diverse tipologie di tecnologie, la più comunemente introdotta è la *cyber security*, seguita dalle soluzioni cloud e dall'uso dei *Big data analytics*. Meno presenti sono l'Internet delle cose, la simulazione tra macchine interconnesse, l'integrazione orizzontale e verticale, l'*advanced manufacturing solution*, le stampanti 3D e, soprattutto, la realtà aumentata.

Tra le imprese che hanno intrapreso azioni per acquisire competenze specifiche, al fine di sfruttare al meglio le tecnologie abilitanti introdotte, la maggior parte ha deciso di formare i propri lavoratori per adeguare le loro competenze (80,3%), mentre meno di una su cinque (17%) ha assunto nuove risorse già in possesso delle competenze necessarie. La maggior parte delle imprese che ha svolto attività formative ha organizzato corsi interni di formazione (62,8%), in presenza o in modalità online sincrona, il 44% ha invece svolto corsi esterni.

Per l'organizzazione di tali attività formative, la maggior parte delle imprese ha utilizzato prevalentemente risorse proprie. Le aziende che si sono avvalse del sostegno pubblico hanno utilizzato soprattutto il Credito d'imposta 4.0 (65,4%) o risorse provenienti dai Fondi paritetici interprofessionali (40,2%).

La consapevolezza dell'importanza della formazione dei lavoratori non emerge soltanto dal comportamento delle imprese del settore privato, ma anche dai dati relativi alla formazione dei dipendenti del settore pubblico. Infatti, da un recente studio condotto dall'Inapp⁴⁷ sono emersi alcuni elementi che hanno messo in evidenza il ruolo centrale attribuito alla formazione dei dipendenti della PA, anche a livello territoriale, specie con riferimento al rafforzamento della capacità di affrontare in maniera adeguata le innovazioni organizzative e, più in generale, di accompagnare lo sviluppo e i processi di transizione così come delineati dal PNRR.

È stata riscontrata una diversificazione pressoché generalizzata in termini di priorità della formazione riferita alla transizione digitale rispetto a quella dedicata alla transizione ecologica e a quella amministrativa. È stata infatti rilevata la centralità assunta dalla formazione riferita alla digitalizzazione, specie in seguito all'accelerazione impressa con l'emergenza pandemica. La formazione, in tal caso, è stata incentrata sull'apprendimento dell'utilizzo della tecnologia e sull'adeguamento alle nuove modalità di lavoro conseguenti al massiccio ricorso al lavoro a distanza (smart working). La formazione dei dipendenti in funzione della transizione digitale è risultata avere una declinazione interna (con riferimento alla digitalizzazione dei processi di lavoro degli uffici) e una esterna (relativa alle modalità di accesso e fruizione dei servizi da parte dei singoli utenti e delle organizzazioni) alle amministrazioni.

La formazione
nella PA

⁴⁷ Nell'ambito della II edizione dell'Indagine sulla Conoscenza nella Pubblica amministrazione (INDACO-PA), finalizzata all'analisi delle caratteristiche strutturali e delle dinamiche dell'offerta di formazione continua erogata dalla PA in Italia, l'Inapp ha condotto uno studio sullo sviluppo di competenze del personale dipendente di alcune significative realtà territoriali. Oltre alla rilevazione quantitativa, ne è stata realizzata una di carattere qualitativo, tramite interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati e casi di studio relativi agli attori della formazione (i responsabili della formazione e dell'innovazione tecnologica e digitale) in alcuni grandi Comuni italiani (Milano, Genova, Prato, Roma, Lecce, Pescara, Monza, Modena e Napoli), in una Provincia autonoma (Trento) e in un'Unione di Comuni della provincia di Bologna (Unione Reno-Galliera).



Formazione prevalentemente a distanza e sulla transizione digitale

Sono quindi risultati prevalenti i contenuti formativi volti allo sviluppo della transizione digitale rispetto a quelli inerenti alla transizione ecologica e amministrativa. La modalità formativa maggiormente utilizzata dalle realtà territoriali oggetto di analisi è stata la formazione a distanza, sincrona o asincrona e associata, quasi fosse stata considerata una logica conseguenza del ricorso allo smart working⁴⁸.

In prospettiva, anche nel breve-medio periodo, l'investimento in formazione continua è parso essere considerato strategico, rappresentando un arricchimento per la struttura amministrativa sia per la sua ricaduta sulla capacità lavorativa dei dipendenti, sia per il suo impatto sul livello di erogazione dei servizi. Un investimento quindi in grado di offrire un importante contributo, soprattutto se finalizzato allo sviluppo di soft skill (nella loro dimensione tecnologica, sociale, lavorativa nonché di metodo, di trasferimento di saperi e di capacità di coordinamento di gruppi di lavoro e di attività, nonché di problem solving) affiancate a competenze digitali e adeguate all'attuazione del PNRR e delle transizioni.

Il digitale, inteso sia come componente tecnologica che sociale, ha assunto un ruolo decisivo nella trasformazione dei processi lavorativi e delle loro forme, inclusa la modalità dello smart working (Occhiocupo e Pedone 2023). A livello europeo, le nuove condizioni di lavoro da remoto e le ricadute sui fabbisogni di competenze digitali, unite ai progressi nella transizione digitale e verde, sono state oggetto del nuovo modello di riferimento europeo per le competenze digitali, definito dalla Commissione europea e aggiornato nel 2022 con l'elaborazione del framework DigComp 2.2, che, in quest'ultima versione, tiene conto di tecnologie emergenti come l'intelligenza artificiale, l'IoT e la dataficazione, e delle competenze legate al green e alla sostenibilità in interazione con le tecnologie digitali.

Smart working e nuove competenze digitali

Lo smart working ha avuto un impatto significativo sullo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti. La possibilità di seguire percorsi formativi in modalità online, sincrona e asincrona, sia strutturate sia in autoapprendimento, con l'ausilio di materiali che spaziano dalle presentazioni ai video tutorial, dai quiz alle simulazioni, ha permesso ai lavoratori di acquisire e migliorare le competenze digitali, rendendoli più preparati ad affrontare le sfide del mondo del lavoro moderno (Eurofound 2022). La modalità di erogazione della

⁴⁸ Nel 2023 l'Inapp ha realizzato un progetto di ricerca denominato Analisi dell'evoluzione degli impatti dello smart working sui processi di *reskilling* e *upskilling*, per analizzare le ricadute che l'adozione di pratiche di smart working nel settore pubblico e in quello privato ha prodotto sui processi di formazione continua, in termini di programmazione, gestione ed erogazione degli interventi formativi, di impatto organizzativo e di produttività da parte sia delle aziende, in special modo delle PMI, che della PA centrale (ministeri, enti di ricerca ecc.) e locale.

formazione più flessibile e personalizzata, tramite piattaforme digitali, come nel caso di Syllabus per la PA e altri sistemi di Learning management system (LMS) per le imprese, unita agli strumenti digitali di organizzazione del lavoro a distanza (fra cui la digitalizzazione dei servizi, la gestione dei documenti in cloud, l'impiego di software per il monitoraggio delle attività ecc.), ha inoltre fornito un contributo indiretto allo sviluppo di competenze digitali di tipo soft, necessarie per lavorare in modalità smart working. I risultati di alcuni casi di studio nella PA e nelle imprese (Occhiocupo e Pedone 2023) hanno confermato questa tendenza, sebbene siano state riscontrate criticità per i lavoratori low skilled. Le analisi quantitative sulla partecipazione alla formazione, inoltre, denotano marcate differenziazioni tra PA e aziende, che permangono anche nell'adozione di pratiche formative nell'ambito dello smart working, con un ricorso preponderante e quasi esclusivo alla formazione obbligatoria nelle PMI e nelle microimprese, seppur in modalità a distanza (*ibidem*). Nel periodo successivo alla pandemia prevale la tendenza (Osservatorio Smart Working 2022) a una crescente digitalizzazione nei luoghi di lavoro con un'ibridazione remoto/in presenza dei processi organizzativi e di formazione.

La formazione continua sta quindi assumendo un'importanza crescente nella promozione della transizione digitale. Allo stesso modo, si fa strada oggi una maggiore consapevolezza dell'importanza di investire nella transizione ecologica e di promuovere lo sviluppo di adeguate competenze nei luoghi di lavoro e nella società che ne favoriscano l'implementazione. Sotto la spinta degli allarmi sull'emergenza climatica e ambientale, aumenta infatti la consapevolezza rispetto alla improcrastinabilità degli interventi di contenimento delle emergenze ambientali in direzione di una progressiva riconversione economico-produttiva in chiave ecocompatibile di tutti i settori produttivi. Tale consapevolezza si accompagna a una maggiore attenzione verso la necessità di una formazione finalizzata alla transizione ecologica.

La definizione di criteri di raccordo tra l'offerta e la riqualificazione di competenze e profili professionali tradizionali e nuove professioni, e la predisposizione e assunzione di politiche di istruzione e formazione in grado di rispondere efficacemente ai cambiamenti che interessano il mercato del lavoro europeo evidenziano, sotto il profilo formativo, la trasversalità dei temi sostenibili e la diffusione e l'impiego crescente di processi ecosostenibili. Si rileva una riduzione delle differenze trans-settoriali in termini di impiego di processi produttivi sempre più orientati all'utilizzo sostenibile delle risorse e alla qualità dei prodotti. Si afferma sempre più chiaramente come il concetto di sostenibilità dei processi e delle procedure ad essa connesse sia ormai entrato a far parte delle modalità comuni e condivise a livello formativo, po-

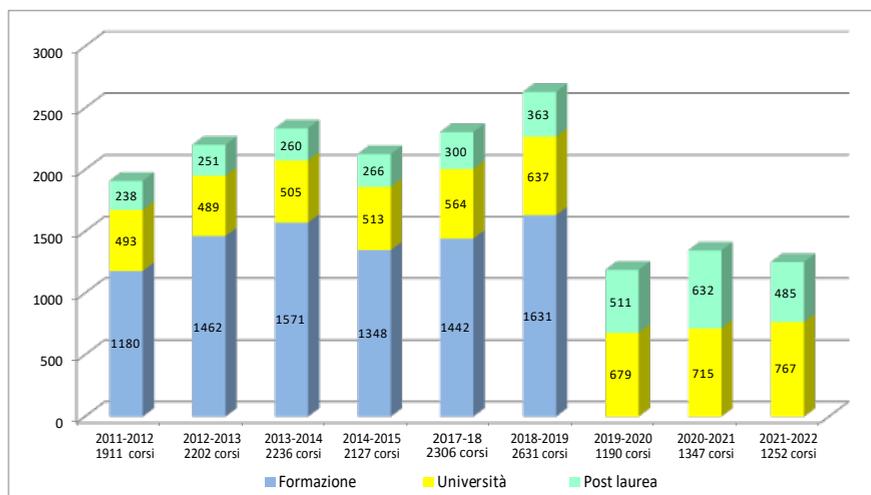
Formazione
continua
e transizione
ecologica



nendosi come fattore trasversale e fondante della progettazione formativa; in questo senso si realizza una vera e propria rivoluzione cross-culturale e trans-settoriale che investe tutti gli ambiti tematici.

I dati riferiti all'incidenza degli ultimi anni, desumibili anche dai rapporti di ricerca dell'Inapp 2011-2022, sulla formazione sostenibile e mercato del lavoro (figura 3.19), evidenziano un quadro prospettico che si caratterizza per un investimento formativo che coinvolge trasversalmente tutte le aree disciplinari e per le importanti performance occupazionali ottenute dai soggetti in formazione.

Figura 3.19 Offerta formativa ambientale per sub-universo (formazione, università, post-laurea) e per anno. Aa. ff. 2011-2022



Fonte: Inapp, 2022

Offerta formativa nell'ambito dell'istruzione superiore

Si registra un innalzamento della richiesta di profili fortemente specializzati e qualificati, consequenziali a livelli di istruzione e formazione più elevati in tutte le professioni e finalizzati a rispondere alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro. In questo senso, la definizione di criteri di raccordo tra l'offerta e la riqualificazione di competenze e profili professionali e nuove professioni ha condotto all'assunzione di politiche di istruzione e formazione in grado di rispondere efficacemente alla crisi generalizzata e ai cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro, in considerazione delle tendenze positive di crescita dell'offerta complessiva a livello europeo.

La tendenza degli ultimi anni evidenzia una crescita costante soprattutto del segmento formativo universitario ambientale e un consolidamento dei percorsi post-laurea, dove acquista sempre più rilevanza la parte di offerta

relativa ai master di primo e secondo livello, confermandone, al contempo, il ruolo di importante canale di professionalizzazione e acquisizione di conoscenze e competenze in grado di garantire buone chance occupazionali ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro.

A livello nazionale, l'analisi del panorama formativo 2021-2022 ha condotto alla rilevazione di 1.252 percorsi. Di questi, 767 sono i percorsi riferibili ai segmenti formativi universitari (composti dai corsi di laurea di nuovo ordinamento e magistrale) che rappresentano il 14% dell'offerta complessiva nazionale. I percorsi post-laurea rivolti alla sostenibilità (master universitari di primo e secondo livello, corsi di professionalizzazione post-laurea, master privati), sono invece 485, il 5% circa dell'offerta nazionale.

L'attenzione ai temi della sostenibilità si è tradotta negli anni in azioni strategiche integrate e misure di policy per lo sviluppo della formazione sui temi della crescita sostenibile e un maggiore collegamento con il mercato del lavoro per la formazione di competenze e nuove professioni green, o per la riqualificazione professionale di quanti sono impiegati nei settori tradizionali⁴⁹. L'attuazione degli indirizzi strategici si è tradotta in un'offerta di percorsi di formazione che, anche in riferimento alla diversificazione dell'investimento su alcuni temi strategici, è possibile analizzare secondo i seguenti assi principali:

- azioni strategiche e investimenti formativi a sostegno delle nuove politiche economiche sostenibili che si inseriscono in una concezione di uso razionale ed efficiente delle risorse e riduzione degli impatti dei sistemi produttivi, dei consumi e degli stili di vita sull'ambiente;
- azioni strategiche e investimenti formativi inerenti alla gestione diretta delle emergenze ambientali;
- azioni strategiche e investimenti su quella parte di formazione che in maniera diretta si occupa della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale, della prevenzione ambientale e della valorizzazione e messa in sicurezza del territorio per il contrasto del rischio idrogeologico.

Nel quadro di questa diversificata proposta di corsi di formazione, particolarmente interessante risulta l'offerta formativa per lo sviluppo delle nuove competenze in materia di responsabilità sociale e sostenibilità promossa da due importanti segmenti: i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e le Università pubbliche e private.

Indirizzi strategici e policy per gli investimenti formativi su sostenibilità e 'green'

⁴⁹ Appare evidente come i sistemi formativi stiano recependo le raccomandazioni della Dichiarazione di Osnabrück, in cui i Ministri responsabili dell'Istruzione e della formazione professionale degli Stati membri dell'UE si sono dati come obiettivo quello di promuovere la resilienza e l'eccellenza, oltre che includere la sostenibilità e l'ecosostenibilità nell'istruzione e nella formazione professionale.



I Fondi interprofessionali e la formazione su responsabilità sociale d'impresa

I Fondi paritetici interprofessionali, per rispondere a una crescita importante dell'interesse delle imprese sul tema, hanno concentrato l'offerta formativa sul fronte della sostenibilità ambientale non solo nei territori e nei settori dove le pratiche della formazione continua sono più diffuse, ma anche nelle regioni del Mezzogiorno e tra le piccole e le piccolissime imprese (Nicoletti e Nobili 2022). Nel triennio 2018-2020, i Fondi interprofessionali hanno finanziato oltre 1.900 Piani formativi, dedicati in tutto o in parte alle tematiche della responsabilità sociale d'impresa. I Piani hanno coinvolto quasi 12 mila imprese, hanno raggiunto circa 86 mila lavoratori e sono stati caratterizzati da una durata sensibilmente superiore alla media rispetto agli interventi solitamente realizzati dai Fondi, a testimonianza dell'impegno progettuale e finanziario e dell'importanza che la bilateralità annette al tema.

Università e formazione alla sostenibilità e responsabilità sociale di impresa

Per quanto riguarda le Università pubbliche e private, un'indagine realizzata dall'Inapp (Nicoletti 2023) fornisce una mappatura analitica dell'offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità ambientale, economica e sociale erogata negli anni accademici 2021-2022 e 2022-2023 dai 98 atenei italiani pubblici e privati. L'indagine ha rilevato corsi di alta formazione, corsi di perfezionamento, master di I livello e di II livello sui predetti temi. Il 75,5% del totale degli atenei italiani ha attivato nel triennio 2021-2023 almeno un intervento formativo, con una copertura geografica di 17 regioni oltre alle due province autonome di Trento e Bolzano, per complessivi 349 interventi censiti. Una distribuzione che risente anche della spinta promozionale avviata negli ultimi anni dalla Conferenza dei rettori delle Università italiane e dalla Rete delle Università per lo sviluppo sostenibile.

Questa grande attenzione del mondo accademico al tema della sostenibilità è confermata non solo nei confronti delle nuove necessità dei giovani, cui le Università sono naturalmente attente ma, come i dati dimostrano, anche per occupati e disoccupati che hanno sempre più bisogno di qualificarsi e riqualificarsi nelle professionalità del futuro. Sia i numerosi master che gli altri corsi censiti sono infatti rivolti a una partecipazione mista di neolaureati, lavoratori e professionisti adulti, prevedendo oltretutto collaborazioni con imprese ed enti, nonché opportunità di stage. Emerge un impegno significativo degli Atenei italiani nel fornire ai lavoratori contenuti tipicamente professionalizzanti e ai giovani adulti che devono entrare nel mondo del lavoro le competenze, sempre più richieste, legate alla sostenibilità dei modelli di sviluppo, soprattutto ambientale, e alle nuove frontiere della responsabilità sociale d'impresa che sempre più si coniuga con il welfare, il benessere in ottica solidale, l'etica dell'economia.

L'insieme delle evidenze illustrate nel paragrafo mostra come i sistemi di apprendimento degli adulti e della formazione continua, pur avendo assunto

una grande importanza per lo sviluppo socio-economico del Paese, presentino ancora una serie di limiti e di criticità che ne frenano il pieno dispiegamento. Si confermano infatti, da un lato, le diseguaglianze di accesso alla formazione dovute al genere (*gender gap*), all'età (*age gap*) e al livello di istruzione e qualificazione (*qualification gap*); dall'altra, la differente propensione delle imprese all'investimento in formazione, imputabile a divari di ordine strutturale su base territoriale (divari Nord/Sud), dimensionale (microimprese e PMI) e settoriale (Angotti 2023). La combinazione di questi fattori, variamente presenti anche in altri contesti europei e nelle regioni del Nord Italia, incide tuttavia in misura particolare nelle regioni del Mezzogiorno, a causa sia della carenza a livello territoriale di corsi adeguati alle esigenze di lavoratori e imprese, sia della scarsa capacità delle piccole imprese di far fronte alle sfide della digitalizzazione e dell'innovazione e di offrire opportunità di sviluppo delle competenze ai propri dipendenti⁵⁰. Il gap dovuto a modelli organizzativi e di business poco innovativi, oltre che alla mancanza di una cultura dello sviluppo delle competenze, è infatti ancora maggiore in quei territori in cui la dotazione infrastrutturale tecnologica e cognitiva è particolarmente carente (Pedone *et al.* 2023).

Criticità
e limiti, obiettivi
ed azioni
per superarli

Si tratta di questioni aperte che difficilmente potranno essere risolte nel breve periodo, ma che necessitano di essere affrontate prestando una maggiore attenzione alla qualità della formazione finanziata (Angotti *et al.* 2023).

In particolare, per favorire l'inclusione dei soggetti svantaggiati, la formazione finanziata dovrebbe offrire percorsi di apprendimento personalizzati. Un altro obiettivo primario dovrebbe essere quello dell'innalzamento del livello di coerenza tra l'analisi dei fabbisogni formativi e lo sviluppo delle competenze, nonché della crescita qualitativa della domanda delle imprese, spesso concentrata in settori a basso livello aggiunto e a bassa retribuzione. Le politiche pubbliche potrebbero così giocare un ruolo nel promuovere il superamento del circolo vizioso tra la bassa qualità della domanda delle imprese e dell'offerta di lavoro e del conseguente disallineamento nel mercato del lavoro. Una maggiore diffusione di processi formativi di qualità, basati sull'utilizzo di strumenti diagnostici come la *skill gap analysis*, potrebbe favorire l'ingresso di professionalità più qualificate nelle imprese italiane, accrescendone l'attrattività non solo a vantaggio dei giovani, che preferiscono cercare all'estero lavori più adeguati al proprio livello professionale, ma anche di una maggiore qualificazione dell'offerta di lavoro proveniente da flussi migratori adeguatamente regolati.

Tuttavia, va osservato come lo spazio di manovra per un'azione efficace delle politiche pubbliche sia ancora piuttosto limitato. In particolare, se consideriamo

⁵⁰ Cfr. il Comunicato stampa Inapp: *Lavoratori delle micro e PMI: anziani e poco formati* del 11.07.2023, <https://shorturl.at/jkBP4>.



le misure a favore della formazione continua degli occupati erogate dal datore di lavoro, occorre tenere presenti due questioni: da una parte, è un dato acquisito che la quota di finanziamento pubblico utilizzata dalle imprese rappresenta una parte residuale dell'investimento complessivo realizzato dalle imprese, che è costituito prevalentemente da risorse private⁵¹; dall'altra, il finanziamento pubblico rischia, nell'attuale fase, di assumere un ruolo residuale, prevalentemente focalizzato su contenuti di tipo tradizionale, mentre l'innovazione è sempre più concentrata nelle strategie formative delle grandi imprese che, attraverso le proprie Academy aziendali, riescono a capitalizzare al meglio il supporto ricevuto dalle infrastrutture esistenti sul territorio, come, ad esempio, quelle sviluppate nell'ambito del Piano Transizione 4.0 (Competence center, Digital innovation hub) per implementare l'innovazione tecnologica attraverso la partecipazione a reti con centri di ricerca e sviluppo e di trasferimento tecnologico. Da questo punto di vista, il mancato finanziamento per il 2023 di strumenti come il Credito d'imposta formazione 4.0 rappresenta un segnale negativo per le piccole e medie imprese che avevano tratto un grande beneficio da quelle misure (cfr. box 3.3).

Un'altra criticità è rappresentata dalla complessa configurazione del sistema di intervento che si compone di una pluralità di misure nazionali gestite da amministrazioni diverse e da un insieme composito di attori e di stakeholder a vari livelli (nazionale, regionale, territoriale, settoriale, aziendale). Un quadro che, nonostante le recenti azioni volte a superare i fattori di debolezza della governance, appare ancora frammentato. Si tratta quindi di rafforzare la complementarità fra le azioni previste nei vari programmi per favorirne il coordinamento ed evitare le possibili sovrapposizioni e ridondanze tematiche, settoriali e territoriali (Angotti 2023).

Per sviluppare la capacità delle piccole imprese, in particolare quelle operanti nei territori più svantaggiati del Meridione, di competere nell'era digitale, sarebbe opportuno rafforzare le azioni e i programmi di sostegno in essere per il *reskilling* e l'*upskilling* degli occupati.

L'Anno europeo delle competenze e l'azione progressiva del PNRR possono rappresentare grandi opportunità di sviluppo della formazione degli adulti, soprattutto se si presterà una maggiore attenzione all'esigenza di assicurare la corrispondenza tra le aspirazioni e competenze dei cittadini e le opportunità offerte dal mercato del lavoro, in particolare nei settori coinvolti nelle transizioni verde e digitale e impegnati nella ripresa economica.

⁵¹ La stima effettuata da Isfol/Inapp e Istat su dati INDACO e CVTS rilevati presso le imprese fra il 1999 e il 2022 considera che la quota di finanziamento pubblico sia variata, a seconda dell'anno, fra il 7% e il 14% della spesa totale realizzata dalle imprese in formazione continua (si vedano le edizioni annuali del Rapporto al Parlamento sulla Formazione continua in Italia dal 2000 al 2022).

Focus - Il diritto soggettivo alla formazione in Europa



Mantenere e incrementare la competitività dei sistemi economici europei richiede uno sforzo per assicurare le competenze 'giuste', ovvero necessarie alle imprese e alle persone, in un contesto di ampie trasformazioni, per superare le sfide poste dalla doppia transizione – digitale ed ecologica – ed elevare il livello di resilienza rispetto agli shock avversi determinati da fenomeni esterni quali la pandemia o la guerra. È questo il senso dell'Anno europeo delle competenze 2023, che promuove la crescita di una cultura dell'apprendimento permanente, chiamando in causa la responsabilità individuale di imprese e individui e chiede un salto di qualità agli Stati membri nel rafforzamento dei loro sistemi di lifelong learning. Per i sistemi europei di formazione, ciò significa rafforzare, in particolare, il segmento di formazione che si rivolge alla popolazione adulta, costituita da lavoratori, occupati e disoccupati.

Un recente studio dell'Inapp (Inapp *et al.* 2023a) ha analizzato le traiettorie di evoluzione negli ultimi decenni delle politiche per l'apprendimento degli adulti di tre Paesi – Francia, Germania e Inghilterra – nel loro processo di riposizionamento in risposta alle sfide poste dai megatrend globali di cambiamento e dalle crisi economiche e sociali. In questi tre contesti nazionali, l'obiettivo di aumentare la partecipazione degli adulti – in particolare di quelli che

mostrano le maggiori difficoltà a reinserirsi in contesti di apprendimento – passa attraverso l'affermazione di un diritto soggettivo alla formazione, quale fattore propulsivo per far crescere una cultura orientata al lifelong learning, oltre che elemento catalizzatore di una pluralità di interventi di trasformazione dei sistemi di offerta.

Il sistema di formazione professionale della Germania poggia su un segmento ampio e consolidato costituito dal sistema duale, che fino a qualche anno fa pressoché esauriva l'impegno federale sulla materia. Negli ultimi anni si rileva un impegno crescente a supporto della formazione degli adulti, concretizzatosi con l'approvazione di alcuni provvedimenti normativi che ampliano gli strumenti finanziari di sostegno alla partecipazione, con particolare riguardo alle persone con bassi livelli di qualificazione, ai disoccupati e ai lavoratori che rischiano di perdere il lavoro a causa di cambiamenti strutturali. Nel 2019, con la partecipazione di un ampio partenariato istituzionale e sociale, è stata condivisa la Strategia nazionale per la formazione continua, quale programma triennale di misure finalizzate a rafforzare l'offerta formativa e i servizi collegati di informazione, orientamento, validazione e certificazione. Elemento qualificante della strategia è l'introduzione di un diritto soggettivo al conseguimento di una qualifica professionale regolamentata,



sostenuta dall'accesso ai sostegni finanziari necessari. Proseguendo nel percorso tracciato, il Governo guidato da Olaf Sholz ha rilanciato l'impegno sulla formazione degli adulti con la definizione di un programma quinquennale che vuole fare della Germania 'la Repubblica della formazione continua'. Il programma poggia su un rafforzamento ulteriore del sistema di formazione iniziale, con l'introduzione di un diritto ad un posto in apprendistato per ogni giovane che si candidi, come punto di partenza per un approccio di lifelong learning che passa attraverso azioni di ampliamento e flessibilizzazione dell'offerta, oltre che di potenziamento dei servizi di supporto.

Per quanto riguarda il Regno Unito, negli ultimi quindici anni questo Paese, con particolare riferimento all'Inghilterra, si è allontanato dal modello del mercato regolato di formazione continua che si era affermato sotto l'impulso della politica del New Labour, concretizzandosi nell'esperienza del Conto individuale di formazione. Le iniziative e le strategie d'intervento messe a punto dai successivi governi si sono concentrate sulla promozione di una partecipazione sempre più ampia degli imprenditori nella definizione delle scelte strategiche, individuando nell'apprendistato uno strumento per lo sviluppo delle competenze richieste dalle imprese anche nei confronti dell'utenza adulta. A settembre 2020 il Primo Ministro Boris Johnson ha annunciato un programma di ampio rinnovamento della formazione, come primo passo nell'attuazione dell'impegno assunto in campagna elettorale di introdurre una *Lifetime skills guarantee*. Insieme a un investimento straordinario di risorse economiche per

sostenere la formazione degli adulti fino al 2024-25, la strategia prevede l'introduzione, a partire dal 2025, del diritto a un prestito per tutta la vita (*Lifelong loan entitlement*) esercitabile attraverso la copertura – a favore di tutti coloro che vogliono intraprendere un percorso di istruzione e/o di formazione dai 19 fino ai 60 anni di età – dei costi di partecipazione fino all'equivalente di quattro anni di istruzione.

Il modello francese rappresenta l'esperienza più avanzata in materia di diritto soggettivo alla formazione, sia per il lungo periodo che è stato dedicato alla costruzione e al miglioramento dello strumento di attuazione, sia per l'importanza che tale esperienza ha assunto a livello internazionale come modello di policy per la formazione continua. Introdotto da gennaio del 2015, il Conto personale di formazione (*Compte personnel de formation*) ha una vocazione universale poiché è nella disponibilità di ogni individuo dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro e sino alla pensione. Il Conto è utilizzabile solo su iniziativa del suo titolare e rimane legato alla persona indipendentemente dalla sua situazione lavorativa e dal contratto di lavoro applicato, con una garanzia di piena trasferibilità in caso di perdita del lavoro o di nuova occupazione. L'effettiva possibilità di fruire del diritto alla formazione poggia su una serie di strumenti di accompagnamento, finalizzati a promuovere la capacità delle persone di operare le proprie scelte in materia di apprendimento, fra i quali i principali sono il Colloquio professionale in azienda (*Entretien professionnel*) e la Consulenza per la formazione professionale (*Conseil en évolution professionnelle*).

Sull'esperienza in corso, al momento sono disponibili solo alcuni dati, che segnalano che fra i beneficiari che hanno attivato il Conto di formazione nel 2021, uno su tre è un disoccupato e uno su due è donna; i beneficiari di età inferiore ai 25 anni sono solo il 10% mentre gli ultracinquantenni sono il 22%; a usufruire delle opportunità formative sono soprattutto gli operai e gli impiegati e coloro che hanno titoli di studio medio-bassi (Caisse des Dépôts 2022). L'indagine, realizzata da France Competence e dal Ministero del lavoro - Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (Darés), nel 2022, sui partecipanti alla formazione nell'anno precedente, ha evidenziato risultati ampiamente positivi della formazione, in termini di soddisfazione, di conseguimento degli obiettivi, di utilizzo delle conoscenze e competenze acquisite⁵². Proprio il successo dell'esperienza sembra però aver creato delle difficoltà al bilancio pubblico, tanto che la legge finanziaria per il 2023 ha introdotto la possibilità che i lavoratori occupati contribuiscano al Conto con una quota parte di risorse secondo modalità che saranno determinate con un prossimo decreto. Lo studio delle traiettorie di evoluzione della formazione degli adulti in Inghilterra, Germania e Francia negli ultimi venti anni

evidenza la persistenza delle disuguaglianze di accesso alle opportunità formative, che si sommano a quelle presenti nel mercato del lavoro e che risultano tanto più pericolose in una fase in cui le crisi economiche e occupazionali e altri fattori di cambiamento stanno aumentando i divari economici e sociali all'interno degli Stati europei. Il contrasto a tali disuguaglianze, inteso in particolare come promozione della partecipazione dei soggetti più deboli, sembra basarsi prevalentemente sulla conferma, se non sul rafforzamento, della dimensione individuale della formazione che ha come corollari l'autonomia e la responsabilità riguardo le scelte da compiere nell'ambito della formazione continua. Per conseguire gli obiettivi dichiarati di un amplissimo coinvolgimento della popolazione adulta nella formazione, il potenziamento della sfera individuale non dovrebbe accompagnarsi a un ridimensionamento della sfera collettiva della formazione continua. Questa sfera rimane, infatti, fondamentale, poiché in essa operano le logiche di mediazione proposte dalle organizzazioni sindacali che danno voce alle istanze dei lavoratori per garantire la capacità di agire di ciascuno di loro e assicurare l'accesso di tutti alle risorse, in una prospettiva di giustizia sociale (Stuart e Huzzard 2017).



⁵² I primi risultati dell'indagine sono stati resi pubblici attraverso un Dossier apparso in data 17/02/2023 sul sito del Darés (<https://shorturl.at/nCGT5>).



Focus - Le competenze chiave per lo sviluppo personale e l'occupabilità

L'Agenda per l'Europa (2020) sollecita i Paesi a rafforzare il riconoscimento delle competenze e a investire sulla qualità ed equità dei sistemi formativi, per garantire a tutti le competenze chiave necessarie nel lavoro e nella società. Tali competenze sottendono trasversalmente una serie di capacità come il problem solving, il pensiero critico, il lavoro di squadra, le abilità analitiche, la creatività, ampiamente richieste dalle imprese, essenziali a gestire le transizioni e a esercitare una cittadinanza attiva.

Uno dei fronti per promuoverle, come richiamato nella Decisione UE sull'Anno europeo delle competenze, riguarda i processi di identificazione, documentazione e di orientamento, verso una loro piena portabilità, in modo da accompagnare l'individuo in tutto il suo percorso professionale. Un secondo fronte di intervento concerne la progettazione di curricula che prevedano le competenze chiave, con particolare riferimento a quelle afferenti alle soft skill, in termini di risultati di apprendimento e modalità idonee a formarle e valutarle. In questo quadro, la prospettiva delle politi-

che formative pone in primo piano il ruolo dei formatori, che devono per primi poter assicurare un presidio efficace sulle soft skill, ricomprese in un ampio spettro di competenze considerate strategiche: dalle e-skill alle green skill. È indicativo che in Italia, dai dati previsionali del Sistema informativo Excelsior Unioncamere e Anpal (2022), i docenti⁵³ risultino tra le 37 figure professionali per le quali sono ritenute di elevata importanza tutte le competenze indagate da Excelsior, che corrispondono alle suddette macrocategorie di competenze: soft skill, green skill, e-skill. In senso più generale, emerge dall'indagine una richiesta di competenze da parte delle imprese diffusa e costante negli ultimi anni (2019-2022), soprattutto in termini di flessibilità e capacità di adattamento, capacità di lavorare in gruppo e in autonomia, e di problem solving.

Tali evidenze sono confermate dall'analisi sul fabbisogno di competenze espresso dalle aziende intervistate nell'ambito di un'indagine⁵⁴ condotta da Inapp. I responsabili delle imprese e delle risorse umane,

⁵³ Ci si riferisce a professori di scuola secondaria superiore e di scuola primaria e a docenti ed esperti nella progettazione formativa; sono state selezionate (nell'ambito dei servizi privati) le figure con almeno 2.000 entrate (nuovi contratti) nel 2022 che, per tutte le 10 competenze hanno espresso una quota di entrate per le quali ciascuna competenza è ritenuta di elevata importanza in misura superiore alla media nazionale. Si rimanda a Unioncamere e Anpal (2022, 61).

⁵⁴ *L'Indagine sull'evoluzione degli assetti e dei processi organizzativi delle imprese italiane* condotta da Inapp (ottobre 2022 - febbraio 2023) è in corso di pubblicazione. La rilevazione ha coinvolto più di 9.000

interrogati rispetto alla rilevanza e alla necessità di rafforzare le competenze chiave (Raccomandazione UE 2018), a prescindere dalla ripartizione geografica e dall'ampiezza dell'impresa hanno mostrato di considerare più rilevanti la competenza digitale (tra 83,7% e 50,9%) e la competenza personale, sociale e capacità di imparare ad imparare (tra 77,3% e 54,6%); a seguire sono indicate le competenze: multilinguistica (tra 67% e 31,2%); imprenditoriale (tra 66% e 36%); alfabetica funzionale (tra 62,3% e 42,7%); consapevolezza ed espressione culturali (tra 56% e 31,3%); cittadinanza (tra 50,2% e 27,8%); matematica (tra 40% e 6,8%). L'analisi dei dati per settore ha indicato degli elementi di variabilità e per quanto attiene, ad esempio, alla competenza personale, in linea con gli studi a livello nazionale e internazionale, il settore in cui viene più richiesto un upgrade è quello dei servizi di educazione, formazione e lavoro, seguito a stretto giro dai servizi socio-sanitari, rispettivamente 77,3% e 75,9%, mentre è meno rilevante per i settori trasporti e logistica (54,6%) ed estrazione gas e petrolio (54,9%).

Alla prospettiva di formabilità e riconoscibilità delle competenze chiave è riconducibile la ricerca-azione dell'Inapp sulle competenze chiave nella leFP (Inapp *et al.* 2023c), che ha portato a definire e sperimentare un dispositivo longitudinale articolato in rubriche di risultati di apprendimento e indicatori comuni e specifici, prove strutturate e compiti di realtà, insieme a linee guida definite con i forma-

tori. L'esperienza ha aperto un percorso generativo dal punto di vista scientifico, istituzionale e organizzativo, e le due *peer learning activity* (PLA) finali (marzo 2023) con ricercatori, tecnici e soggetti istituzionali hanno indicato diverse prospettive su cui lavorare; in particolare: il rapporto tra la valutazione di sistema (Sistema nazionale di valutazione) e le istanze che attendono alla valutazione formativa; la progressiva legittimazione sociale delle competenze chiave, accrescendo la consapevolezza di allievi, formatori, famiglie e mondo del lavoro rispetto all'importanza dei processi di formazione-valutazione e riconoscimento; l'intersezione tra dimensione individuale delle competenze (risorse interne) e dimensione collettiva (diritto all'apprendimento permanente), in cui si innesta la questione della composizione di referenziali delle competenze chiave. Sul piano delle policy, nel merito delle rilevanti misure per rispondere ai fabbisogni di competenze e sviluppare il capitale umano previste nel PNRR (Riforma della PA; Missione 4; Missione 5) si può fare in particolare menzione della riforma dell'orientamento che apre un ampio e significativo fronte di azione e sperimentazione nel campo del trattamento (progettazione, didattica, valutazione e valorizzazione) delle competenze. Con il *Decreto di adozione delle Linee guida per l'orientamento* (del 22 dicembre 2022), si affronta in maniera organica e continuativa una declinazione dell'azione orientativa funzionale al *life design* di ciascuno studente e allo sviluppo

imprese operanti sull'intero territorio nazionale in tutti i settori economico-professionali (23+1 settori individuati sulla base del modello Atlante Lavoro).



delle sue aspirazioni e talenti, in raccordo con il mondo del lavoro, introducendo una serie di significative innovazioni per il contesto scolastico nazionale, in particolare la certificazione delle competenze come strumento di orientamento, i moduli curricolari di orientamento, anche in raccordo con le attività dei Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) e con i corsi di orientamento universitario, il ME-Portfolio orientativo personale delle competenze.

Oltre il campo del PNRR, come provvedimento in fieri, vale la pena fare riferimento alla proposta di legge n. 2372, recante *Disposizioni per la prevenzione della dispersione scolastica mediante l'introduzione sperimentale delle competenze non cognitive nel metodo didattico*, presentata con ampia convergenza politica dall'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà, approvata dalla Camera dei Deputati l'11 gennaio 2022 e, ad oggi, in discussione al Senato. L'iniziativa ha l'obiettivo di introdurre, nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado le *competenze non cognitive*, sviluppando nell'alunno la creatività, l'attitudine alla risoluzione dei problemi, la capacità di giudizio e la capacità di organizzazione e di interazione.

A tale fine si prevede l'introduzione interdisciplinare, per un periodo sperimentale di tre anni, delle competenze non cognitive nel metodo didattico, assicurando un'adeguata formazione dei docenti⁵⁵. Pur nell'apprezzamento generale per l'attenzione rivolta a tali temi, sono state sollevate alcune preoccupazioni circa la decisione di utilizzare lo strumento legislativo per intervenire sul piano dei contenuti di merito e delle metodologie didattiche su questioni ancora molto dibattute relative alle *soft skills, life skills, socio and emotional skills, character skills ecc.*, e sulle quali si scontrano ancora prospettive teoriche molto divergenti.

Le sfide sulle quali impegnarsi, in base a quanto sinora indicato, investono diversi possibili fronti. Uno di essi, strategico ai fini di un effettivo e sostenibile trattamento del complesso delle competenze chiave, riguarda la loro correlazione ai vari referenziali esistenti (standard di filiera e quadri di riferimento europei e nazionali), nonché ai dispositivi di IVC. Nodi concreti riguardano l'inderogabilità di un chiarimento complessivo in senso interistituzionale sul linguaggio e i requisiti minimi della valutazione delle competenze chiave da adottare sia in funzione formativa e orientativa, sia in funzione dei dispositivi di IVC e di certificazione delle competenze.



⁵⁵ Nell'aprile 2022 presso la 7a Commissione permanente del Senato, sono stati proposti altri quattro disegni di legge, aventi come oggetto sia le competenze non-cognitive, sia l'educazione emotiva.

Focus - Ampliare le opportunità di apprendimento con le microcredenziali e il digital badge



Per quanto in Italia i dati sulla propensione a partecipare e a fruire delle opportunità formative esistenti restituiscono un quadro preoccupante – con una distanza ancora piuttosto marcata dagli obiettivi evidenziati nella Raccomandazione del Consiglio UE del 2020 relativa alla IFP – la domanda di opzioni di apprendimento breve e di riconoscimento e convalida delle competenze acquisite in esito è destinata a crescere progressivamente. Ciò determinerà la necessità di trovare una rapida risposta alla necessità di garantire la spendibilità delle competenze, anche mediante l'individuazione di una definizione condivisa di che cosa si debba intendere per microcredenziali o, più propriamente, microqualificazioni, e l'adozione delle soluzioni digitali disponibili per rendere evidenti, cumulabili, condivisibili e intellegibili – ai fini di uso e di scambio sul

mercato del lavoro – anche “qualificazioni composte da una o più competenze, costitutive di qualificazioni più ampie, rilasciate, nell’ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC), in esito a percorsi di breve durata, anche a carattere flessibile, personalizzato e modulare”⁵⁶.

È in questa prospettiva che vanno decodificati e inquadrati i dispositivi e le misure a supporto dei processi di IVC ricompresi nei principali documenti di programmazione che impegnano l'Italia nei prossimi anni (PNRR, PNC e GOL, in primis⁵⁷) ed evidenziati nell'Accordo del 3 marzo 2023 per l'attuazione della Raccomandazione del Consiglio sulla IFP e della Dichiarazione di Osnabrück. Tra questi, emerge la prevista sperimentazione in alcune regioni italiane⁵⁸ dell'adozione di credenziali digitali concepite e ingegnerizzate in maniera da

⁵⁶ In Italia le microcredenziali sono una previsione già presente nelle norme che disciplinano il Sistema nazionale di certificazione delle competenze e da ultimo nelle Linee guida del 2021 che determinano l'avvio della messa a regime della normativa quadro del 2013. In particolare nel paragrafo 2.1 relativo al *Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali* è stabilito che “Le qualificazioni afferenti al Repertorio nazionale, costituite da una singola competenza o da aggregati di competenze, sono conseguibili attraverso la certificazione di competenze acquisite in un contesto di apprendimento formale o attraverso una procedura di certificazione a seguito di un processo di individuazione e validazione di competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali e informali”.

⁵⁷ Si veda il PNA, Misura 7: “Nell’ambito del Programma (PNC) quello delle “qualificazioni digitali” è un ambito di “Innovazione e sperimentazione” per il quale si prevede l’attivazione di linee di finanziamento e di complementarità per appositi progetti su scala ridotta, da adottare d’intesa con le Regioni aderenti, la cui valutazione rigorosa, se positiva, potrà appunto portare ad estendere la scala dell’intervento ed eventualmente a modificare le policy nazionali. Tali sperimentazioni, essenziali per l’affermazione dello strumento, saranno attivabili tramite i programmi guida finanziati specificatamente nel programma GOL”.

⁵⁸ Liguria, Lombardia, Toscana, Sardegna, Veneto e Campania.



poter verificare immediatamente e automaticamente informazioni quali l'identità dell'ente di rilascio o la garanzia della qualità di una qualifica⁵⁹. Non si tratta dell'unica sperimentazione in materia di *digital badge* realizzata o in fase di realizzazione nel nostro Paese. Nel corso degli ultimi mesi, tracce di utilizzo del badge sono riscontrabili in molti contesti. Diversi sono i Fondi interprofessionali che hanno già previsto l'utilizzo dell'*open badge* e del *competence badge* (Forma-Temp ha in previsione anche l'adozione del *training badge* e del *functional recollection badge*) per registrare le competenze acquisite dai lavoratori che hanno partecipato ai corsi da loro sostenuti; nella Pubblica amministrazione, il Comune di Torino attesta con badge digitali la frequentazione di percorsi di propri di-

pendenti; diverse agenzie formative hanno inserito i badge tra le forme di attestazione di competenze acquisite dai propri allievi; il CPIA di Bologna sta sperimentando l'uso del *training badge* anche per valorizzare le esperienze di aggiornamento dei propri docenti.

Come evidente, le prospettive di utilizzo delle micro-credenziali e degli strumenti di digitalizzazione a loro supporto riguardano diversi contesti e ambiti di applicazione: dalla formazione continua ai percorsi di *upskilling* e *reskilling* previsti nelle politiche attive del lavoro; dall'istruzione superiore – dove, peraltro, l'applicazione è più matura – alla formazione professionale iniziale; dall'offerta di servizi educativi e formativi per la popolazione adulta, fino ai percorsi di orientamento e *profiling*.



⁵⁹ La Misura intende promuovere la diffusione di sperimentazioni in relazione al rilascio di attestazioni digitali (*open badge*, *digitally signed credentials*, *digital badge* ecc.) in coerenza con il modello Europass, con un particolare focus sui percorsi di leFP. Le credenziali rappresentano una dichiarazione documentata contenente affermazioni su una persona emessa da un istituto di istruzione a seguito di un'esperienza di apprendimento.

Conclusioni

Le crisi che si sono succedute dal 2008 e altri megatrend globali, come le innovazioni tecnologiche e il cambiamento climatico, accentuano l'importanza delle conoscenze e delle competenze quali fattori che, se adeguatamente distribuiti, risultano determinanti per promuovere uno sviluppo equo e sostenibile e per contrastare le crescenti diseguaglianze.

Alla formazione si chiede quindi di garantire l'accumulazione di quel capitale formativo necessario per passare da una logica di *workfare* ad una di *learnfare* e mettere in sicurezza i percorsi professionali delle persone, ma anche per sviluppare la capacità degli individui di affrontare attivamente il cambiamento, assicurando il loro diritto a una cittadinanza attiva.

Le istituzioni comunitarie hanno adottato diverse iniziative – comprese quelle collegate alla dichiarazione del 2023 quale Anno europeo delle competenze – per promuovere e sostenere politiche e interventi nazionali finalizzati ad ampliare la partecipazione di giovani e adulti ad attività formative e a migliorare la qualità dell'offerta formativa. Tra queste iniziative, particolare rilievo in relazione ai temi qui trattati assume la raccomandazione del Consiglio UE del 24 novembre 2020, relativa all'Istruzione e formazione professionale, per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza.

Sotto la spinta dei megatrend globali di cambiamento e degli indirizzi comunitari, molti Paesi europei, tra cui l'Italia, sono intervenuti, con riforme di ampia portata o con specifici interventi, sui propri sistemi formativi per migliorarne l'efficacia e per promuovere la loro capacità di attrazione nei confronti degli individui e delle imprese. Tra le più recenti iniziative assunte con queste finalità dal nostro Paese si deve citare, in particolare, l'Accordo in Conferenza unificata del 3 marzo 2023, con il quale sono state adottate le misure di attuazione della raccomandazione del Consiglio sulla IFP.

Il compito che l'Italia si è assunta risulta particolarmente difficile, viste le note criticità e gli elementi di debolezza strutturali con i quali il Paese si deve confrontare. Al primato della popolazione più anziana in Europa si aggiungono gli squilibri maggiori nel mercato del lavoro, sia sul fronte della quota di occupati che del tasso di disoccupazione rispetto al totale degli attivi. Questa condizione occupazionale si accompagna ad un basso livello educativo e all'insufficiente sviluppo delle competenze di base, comprese quelle digitali, raggiunti da una quota importante di adulti, sia occupati sia disoccupati che, di conseguenza, sono a maggior rischio di espulsione dal mercato del lavoro o nella condizione di non riuscire a trovare un'occupazione.

Peraltro, questa debolezza strutturale dell'Italia, che si intreccia anche con importanti divari territoriali, si manifesta non soltanto nella formazione continua, ma anche in quella iniziale. Infatti, il segmento dell'istruzione e forma-



zione professionale presenta ancora bassi livelli di partecipazione dei giovani, mentre la continuità e la qualità dell'offerta formativa risultano eccessivamente diversificate tra i territori, così come appare fortemente differenziata tra le diverse aree del Paese la capacità di consolidamento della leFP all'interno di una filiera lunga della formazione che passa dagli IFTS per arrivare agli ITS. Per rispondere a queste sfide, sono stati attivati nell'ultimo anno e mezzo importanti interventi riformatori, come quello rivolto agli Istituti tecnici e professionali nella prospettiva di adeguare i curricula alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo e rafforzare il rapporto tra esperienza formativa e mondo del lavoro. Rilevante è anche l'intervento finalizzato al forte rinnovamento del sistema degli ITS – tassello fondamentale per la costruzione di una filiera lunga della formazione professionale in grado di garantire una progressiva specializzazione, per contribuire a promuovere l'innovazione del sistema produttivo e l'occupabilità dei lavoratori. Nello stesso tempo, sono state adottate misure specifiche finalizzate a implementare interventi in corso, come quella diretta a incrementare il Fondo nuove competenze per aggiornare la professionalità dei lavoratori in relazione alla transizione digitale ed ecologica, o il sostegno alla 'transizione duale' per far evolvere la formazione professionale verso una modalità di apprendimento nella quale il *work-based learning* diventi la componente trasversale a tutta l'offerta formativa.

Tuttavia, in relazione al sistema formativo, i principali e più recenti fattori di discontinuità emersi possono essere identificati nelle azioni tese a superare la debolezza della governance, di cui sono manifestazioni l'autoreferenzialità, la frammentazione delle responsabilità, l'inefficienza allocativa delle risorse, considerate tra le principali cause delle difficoltà incontrate nel processo di piena valorizzazione dell'istruzione e formazione professionale in Italia.

Si è infatti avviata di recente una fase caratterizzata da un forte impegno per potenziare il dialogo interistituzionale con tutti gli attori socio-economici a vario titolo coinvolti nella governance multiattore e multilivello che opera in questo settore. Il risultato si può apprezzare a livello programmatico con l'individuazione di strategie condivise, obiettivi chiaramente definiti e una elevata interdipendenza degli investimenti e delle azioni previste nei diversi documenti di programmazione, nazionali e regionali, anche a cofinanziamento comunitario. La maggiore attenzione a questi aspetti si estende anche alla governance territoriale, considerata fondamentale ai fini di un aumento della qualità dell'offerta formativa e da valorizzare mediante l'ampliamento e il potenziamento di strumenti quali le reti per l'apprendimento permanente e le reti territoriali.

Rimane tuttavia ancora attuale l'esigenza di agire sul sistema di intervento pubblico per contrastare la frammentazione e le spinte centrifughe e favorire il dialogo strutturato e continuo tra gli attori coinvolti ai diversi livelli, nazionale e territoriale, anche attraverso una chiara definizione del ruolo dei diversi soggetti del partenariato che promuova una governance partecipata, rafforzando nel contempo l'attività di coordinamento e di indirizzo.

In questo quadro, l'Accordo in Conferenza unificata del 3 marzo 2023 rappresenta un primo punto di arrivo e, insieme, il punto di partenza di un rinnovato impegno per il miglioramento su tutto il territorio nazionale della qualità dell'offerta di servizi educativi e formativi e di servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze nella cornice di una governance multilivello rafforzata.

Esistono dunque le condizioni per la realizzazione di efficaci politiche dell'istruzione e della formazione. La sfida, tuttavia, rimane difficile e per nulla scontati gli esiti. Permangono, infatti, rilevanti disuguaglianze nella partecipazione alle opportunità formative che riguardano gli individui, ma anche i territori, determinando un circolo vizioso che indebolisce sempre più le persone maggiormente a rischio di essere espulse o di rimanere ai margini del mercato del lavoro. Un fenomeno tanto più pericoloso in una fase in cui le crisi economiche e occupazionali e altri fattori di cambiamento stanno aumentando i divari economici e sociali all'interno degli Stati europei. Per superare queste criticità è importante mettere al centro le persone – indipendentemente dal luogo in cui vivono e lavorano e dalla loro situazione lavorativa e professionale, sempre più fluida e instabile – riconoscendo loro un diritto soggettivo alla formazione e fornendo servizi di formazione e orientamento personalizzati e di valorizzazione delle competenze acquisite. Tuttavia, come sembra emergere anche dalle esperienze di altri Paesi europei, per garantire un'effettiva presa in carico integrale della persona, assicurandosi che essa sia messa nelle condizioni di accedere ai servizi offerti e di tradurli in valore, è importante evitare che il riconoscimento della dimensione individuale avvenga a discapito della sfera collettiva; quest'ultima ha, infatti, un'importanza decisiva nel favorire o impedire l'esigibilità del diritto alla formazione. In questo senso appare importante riconoscere, insieme alla centralità dell'individuo, quella della collettività e delle istituzioni, cui spetta, attraverso la pianificazione e l'attuazione di adeguate politiche pubbliche, rimuovere gli ostacoli che possono impedire alle persone l'utilizzo libero e consapevole della formazione.



Bibliografia

- AlmaDiploma (2023), *XX Indagine Profili dei Diplomati 2022. Caratteristiche, percorsi di orientamento, valutazione dell'esperienza scolastica e prospettive post-diploma. Rapporto 2023*, Bologna, AlmaDiploma <<https://shorturl.at/mvJ28>>
- Angotti R. (a cura di) (2023), La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, Special Issue: *Economia & Lavoro*, LVII, n.1, pp.9-117
- Angotti R., Campanella G., Vergani A. (2023), La formazione continua in Italia, tra questioni irrisolte e nuovi scenari d'intervento, *Scuola Democratica. Learning for Democracy*, n.1, pp.5-166
- Angotti R., Occhiocupo G., (2023), L'offerta di formazione professionale in Italia. Evidenze e prospettive, *Nuova Professionalità*, IV, n.3, pp.17-23
- Anpal (2022), *Terzo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, Biblioteca Anpal n.22, Roma, Anpal <<https://shorturl.at/gGNOY>>
- Caisse des Dépôts (2022), *Rapport annuel 2021. Mon Compte Formation. Gestion administrative, comptable et financière*, Caisse des Dépôts, s.l. <<https://shorturl.at/mvABD>>
- Eurofound (2022), *Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://shorturl.at/tKMOY>>
- Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (a cura di) (2023a), *I sistemi europei di apprendimento permanente fra innovazione ed equità. Uno studio su Inghilterra, Germania, Francia*, Inapp Report n.40, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/qrzGN>>
- Inapp, Porcelli R., Montalbano G. (a cura di) (2023b), *Primo rapporto di monitoraggio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. L'evoluzione dei dispositivi delle Regioni e Province autonome*, Roma; Inapp (in corso di stampa)
- Inapp, Giovannini F., Santanicchia M. (a cura di) (2023c), *Valutare competenze chiave nella leFP. Fondamenti e sperimentazione di un dispositivo di valutazione formativa*, Inapp Report n.35, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/twGIM>>
- Inapp, Carlini A., Crispolti E. (a cura di) (2023d), *Ieri in aula oggi in azienda. IV Indagine sugli esiti formativi e occupazionali dei percorsi leFP e IFTS*, Inapp Report n.44, Roma, Inapp
- Inapp, Giovannini F., Santanicchia M. (2023e), Il sentiero della filiera lunga tecnico professionale, in Inapp, Crispolti E. (a cura di), *XX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella leFP, a.f. 2020-2021*, Roma, Inapp, pp.96-101 <<https://shorturl.at/cgW04>>
- Inapp, Infante V., Vaccaro S. (a cura di) (2023f), *La lenta ripresa dell'apprendistato. XXI Rapporto di monitoraggio*, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/hmGQT>>
- Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (a cura di) (2023), *Il tirocinio extracurricolare. Criticità e prospettive di una misura controversa*, Inapp Paper n.42, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/BCDW3>>
- Nicoletti P. (2023), *L'offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità*, Roma, Inapp Paper n.43, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/pqI03>>
- Nicoletti P., Nobili D. (2022), *Formazione continua e Responsabilità sociale d'impresa: un'indagine sui Piani formativi dei Fondi paritetici interprofessionali (2018-2020)*, Roma, Inapp Paper n.34, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/qxzB0>>

- Occhiocupo G., Pedone A. (2023), L'impatto dello smart working sui processi di reskilling e upskilling nel lavoro privato e pubblico: primi elementi di analisi, Special Issue: *Economia & Lavoro*, LVII, n.1, pp.37-46
- Osservatorio Smart Working (2022), *Smart Working: il lavoro del futuro al bivio*, Milano, Politecnico di Milano
- Parlamento italiano (Mlps-Inapp-Anpal) (2022), *Relazione sulla Formazione Continua in Italia (Annualità 2020-2021). XXII Rapporto sulla Formazione Continua* (in corso di stampa)
- Pedone A., Angotti R., Barricelli D. (2023), Training and skills development in SMEs. Analysing the role of support policies and NRRP strategies, *Sinapsi* XIII, n.1, pp.32-49 <<https://shorturl.at/CITZ0>>
- Pinto D. (2023), Le corporate Academy, in Assoknowledge, *Rapporto Assoknowledge 2023. Lo stato dell'Education delle imprese in Italia*, Roma, Assoknowledge Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, pp.10-13
- Sarno R. (2022), La formazione manageriale nel 2022 Rapporto speciale, *Harward Business Review Italia*, luglio-agosto, pp.78-114
- Stiglitz J., Greenwald B.C. (2018), *Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale*, Torino, Einaudi
- Stuart M., Huzzard T. (2017), Unions, the Skills Agenda, and Workforce Development, in Warhurst C., Mayhew K., Finegold D., Buchanan J. (eds.), *The Oxford Handbook of Skills and Training*, Oxford, Oxford University Press, pp.241-260
- Unioncamere, Anpal (2022), *Sistema informativo Excelsior. La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2022. Monitoraggio dei flussi e delle competenze per favorire l'occupabilità*, Roma, Unioncamere
- Vergeat M. (a cura di) (2018), *Come cambia la formazione per i manager. I risultati dell'Osservatorio Managerial Learning Asfor-Cfmt*, Milano, Franco Angeli <<https://shorturl.at/vAK18>>
- Zuccaro A. (a cura di) (2022), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2022*, Firenze, Indire <<https://shorturl.at/allVZ>>

Riferimenti normativi

- Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul documento recante Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET. Rep. atti n. 24/CU del 2 marzo 2023
- Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante Linee guida in materia di tirocini, Repertorio Atti n. 86/CSR del 25 maggio 2017
- Decisione n.2023/936 del Parlamento europeo e del Consiglio, 10 maggio 2023, relativa a un Anno europeo delle competenze, in GUCE L. 125, 11.5.2023
- Decreto 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U. n.13, 18.1.2021
- D.M. 30 giugno 2015, *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'art. 8 del Decreto Legislativo 16 gennaio 2013 n. 13*, in G.U. n.166, 20.7.2015



- Decreto 8 gennaio 2018, *Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U. n.20, 25.1.2018
- D.Lgs. 14 settembre 2015 n.150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, in G.U. n.221, 23.9.2015
- D.Lgs. 16 gennaio 2013 n.13, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della Legge 28 giugno 2012, n. 92*, in G.U. n.39, 15.2.2013
- L. 3 luglio 2023, n.85 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 maggio 2023 n.48 recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, in G.U. n.153, 3.7.2023
- L. 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n.310, 31.12.2021, Suppl. Ordinario n.49
- L. 28 giugno 2012 n.92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato de lavoro in una prospettiva di crescita*, in G.U. n.153, 3.7.2012, Suppl. Ordinario n.136
- Raccomandazione 24 novembre 2020 del Consiglio, relativa all'Istruzione e Formazione Professionale (IFP), per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01), in GUCE C 417, 2.12.2020
- Raccomandazione 22 maggio 2018 del Consiglio, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2018/C 189/01), in GUCE C 189, 4.6.2018
- Raccomandazione 10 marzo 2014 del Consiglio su un Quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01), in GUCE C 88, 27.3.2014
- Risoluzione 14 giugno 2023 del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità nell'Unione (2020/2005(INL))
- Risoluzione 28 novembre 2019 del Parlamento europeo sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP))

4 Welfare inclusivo per le persone disabili e non autosufficienti



Sintesi

Le tematiche della disabilità e della non autosufficienza, di grande portata etica e sociale per ogni comunità, sono state poste dall'Italia al centro di un rilevante impulso di rinnovamento e riqualificazione, accelerato dall'impatto della pandemia su famiglie e sistemi economici e di welfare. Su tali processi di riforma convergono stimoli e riflessioni che interessano tutti i sistemi di riferimento, a partire da quelli sociali e sanitari, che li candidano ad essere un banco di prova e una fonte di importanti indicazioni per la determinazione di un nuovo modello di welfare. La scelta, richiamata dall'intero ventaglio di misure, di porre al centro la persona e di soddisfare i bisogni e i diritti da essa espressi mediante un sistema integrato di risposte (e di servizi), chiama in causa la necessità di progettare un impianto dinamico di relazioni e di condivisione degli obiettivi che il legislatore italiano ha spesso delineato senza che ci fossero tutte le condizioni per una loro messa in opera.

L'evoluzione del contesto ricostruita nel capitolo sollecita la predisposizione per tempo di un

set di soluzioni a problematiche crescenti, qui brevemente descritte mediante alcuni dati che fotografano processi di cambiamento demografico di forte impatto sociale, insieme agli esiti delle principali politiche del lavoro a sostegno dell'autonomia delle persone con disabilità, con le consuete luci e ombre. Gli interventi di riforma che vengono di seguito illustrati su disabilità e non autosufficienza mostrano un disegno che, in maniera non scontata, orienta con coerenza le diverse misure adottate, basandosi su principi condivisi che si fondano sul potenziamento dei servizi di prossimità e sull'ampliamento dei soggetti coinvolti, istituzionali e di rappresentanza, visti come soluzione idonea per adottare formule integrate di intervento in risposta a bisogni complessi. L'accelerazione offerta dalle misure del PNRR, illustrate a conclusione del capitolo, costituisce un'importante e non derogabile opportunità per trasformare e qualificare un sistema di welfare, malgrado la persistenza di criticità difficili da gestire senza provvedimenti di lungo periodo ancora da configurare.

4.1 Le condizioni di disabilità e di non autosufficienza e gli investimenti per un welfare inclusivo

In questo capitolo si affronta il tema della condizione di disabilità e non autosufficienza, degli investimenti in strumenti e approcci per garantire un sistema di welfare inclusivo. La prospettiva di analisi qui scelta deriva dalla dimensione e dalla crescente rilevanza del tema della 'cura' ampiamente intesa in un Paese in declino demografico, a bassissima natalità e ridotta occupazione giovanile



e femminile – centralità del tema assunta pienamente nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Un Paese
che invecchia

Al 2021 gli over 65 in Italia sono 13,8 milioni, il 23% della popolazione. Nel 2050 si stima che arriveranno a sfiorare i 20 milioni (34% della popolazione)¹. Gli anziani non autosufficienti, cioè con disabilità fisiche o mentali che ne determinano la dipendenza da altre persone nella vita quotidiana, sono 2,9 milioni. Il numero di anziani non autosufficienti crescerà fino a quasi 5 milioni entro il 2030. Le persone con disabilità aumenteranno dell'8% nel 2030 e del 37% nel 2050².

Spesa per la LTC
in crescita

La spesa pubblica complessiva rivolta agli anziani e ai disabili non autosufficienti, definita come spesa per la Long term care (LTC), che include per il 45% le indennità di accompagnamento (14,1 miliardi) e per il 40% la componente sanitaria (12,4 miliardi), è stata nel 2020 pari al 1,9% del PIL (RGS 2021). A queste cifre andrebbero sommate le spese sostenute dalle famiglie per la gestione della non autosufficienza, considerando i costi sostenuti dalle famiglie per residenzialità, assistenza domiciliare, oltre al totale premi per polizze assicurative LTC. Si tratta di 33 miliardi di euro che, al netto dei trasferimenti pubblici per indennità di accompagnamento e sostegno alla residenzialità di cui beneficiano i fruitori di queste prestazioni, diventano 23 miliardi di euro (Centro studi e ricerche itinerari previdenziali 2023).

La Ragioneria generale dello Stato stima una crescita della spesa pubblica per LTC fino al 2,6% del PIL, in linea con le previsioni di incremento della popolazione con disabilità del 30%. Un'analoga estensione della spesa è attesa per le famiglie. In entrambi i casi la sostenibilità di tali incrementi è messa a serio rischio, considerando anche il drastico calo della popolazione attiva nel nostro Paese (dagli attuali 38 milioni ai 27 milioni previsti nel 2060) correlato alle dinamiche demografiche in atto.

La sfida è, quindi, da un lato fornire risposte alla progressiva crescita e modifica dei fabbisogni della struttura demografica italiana, sia in termini di output che di spesa, dall'altro contribuire a ridisegnare un welfare diverso, più vicino alle condizioni e ai bisogni delle persone, in una governance rivista in cui un ruolo proattivo sia esercitato dagli Enti locali e del Terzo settore, anche su input del PNRR che ha concepito la disabilità come un tema trasversale di impegno di risorse.

¹ Proiezioni sociodemografiche e sanitario-assistenziali al 2030 e al 2050 elaborate dall'Istat per Rete nazionale sull'invecchiamento e la longevità attiva - Terza edizione degli Stati generali dell'assistenza a lungo termine (giugno 2022).

² Si tratta di elaborazioni dell'Inapp basate su dati e proiezioni Istat, illustrate nel successivo paragrafo 4.2.

Senza perdere di vista il fatto che i sistemi di welfare possono comunque rappresentare anche un moltiplicatore di opportunità sul versante occupazionale connesso all'attivazione di servizi inclusivi e quindi contribuire anche alla decostruzione dello stereotipo di 'Spesa sociale improduttiva' ma, anzi, configurarsi come ambiti di sviluppo economico. Tra le condizioni necessarie al raggiungimento di tali obiettivi va posta la capacità del sistema di dotarsi di una corta cinghia di trasmissione tra i diversi livelli di governance e i tanti soggetti coinvolti, per fare in modo che l'intero processo di implementazione delle policy preveda una verifica di efficacia delle misure adottate, in coerenza con le strategie nazionali. Tale previsione, oggetto di ampio dibattito sulle modalità più idonee, è già rinvenibile in alcuni degli interventi descritti nei successivi paragrafi.

4.2 Previsioni demografiche delle persone con disabilità in Italia

In questo paragrafo sono presentate le stime del numero di persone con disabilità, basate sulle previsioni demografiche per gli anni 2030, 2040, 2050, 2060. I dati utilizzati per la stima del numero di persone con disabilità sono di fonte campionaria e provengono dall'indagine sulla salute e il ricorso ai servizi sanitari³, condotta dall'Istat con cadenza quinquennale. I primi dati risalgono al 1994, ma in questo contesto considereremo i dati relativi alle ultime quattro indagini condotte nel 1999-2000, nel 2004-2005, nel 2012-2013 e nel 2019. Il numero delle persone con disabilità grave, cioè quelle persone che non sono affatto in grado di svolgere almeno una delle funzioni della vita quotidiana considerate, ammontava a 2.615.000 nel 1999-2000, a 2.609.000 nel 2004-2005, 3.167.000 nel 2012-2013 per giungere a 3.667.000 nel 2019 (tabella 4.1). La quota delle persone con disabilità nella popolazione era simile nelle prime due rilevazioni, rispettivamente pari al 4,9% e 4,7%, sale al 5,6% nel 2013 e arriva al 6,1% nel 2019.

Se alle persone in condizione di disabilità grave si aggiungono anche quelle che hanno molta difficoltà nello svolgere le abituali funzioni quotidiane, il loro numero nel 2019 si attesta a 11,8 milioni di persone, pari al 19% della popolazione di 15 anni e più che vive in famiglia (Pugliese 2023).

Per un computo complessivo, alle persone con disabilità rilevate che vivono in famiglia vanno aggiunte quelle ospiti delle strutture residenziali socioassistenziali e sociosanitarie che erano circa 192 mila nel 2005 e sono salite a 270 mila nel 2020 (Istat 2022).

1999-2019:
da 4,9 a 6,1%
la quota
di persone
con disabilità
sul totale della
popolazione

³ Si tratta dell'indagine presa come riferimento per la stima della popolazione con disabilità, <https://tinyurl.com/bdhu8e49>.

**Tabella 4.1 Numero di persone con disabilità di 6 anni e più (valori in migliaia) per classe di età - Italia. Anni 2000, 2005, 2013, 2019**

	Classe di età										Totale
	6-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-69	70-74	75-79	80 e più	
2000	80	59	78	85	116	246	217	311	442	982	2.615
2005	81	36	52	86	101	174	174	278	420	1.207	2.609
2013	81	41	49	109	135	215	170	287	474	1.606	3.167
2019	52	73	104	132	300	440	269	382	456	1.449	3.667

Fonte: Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione europea, Istat 2022

Proiezioni
del numero
di persone
con disabilità
dal 2030 al 2060

La stima dell'evoluzione del numero di persone con disabilità nella popolazione italiana può fornire utili indicazioni per la programmazione delle politiche indirizzate a tale popolazione e consente di valutarne, con ragionevole attendibilità, l'impatto in termini di sostenibilità economica futura. La componente della disabilità che risulta più facile prevedere è quella legata all'invecchiamento della persona, oggetto delle stime qui prodotte. Le proiezioni del numero di persone con disabilità sono effettuate utilizzando le proiezioni della popolazione italiana, basate sull'ipotesi mediana, per gli anni 2022-2060⁴, alla quale sono stati applicati i tassi di disabilità per classi di età calcolati come media di quelli osservati nell'ultime quattro indagini Istat sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari. Le stime sono prodotte ipotizzando che i tassi di disabilità non varino nel tempo e restino uguali a quelli medi di riferimento.

Come si nota, il numero di persone con disabilità, mantenendo fissi i tassi specifici per età, aumenta in maniera rilevante. Già nel 2030 l'aumento rispetto all'ultimo anno disponibile, il 2019, sarà dell'8% e nel 2050 si osserverà un incremento del 37% del numero di persone con disabilità, corrispondenti in termini assoluti a 1,36 milioni di persone con disabilità. Nel 2060 è prevista invece una lieve diminuzione delle persone con disabilità, dovuta ad un calo della popolazione complessiva (dagli attuali 58,8 milioni ai 48,7 milioni), inclusa quella ultrasessantacinquenne, più esposta al rischio di disabilità (tabella 4.2). Un analogo studio condotto dall'Istat (2009), basato sulla rilevazione 2004-2005, pronosticava nel 2020 un numero di persone con disabilità pari a 3,8 milioni e nel 2030 un numero pari a 4,5 milioni. Tuttavia, le stime si fermavano al 2035, ultimo anno delle previsioni demografiche allora disponibili.

⁴ Dati Istat Previsioni della popolazione - Anni 2022-2080, <https://tinyurl.com/bu9rcm3z>.

Tabella 4.2 Previsione del numero di persone con disabilità di 6 anni e più (valori in migliaia) per classe di età - Italia. Anni 2030, 2040, 2050, 2060

	Classe di età										
	6-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-69	70-74	75-79	80 e più	Totale
2030	55	48	58	78	144	335	270	373	550	2.057	3.970
2040	53	39	57	77	123	273	283	463	700	2.406	4.474
2050	54	37	47	76	121	235	218	406	746	3.091	5.031
2060	50	38	46	63	119	232	201	332	585	3.289	4.954

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat

Le previsioni demografiche contengono un grado di incertezza che aumenta quanto più ci si allontana dall'anno base. Di conseguenza, le previsioni prodotte sul numero di persone con disabilità contengono due fattori di incertezza: il primo legato alla stima dei tassi specifici di disabilità per classe di età e il secondo legato ai modelli di previsione della popolazione residente. In questo studio è stato tenuto in considerazione solo il secondo fattore di incertezza, quello legato alle previsioni della popolazione residente, ipotizzando che i tassi specifici di disabilità per classe di età rimangano sostanzialmente stabili. Nella figura 4.1 sono rappresentate le stime della popolazione con disabilità per classe di età con i relativi intervalli di confidenza al 90%, desunti dai modelli di previsione della popolazione calcolati dall'Istat⁵.

I livelli di incertezza delle stime sono più elevati in termini assoluti per la classe di età degli ultraottantenni che sono stimati nel 2060 in 3,2 milioni con un intervallo di confidenza che va da 2,9 a 3,7 milioni. Le stime della popolazione totale, riportate in tabella 4.2, prevedono degli intervalli di confidenza che vanno da 3,9 a 4,0 milioni per il 2030; da 4,3 a 4,7 milioni per il 2040, da 4,7 a 5,4 milioni per il 2050 e infine da 4,4 a 5,4 milioni per il 2060.

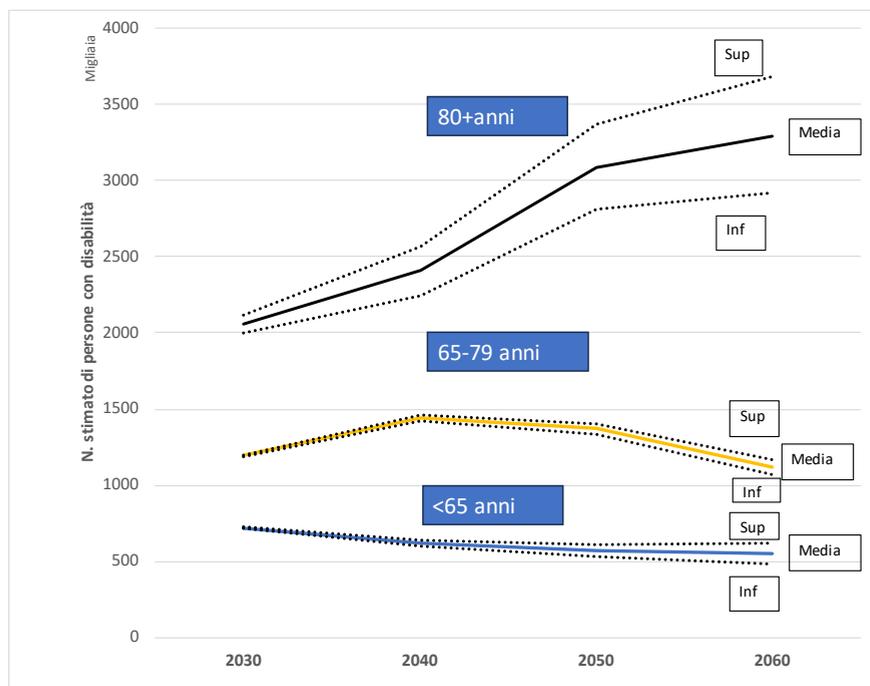
L'attuale sistema di assistenza delle persone con disabilità grave, in particolare di quelle non autosufficienti, è oggetto di complesse riforme che, nell'adozione delle misure più idonee, dovranno tenere in considerazione una dinamica così fortemente crescente della disabilità nel nostro Paese. Se si pensa che ancora oggi l'assistenza alle persone con disabilità, specie nelle regioni del Sud, è demandata alla famiglia, tenendo conto della netta riduzione della natalità in atto fin dagli anni Ottanta, ci si rende conto che il sistema familiare non sarà più in grado di svolgere tale compito.

Il sistema di assistenza

⁵ Dati Istat Previsioni della popolazione - Anni 2022-2080, <https://tinyurl.com/bu9rcm3z>.



Figura 4.1 Stima del numero di persone con disabilità negli anni 2030, 2040, 2050 e 2060 per classi di età. Valori medi e relativi intervalli di confidenza al 90%; limite inferiore = Inf; limite superiore = Sup



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat 2022

4.3 L'occupazione delle persone con disabilità tra attuazione della norma e investimenti

Politiche del lavoro per la disabilità

L'incremento delle disuguaglianze e delle fragilità, anche a seguito della pandemia, rimanda a un approfondimento di alcuni aspetti delle politiche del lavoro dedicate alle persone con disabilità, in particolare il collocamento mirato previsto dalla legge n. 68/1999 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, e successive modifiche, al quale è stato affiancato un sistema di regole di rango secondario utile alla uniformizzazione dell'apparato normativo, le c.d. Linee guida (e il decreto sulla banca dati del collocamento mirato)⁶.

⁶ Dopo più di sei anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 151/2015, in cui si prevedevano criteri e principi direttivi, il MLPS, avvalendosi del supporto tecnico-scientifico di un gruppo di

L'ottica da cui si intendono osservare i fenomeni legati a disabilità e lavoro in questa sede è, inoltre, più ampia e, a partire dalle norme esistenti, abbraccia un disegno riformatore che interessa cruciali aspetti della materia della disabilità nel suo insieme, con l'intento di migliorare l'impianto di norme dedicate, anche in termini di capacità di risposta nella prospettiva precedentemente descritta. La legge n. 227/2021 dispone, infatti, criteri di delega per la definizione del concetto di disabilità e delle modalità di accertamento dello stato di disabilità (necessarie, tra l'altro, a individuare i beneficiari della legge n. 68/99), nonché principi per addivenire a una definizione di accomodamento ragionevole (non solo, peraltro, nell'ambito lavorativo).

Viviamo, inoltre, in un momento storico decisivo per quanto riguarda l'avviamento dell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche in materia di disabilità, come di non autosufficienza, che vede finalmente una realizzazione del modello costituzionale, e che supera l'attuale sistema incentrato sui c.d. obiettivi di servizio⁷.

Obiettivo principale è leggere i dati, dunque, che tracciano gli andamenti sullo stato di attuazione dal periodo pre-pandemia a quello dell'emergenza, presenti nelle ultime due Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68/99, che l'Inapp cura per il MLPS, per sollecitare riflessioni sull'efficace portata del sistema in essere. I dati sono trasferiti dalle Regioni e dalle comunicazioni dei datori di lavoro per mezzo dei Prospetti informativi annuali.

Come noto, il collocamento mirato è costituito dalla serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione (art. 2, legge n. 68/1999). Questo apparato di norme, la cui ratio è quella di superare la funzione prettamente assistenziale della precedente normativa del 1968, si presenta come un quadro complesso di regolamentazione, soprattutto, ma non solo, per le competenze legislative che lo connotano, tra Stato e Regioni/Province autonome; ne deriva un insieme di sistemi fino ad ora caratterizzati

Verso un quadro
normativo
sulla disabilità
nel suo insieme

Il collocamento
mirato

ricerca della Struttura Inclusionione sociale dell'Inapp, ha definito con decreto ministeriale n. 43/2022 dell'11 marzo le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità.

⁷ La Legge di Bilancio 2023 (art. 1, c. 791-804, L. 197/2022) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di regia per la determinazione dei LEP – presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e costituita dai Ministri competenti nelle materie chiamate in causa dai compiti e dalle funzioni della Cabina di regia, oltre che dai Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI e dell'ANCI – e di una Segreteria tecnica, quale struttura di supporto alla suddetta Cabina di regia.



Il collocamento mirato durante la pandemia

da contrastanti divari territoriali, che, come accennato, le Linee guida intendono ricomporre per garantire un'attuazione standardizzata delle tutele su tutto il territorio nazionale.

Peraltro, occorre considerare che, nel difficile periodo della pandemia, in materia di collocamento mirato, è stata disposta la sospensione degli adempimenti relativi agli obblighi di cui all'articolo 7 della legge 12 marzo 1999, n. 68, introdotta dall'art. 40 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cd. Cura Italia). Detta sospensione, prevista originariamente per la durata di due mesi a far data dall'entrata in vigore del decreto medesimo è stata successivamente estesa a quattro mesi dall'art. 76 decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34 (cd. Rilancio).

Mentre di recente, con l'obiettivo di incrementare l'occupazione delle persone giovani con disabilità, il legislatore nel decreto-legge n. 48/2023, art. 28, ha introdotto la previsione di incentivi per l'assunzione di giovani da parte di enti del Terzo settore mediante l'istituzione del fondo finalizzato al riconoscimento di un contributo in favore degli enti del Terzo settore, delle organizzazioni di volontariato e non profit e delle associazioni di promozione sociale che impiegano giovani lavoratori a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 68/1999⁸. Le assunzioni devono essere effettuate nel periodo compreso tra il 1° agosto 2022 e il 31 dicembre del 2023⁹.

I dati:
iscritti,
assunzioni,
quote di riserva

La lettura dei dati che illustrano l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 ruota intorno a tre dimensioni principali, che consentono una prima analisi degli andamenti annuali del collocamento mirato su fonte amministrativa. Si tratta del volume e delle caratteristiche degli iscritti presenti negli elenchi su base provinciale, che identificano le persone con disabilità in cerca di un'occupazione, del numero di assunzioni registrate nel corso dell'anno di riferimento e, infine, delle quote di riserva dichiarate dai datori di lavoro, pubblici e privati, obbligati ad assicurare un numero di posti espressamente dedicati a lavoratori con disabilità. Quest'ultima variabile viene spesso posta

⁸ I lavoratori con disabilità sono individuati dall'articolo 1 della legge n. 68/1999, e successive modificazioni. Benché il comma 1 dell'articolo 28 del decreto legge n. 48/2023 faccia riferimento ad assunzioni effettuate ai sensi della suddetta L. n. 68/1999, le relazioni illustrativa e tecnica allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto osservano che l'incentivo – fermo restando il rispetto delle altre condizioni previste – concerne le assunzioni di tali soggetti anche se effettuate in eccedenza rispetto alle quote minime obbligatorie stabilite dalla L. n. 68/1999 (purché le assunzioni siano effettuate secondo le modalità previste da quest'ultima).

⁹ Le modalità di ammissione, quantificazione ed erogazione del contributo, le modalità e i termini di presentazione delle domande, nonché le procedure di controllo sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per le disabilità e del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, da adottare entro il 1° marzo 2024.

in secondo piano, soverchiata dal numero di persone in cerca di lavoro che viene meccanicamente messo a confronto con le cifre, decisamente meno imponenti, che riguardano l'accesso all'occupazione. Pur tuttavia, in un sistema che prevede quote d'obbligo da parte delle aziende e degli enti pubblici con oltre 15 dipendenti, è proprio la quota di riserva che rappresenta e quantifica il primo potenziale bacino di accoglienza espressamente votato ai lavoratori con disabilità. In tale sistema, una criticità aggiuntiva viene dalla differente distribuzione sul territorio tra aree geografiche con più alti tassi di occupazione e quelle con maggiore presenza di persone con disabilità in cerca di lavoro.

I dati di seguito sintetizzati mostrano che l'impianto della legge ha sopportato i colpi inferti dalla crisi economica e occupazionale determinata dalla pandemia, pur evidenziando i limiti stessi di una norma che non è ancora in grado di determinare da sola quel cambio culturale e di prospettiva necessario a valutare come effettiva risorsa una persona con disabilità in cerca di occupazione e del riconoscimento del proprio diritto a una vita indipendente.

Erano 110.060 i datori pubblici e privati che nel 2019 dichiaravano modifiche della propria condizione occupazionale, ripartiti per il 95,3% tra le imprese private e il 4,7% tra le organizzazioni pubbliche, aumentati a circa 114 mila nell'anno successivo per raggiungere i 120 mila nel 2021. I lavoratori in forza presso tali aziende ed enti raggiungevano quasi gli 11 milioni di dipendenti, progressivamente cresciuti di 500 mila unità nel biennio successivo. La conseguente quota di riserva, nel triennio è passata da 516 mila unità complessive a 540 mila, mantenendo stabile la quota percentuale del 77% in capo ai datori di lavoro privati dei posti di lavoro riconducibili alle imprese private (figura 4.2).

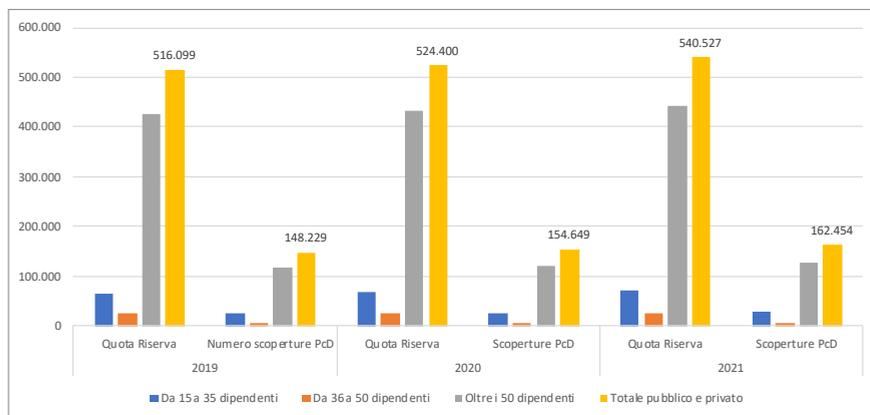
Nel settore privato, per l'intero triennio, il 59% delle imprese interessate appartiene alla classe dimensionale da 15 a 35 dipendenti la quale, per l'obbligo di assunzione di un lavoratore con disabilità, assicura solo il 15% dell'intera quota di riserva, coperta invece per oltre il 78% dalle aziende di grandi dimensioni. Negli enti pubblici sopra i 50 dipendenti tale percentuale raggiunge il 97% del totale.

Per quanto riguarda le cosiddette scoperture, che fotografano la posizione dei datori di lavoro alla data della dichiarazione, la lettura triennale dei dati mostra che la disponibilità di posti per le persone con disabilità oscilla negli anni tra il 28% e il 30%, con il 39% delle scoperture associate alle aziende e agli enti di piccole dimensioni.

Percentuali di copertura e scopertura della quota di riserva



Figura 4.2 Imprese private e pubbliche: numero di posti coperti e scoperture per classe di addetti (v. a.) al 31 dicembre. Anni 2019 - 2021



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, elaborazione Inapp 2023

Industria al primo posto per numero di posti potenziali

I settori di attività economica con i numeri più elevati sono, in primo luogo, le aziende dell'industria in senso stretto, con una media di oltre 175 mila posti potenziali annuali per lavoratori con disabilità (33% del totale nazionale) e una disponibilità media nel triennio di quasi 53 mila posizioni; a seguire si propone la macrocategoria che comprende Pubblica amministrazione, Istruzione e Sanità, con una quota di riserva sempre oltre i 126 mila posti (pari al 25% del totale) e una scopertura media del 27%. La distribuzione geografica della quota di riserva italiana indica che la Lombardia, con un numero di datori di lavoro dichiaranti che oscilla nel triennio tra i 49 mila e i 54 mila, con una media annuale di circa 123 mila posti dedicati ai lavoratori con disabilità (23% nazionale), costituisce da sola un bacino occupazionale più ampio del Mezzogiorno e delle Isole (18% del totale), ma anche della quota totale del Centro Italia (21%).

Oltre 800 mila iscritti nelle liste del collocamento mirato

Gli iscritti negli elenchi del collocamento mirato, dichiarati dai servizi competenti alla data del 31 dicembre 2019, assommavano a 847.708 individui, per il 45,6% donne; tale proporzione è risultata costante negli anni e non viene considerata come significativo squilibrio di genere (tabella 4.3). Una flessione rilevante si registra negli anni legati al Covid-19, testimoniata da una diminuzione delle iscrizioni nel corso dell'anno che è scesa a 53 mila nel 2020 (erano state 90 mila nell'anno precedente e sono risalite a 85 mila nel 2021). L'area geografica con il numero maggiore di iscritti è sempre il Sud e Isole con il 55% del totale nazionale. La condizione occupazionale dichiarata è la disoccupazione per oltre la metà degli iscritti, dei quali nel

triennio una media del 50% non supera la licenza media. Gli invalidi civili rappresentano il 92% degli iscritti.

Le attivazioni confermano la relazione con le misure di lockdown, in particolare per il 2020. Nel 2019 le assunzioni avevano raggiunto le 58.131 unità, con un rilevante incremento rispetto al 2018 (48.770) e con cifre mai raggiunte dall'introduzione della specifica normativa. Gli anni seguenti mostrano una fluttuazione marcata, con 32.778 assunzioni nel 2020 che ricominciano gradualmente a salire solo nel 2021 (41.323), pur tornando a valori di poco superiori a quanto osservato nel 2016. I contratti a tempo determinato, nel 2019, costituivano il 64% delle assunzioni, scese al 59% nel biennio successivo, mentre i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti dal 20% al 25-26%, confermando nell'intero triennio percentuali più elevate nel settore pubblico (30%). Le assunzioni di lavoratori stranieri da parte dei soli datori privati oscillano tra il 13% e il 15% del totale.

L'analisi delle cessazioni nel corso del triennio abbraccia anche il periodo pandemico e restituisce un flusso che rallenta significativamente in valori assoluti nel 2020, pur in concomitanza con il calo maggiore di attivazioni.

Assunzioni giù nel 2020, ma +5-6% i contratti a TI

Tabella 4.3 Iscritti nell'elenco del collocamento mirato, classificate per tipologia di invalidità, genere (v.a.). Anni 2019 – 2021

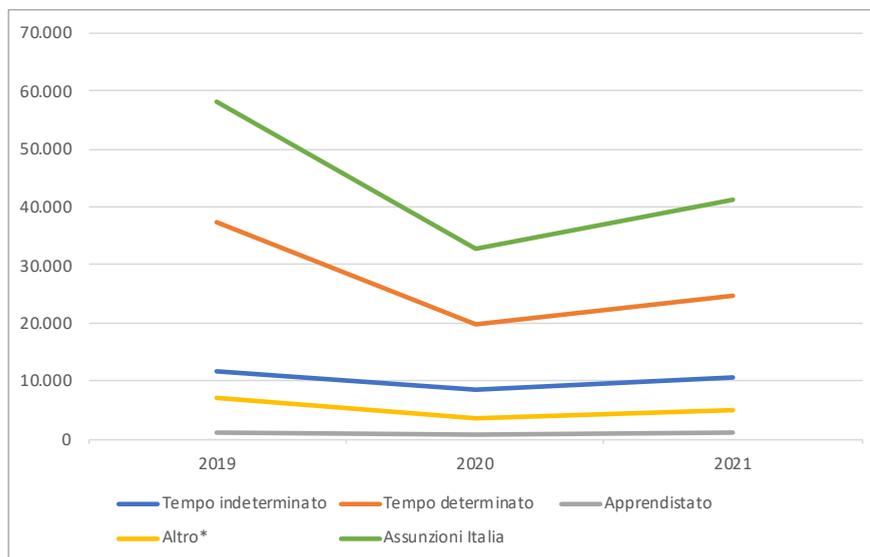
	2019		2020		2021	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Invalidi civili	809.394	375.178	741.735	320.150	723.470	312.759
Invalidi del lavoro	14.962	1.228	13.907	1.119	13.025	1073
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	2.973	114	3.219	112	2.965	102
Non vedenti	2.507	1.104	3.261	1.049	2.773	971
Sordi	7.808	3.950	7.800	3.286	6.947	3.145
N.d.*	10.064	4.776	25.015	5.522	25.327	5.300
Totale	847.708	386.350	794.937	331.238	774.507	323.350

(*) Non disponibile (N.d.) compilata nel caso in cui il servizio non disponga del dato distinto per tipologia di invalidità.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, elaborazione Inapp 2023



Figura 4.3 Assunzioni degli iscritti nell'elenco del collocamento mirato presso datori di lavoro pubblici e privati, classificate per tipologia di contratto, dal 1° gennaio al 31 dicembre per genere (v. a.). Anni 2019-2021



(*) altre tipologie di contratto

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, elaborazione Inapp 2023

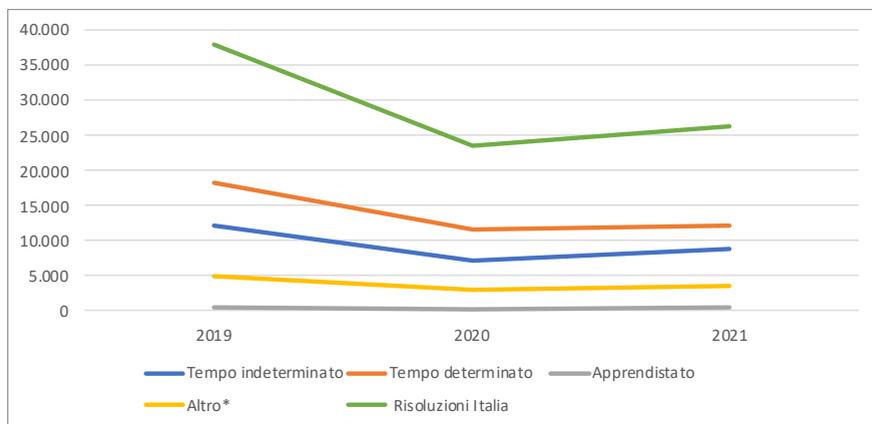
Dal PNRR alla legge delega n.227/2021 e la progettazione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁰ Missione 5, Inclusione e Coesione sociale, e nello specifico, Componente 2.1 Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale ha inteso creare un sistema integrato dei servizi sociosanitari e una valorizzazione marcata dell'autonomia dei beneficiari, prevedendo due riforme: la legge quadro per la disabilità e quella sul sistema degli interventi in favore degli anziani¹¹.

¹⁰ PNRR approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. Possiamo qui ricordare che l'8 luglio 2021 è stato approvato un atto con cui il Consiglio d'Europa ha stabilito l'esecuzione del PNRR dell'Italia, dopo averlo valutato e approvato. L'allegato illustra quali saranno gli interventi e le riforme che il nostro Paese intende adottare e su cui si fondano i relativi ingenti finanziamenti destinati all'Italia.

¹¹ I principi sono l'attuazione delle linee direttrici promosse su scala internazionale nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella recente 'Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030'. Nonché, vale ricordarlo, il frutto di un fecondo lavoro dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18, che ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con la finalità di far evolvere e migliorare l'informazione sulla disabilità nel nostro Paese e, nel contempo, di fornire un contributo al miglioramento del livello di efficacia e di adeguatezza delle politiche.

Figura 4.4 Risoluzioni dei rapporti contrattuali delle persone con disabilità presso datori di lavoro privati, classificate per motivi di cessazione (v. a.). Anni 2019 - 2021



(*) si intendono motivi di cessazione diversi da quelli indicati.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, elaborazione Inapp 2023

I decreti legislativi devono intervenire, progressivamente nei limiti delle risorse disponibili, ivi comprese quelle del PNRR, nei seguenti ambiti: a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore; b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base; c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità; f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; g) potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il legislatore delegato è dunque tenuto a pervenire a una definizione di disabilità che è quanto di più complesso per un ordinamento come il nostro, che vede stratificata una serie di norme adottate nel tempo e per differenti ambiti di attuazione¹². È certo che questa definizione dovrà basarsi su quanto sancito dalla Convenzione ONU, riconoscendo che la disabilità è un concetto in evoluzione, secondo cui "per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura

Gli ambiti dell'intervento normativo

Nuova definizione di disabilità con riferimento a ICF e ICD

¹² La legge parla di 'invalidità' (art. 2, L. n. 118/1971), 'handicap' (art. 3, comma 1, L. n. 104/1992), 'disabilità' (art. 1, comma 1, L. n. 68/1999), 'inidoneità' (art. 41, comma 6, D.Lgs. n. 81/2008).



possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri". La definizione dovrà basarsi su una valutazione bio-psico-sociale, dotandosi di strumenti adeguati al relativo riconoscimento ed eventuali graduazioni. La legge delega prevede l'adozione della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) congiuntamente alla Classificazione internazionale delle malattie (ICD) (Bonardi 2022).

Il parametro giurisprudenziale di cui il legislatore dovrà tener conto è contenuto nelle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) che hanno definito la nozione di disabilità. La Corte ha dichiarato che questa deve essere intesa quale limitazione risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori e, per giunta, deve essere di 'lunga durata' (Corte di giustizia 11 aprile 2013, C-335/11 e C-337/11, Corte di giustizia CE, sez. 3, 10 febbraio 2022, n. 485, C-485/20). Inoltre, il sistema della valutazione ed accertamento deve basarsi sulla Valutazione multidimensionale (VMD); questa è un processo globale e dinamico interdisciplinare volto a identificare e descrivere la natura e l'entità dei problemi di carattere fisico, psichico, funzionale e relazionale/ambientale di una persona. Ha l'obiettivo di definire in modo complessivo lo stato di salute di una persona ed è rivolta a valutare, cioè ad analizzare con accuratezza, le capacità funzionali e i bisogni della persona nelle sue diverse dimensioni: biologica e clinica (stato di salute, segni e sintomi di malattia, livelli di autonomia ecc.); psicologica (tono dell'umore, capacità mentali superiori ecc.); sociale (fattori ambientali, condizioni relazionali di convivenza, situazione abitativa, economica ecc.), funzionale (disabilità ovvero la capacità di compiere uno o più atti quotidiani come lavarsi, vestirsi, salire le scale ecc.).

Il criterio di delega relativo all'accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi procedimenti valutativi di base è strettamente legato al precedente della definizione di disabilità¹³.

I decreti legislativi dovranno prevedere che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito sociosanitario e socioassistenziale.

¹³ Per approfondimenti riguardo alla legge delega, si veda De Falco (2022).

Le unità di valutazione multidimensionale sono operative in alcune Regioni con diverse competenze (anche in ambito sanitario).

Parallelamente al profilo riformatore degli aspetti sopra brevemente richiamati sulla disabilità, il PNRR ha previsto uno stanziamento per un numero di progetti afferenti alla vita indipendente e promozione del lavoro delle persone con disabilità, trattata con maggiore dettaglio nei paragrafi successivi. Qui giova sapere che l'avviso n. 1/22 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha previsto i criteri per la presentazione da parte degli Ambiti territoriali sociali (ATS) dei progetti di cui alla linea di attività relativa ai percorsi di autonomia per persone con disabilità (Linea di investimento 1.2). La terza azione della suddetta linea di investimento, la cui prima, concernente il progetto personalizzato, è ad essa propedeutica, è dedicata al lavoro, e si lega strettamente al sistema del collocamento mirato; viene in tale ambito promosso lo sviluppo di competenze digitali per le persone con disabilità coinvolte nel progetto e del lavoro anche a distanza. Tale linea è destinata a realizzare gli interventi previsti nei progetti personalizzati per sostenere l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro, attraverso: adeguati dispositivi di assistenza domiciliare e le tecnologie per il lavoro anche a distanza; la formazione nel settore delle competenze digitali, per assicurare la loro occupazione, anche in modalità smart working. Le azioni da intraprendere sono la fornitura della strumentazione necessaria per lo svolgimento del lavoro da remoto; azioni di collegamento tra servizi sociali, agenzie formative, ASL, Servizi per l'impiego ai fini della realizzazione di tirocini formativi, anche in modalità online, soprattutto nell'ottica di attivazione della Rete integrata supportata dalle Linee guida in materia di collocamento mirato di cui si è accennato sopra¹⁴.

PNRR
e investimenti
per l'accesso
al lavoro:
strumentazione
e competenze
digitali

¹⁴ Si veda per ulteriori approfondimenti Vivaldi (2022).



Box 4.1 Gli accomodamenti ragionevoli

Gli accomodamenti ragionevoli rappresentano un argomento di matrice europea e del diritto antidiscriminatorio, per il quale il legislatore con la legge n. 227/2021 dispone un criterio di delega che ne prevede una 'definizione'. Il D.L. n. 76/2013, convertito, con modifiche dalla legge n. 99/2013 ha inserito, a seguito di condanna (Corte di giustizia dell'Unione europea cfr. causa C-312/11, sentenza 4 luglio 2013, in Riv. giur. lav., 2013, 399), nell'art. 3 del D.Lgs. n. 216 del 2003, il comma 3 bis che dispone: "Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori"¹⁵.

Non sussiste, perciò, una definizione di accomodamento ragionevole nel nostro ordinamento; mentre è presente nella direttiva europea 2000/78 e nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili (CRPD) del 2006. In questa ultima riscontriamo una definizione secondo cui per "accomodamenti ragionevoli" si intendono "le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali" (art. 2 CRPD). Occorre poi considerare che una raccolta degli elementi definitori che compongono tale fattispecie la ritroviamo nelle Linee guida sul Collocamento mirato, decreto Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 43/22 (già citate in questa sede); tali ultimi si basano sulle evoluzioni giurisprudenziali in materia, oltre che evidentemente sulle fonti sovranazionali anzidette. Ne risulta un insieme di misure tanto di carattere materiale, volte a rendere le strutture esistenti accessibili e fruibili anche da parte delle persone con disabilità, che misure di carattere organizzativo (ad es. modifica dell'orario di lavoro, distribuzione delle mansioni o politiche formative) (Spinelli 2017).

Peraltro, i Giudici affermano sempre più frequentemente che la negazione dell'accomodamento ragionevole integri una discriminazione per disabilità (Trib. Firenze 19 marzo 2020, n. 150, Trib. Roma 8 maggio 2018; Trib. Asti 23 luglio 2018) (art. 3, comma 3-bis, D.Lgs. 9 agosto 2003, n. 216). Ad ogni modo, i datori di lavoro hanno la possibilità di sottrarsi all'obbligo di prevedere accomodamenti ragionevoli ove le modifiche e gli adattamenti necessari impongano loro un onere sproporzionato ed eccessivo. Infatti, l'assegnazione del lavoratore, divenuto fisicamente inidoneo all'attuale attività, ad attività diverse e riconducibili alla stessa mansione, o ad altra equivalente, o anche a mansione inferiore, può essere rifiutata legittimamente dall'imprenditore solo se comporti non meri aggravii organizzativi, bensì oneri organizzativi eccessivi (da valutarsi in relazione alle peculiarità dell'azienda e alle relative risorse finanziarie) e, in particolare, se derivi, a carico di singoli colleghi della persona con disabilità, "la privazione o l'apprezzabile modificazione delle modalità di svolgimento della loro prestazione lavorativa che comportino l'alterazione della predisposta organizzazione aziendale" (Cass., 26 ottobre 2018, n. 27243, Trib. Firenze 19 marzo 2020, n. 150).

¹⁵ Gli accomodamenti di cui trattasi riguardano l'ambiente lavorativo (nell'ordinamento, infatti, sussistono accomodamenti, ad esempio, nell'ambiente scolastico).

Per valutare la gravosità di tale onere deve tenersi conto, fra l'altro, dei costi finanziari o di altro tipo che tale misura comporta, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. Infatti, l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE precisa che la soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti all'interno delle politiche a favore dei disabili nello Stato membro.

Si rileva che in caso di mancata adozione degli accomodamenti ragionevoli nei termini sopra descritti, il licenziamento intimato abbia natura discriminatoria. In definitiva, il legislatore delegato si trova a dover ricomporre una fattispecie sì normativamente prevista sul piano internazionale, ma con diverse implicazioni relative alla sua natura ed emerse in fase di elaborazione giurisprudenziale e che soprattutto dovrà abbracciare i diversi ambiti di vita della persona, non solo quello lavorativo.

4.4 Le linee di riforma in materia di disabilità e non autosufficienza

La condizione di disabilità e quella di non autosufficienza, che attraversano l'età, il genere e la condizione sociale ed economica, sono state di recente oggetto di importanti riforme e investimenti anche alla luce della rilevante esposizione agli effetti economici, sociali e sanitari del periodo pandemico che hanno interessato in modo particolare le persone in tali condizioni.

Le dinamiche demografiche previste per i prossimi anni, peraltro, con l'aumento della speranza di vita alla nascita e la persistenza di livelli molto bassi di fecondità, prospettano, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, un aumento della pressione sul sistema di protezione sociale dovuto all'incremento di persone bisognose di cure e assistenza.

La definizione degli interventi sviluppata a livello nazionale su queste tematiche ha potuto avvalersi di strumenti di pianificazione e implementazione, anche secondo un rinnovato impianto di coordinamento e di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, tali da assicurare in previsione maggiori collegamenti tra la dimensione nazionale di definizione di policy e di standard di servizio e la loro effettiva esigibilità a livello locale, per mezzo delle infrastrutture in fase di potenziamento.

Sul piano delle risorse finanziarie investite, gli stanziamenti e le prospettive di una loro messa a regime sono finalizzati a creare le condizioni per la presenza sul territorio di un sistema integrato di servizi tra sociale e sanitario. Il riconoscimento della centralità di diritti e bisogni della persona ha orientato la progettazione verso un'architettura di servizi multidimensionali che pongono come condizione una programmazione integrata tra Comuni, Ambiti territoriali sociali e SSN. Secondo questo disegno, dunque, i servizi dovranno predisporre un percorso articolato che preveda la loro complementarità e

Programmazione
integrata e
coordinamento
tra i diversi livelli
istituzionali



Integrazione
tra i servizi
e LEPS per
garanzie minime
dei diritti

interazione, in funzione dei singoli progetti di vita, allontanandosi in tal modo dalla rigidità della prestazione generalista.

Il perimetro per la realizzazione di tali obiettivi è rappresentato dal sistema dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEPS), costituzionalmente garantiti, (art. 117, comma 2 lettera m), da assicurare su tutto il territorio nazionale ed ancora in fase di compiuta definizione. La loro natura di “nucleo invalicabile di garanzie minime” dei diritti fondamentali (Corte costituzionale *ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020) richiama “una soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali”. In ordine alle materie della non autosufficienza, la piena realizzazione dei LEPS previsti nel comma 159, art. 1, Legge di Bilancio 2022 è affidata agli ATS (la cui determinazione spetta alle Regioni ai sensi dell’art. 8, L. n. 328/2000), secondo modalità organizzative uniformi e ripartizione di risorse definite nel contesto di Linee guida per l’adozione di atti di programmazione integrata¹⁶ volti a garantire il coordinamento e la realizzazione dell’offerta sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell’ambito delle politiche per l’inclusione e la coesione sociale rivolti agli anziani non autosufficienti e alle persone con disabilità.

È proprio con l’adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza (PNNA) che si vanno a sistematizzare i contenuti della programmazione triennale attraverso un nuovo impianto operativo basato sulla programmazione dei LEPS di erogazione, del LEPS di processo, e delle azioni di supporto. All’interno dello stesso Piano si prospetta un progressivo maggiore utilizzo delle risorse del Fondo per l’erogazione dei servizi diretti o indiretti alla persona in luogo di una riduzione dei trasferimenti monetari.

Inoltre, è nello stesso Piano per la non autosufficienza 2022-2024 che viene definito e articolato un LEPS di Processo (o Obiettivo di servizio¹⁷ per le perso-

¹⁶ L’art. 1, comma 161, della Legge di Bilancio 2022 ha previsto che “mediante apposita intesa in sede di Conferenza unificata”, “su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell’economia e delle finanze, si provvede alla definizione delle Linee guida per l’attuazione, ai sensi dell’articolo 4 della legge 8 novembre 2000, n. 328, degli interventi di cui ai commi da 159 a 171 e per l’adozione di atti di programmazione integrata, garantendo l’omogeneità del modello organizzativo degli ATS e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS”.

¹⁷ Come si vince dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 dove si richiama l’art. 117 della Costituzione nella parte in cui riserva al Governo centrale la definizione dei LEPS da assicurare su tutto il territorio nazionale, viene sottolineato che: “pur assegnando un ruolo importante ai livelli essenziali delle prestazioni, hanno dovuto prendere atto che in ambito sociale mancavano, ripiegando sull’individuazione di obiettivi di servizio cui solo nel 2021 si sta iniziando a dare corso, nella prospettiva di una successiva individuazione di qualche LEPS”. “Si tratta, in particolare, di servizi di accesso e presa in carico, domiciliari, territoriali, residenziali e di sostegno al reddito e all’autonomia, rivolti alle aree dell’infanzia e dell’adolescenza (e più in generale delle responsabilità familiari), della disabilità e della non autosufficienza e della povertà ed esclusione sociale”.

ne con disabilità) che si riferisce agli interventi normati dal comma 163 della Legge di Bilancio n. 234 del 2021 e che riguardano il percorso assistenziale integrato da attivare per i bisogni complessi.

Il percorso assistenziale integrato richiamato nel nuovo Piano e dedicato alle persone non autosufficienti o in condizione di grave disabilità “guarda a una forte connessione tra ciò che a livello sociale incide nel determinare la salute e il benessere delle persone”. Il nuovo Piano per la non autosufficienza “si fonda quindi su un criterio di universalità e di prossimità alle persone e alle comunità territoriali”, configurandosi come un’importante guida del processo di transizione alimentato dalle spinte riformatrici in corso (Frittelli e Caiolfa 2022).

Il nuovo impianto dato dal PNNA 2022-2024 precede un’importante riforma prevista dalla legge delega al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane (L. n. 33/2023), inclusa tra gli obiettivi indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza e che richiede l’adozione, entro gennaio 2024, di uno o più decreti legislativi finalizzati a “definire la persona anziana e a promuoverne la dignità e l’autonomia, l’inclusione sociale, l’invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità, anche con riferimento alla condizione di disabilità”.

In particolare, nell’enunciazione dei principi e criteri direttivi generali per l’esercizio della delega, all’art.2, c.2, lettera e, si esplicita la “promozione della valutazione multidimensionale bio-psico-sociale delle capacità e dei bisogni di natura sociale, sanitaria e sociosanitaria ai fini dell’accesso a un continuum di servizi per le persone anziane fragili e per le persone anziane non autosufficienti, centrato sulle necessità della persona e del suo contesto familiare e sulla effettiva presa in carico del paziente anziano, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e delle facoltà assunzionali degli enti”. Nell’articolo 4, c.2, lettera f, si evidenzia la necessità di “coordinamento, per i rispettivi Ambiti territoriali di competenza, degli interventi e dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari in favore degli anziani non autosufficienti erogati a livello regionale e locale, tenuto conto delle indicazioni fornite da enti e società che valorizzano la collaborazione e l’integrazione delle figure professionali in rete”.

Per quanto sopra detto, affinché il processo di integrazione tra i diversi ambiti coinvolti diventi sempre più uniforme e garantito su tutto il territorio nazionale, è auspicabile che tutti gli interventi di rafforzamento previsti a livello territoriale procedano in modo coordinato e armonico, tenuto conto dei diversi livelli di governance interessati, anche attraverso la guida di una regia nazionale.

PNNA e percorso assistenziale integrato per la salute e il benessere della persona con disabilità

Legge delega: decreti attuativi attesi per gennaio 2024



PNRR
e inclusione

Un'occasione in cui si evidenzia la volontà del legislatore di accompagnare una proficua integrazione tra sistema sanitario e sistema sociale, è rappresentata dal PNRR che, in particolare nella Missione 5 denominata "Inclusione e Coesione", componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore", e sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale". La finalità è quella di prevenire l'esclusione sociale intervenendo sui principali fattori di rischio individuale e collettivo e mira a rafforzare il ruolo dei servizi sociali integrati a sostegno delle famiglie, migliorare l'autonomia delle persone con disabilità, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari e rimuovendo gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro, migliorare l'inclusione delle persone in condizioni di estrema emarginazione e di disagio sociale, rafforzare la disponibilità di alloggi pubblici e privati più accessibili, sviluppare la capacità di resilienza dei più vulnerabili.

Progettazione
personalizzata
e valutazione
del bisogno
a tutto campo

Tra i fattori condivisi espressi dai dispositivi descritti, la progettazione personalizzata e la valutazione multidimensionale del bisogno sono stati riconosciuti come Livelli essenziali delle prestazioni da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale. In particolare, la valutazione multidimensionale ai fini della definizione di un progetto personalizzato condiviso e co-costruito con la persona e la sua famiglia vede come elementi fondamentali non solamente le valutazioni, le analisi e le informazioni raccolte, ma anche il lavoro importante di integrazione da parte delle équipes multidisciplinari rispetto a tutte le informazioni e i dati raccolti.

Il sostegno
agli alunni
con disabilità

Considerando che il progetto di vita è quindi un progetto che accompagna la persona nel complesso del suo percorso di autonomia e di realizzazione, sul versante 'scuola' occorre evidenziare che la recente sentenza della VII sezione Consiglio di Stato n. 3196/22 ha revocato l'annullamento del Decreto interministeriale n. 182 del 29-12-2020, avvenuto nel 2021, con il quale il Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, ha provveduto a disciplinare l'"Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate Linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66", consentendo quindi di restituire legittimità ai modelli di Piano educativo individualizzato (PEI) unificati su scala nazionale proposti con lo stesso decreto.

Legge delega
e riordino
delle disposizioni
sulla disabilità

Altro intervento normativo di particolare importanza è la legge delega al Governo in materia di disabilità (L. n. 227/2021) come parte del pacchetto di riforme previste nella Missione 5 del PNRR. La legge delega prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi, che dovranno intervenire progressivamente in più ambiti per la revisione e il riordino delle disposizioni

vigenti in materia di disabilità “al fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l’effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l’autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione” (art.1, c.1). Fra tali ambiti c’è proprio quello della valutazione multidimensionale della disabilità, la realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato (art.1, c.5, lettera c), elementi che si ritrovano come sopra riportato anche negli interventi legati alla non autosufficienza. Non sono mancati spunti di riflessione su alcuni aspetti della riforma quali ad esempio la necessità di garantire attraverso decreti delegati la presenza di “specialisti diversi in funzione dell’età, del tipo di disabilità e dei bisogni” per la valutazione multidimensionale e di riordinare l’apparato normativo interessato dalla riforma con un adeguato coordinamento tra le diverse disposizioni relative all’accesso alle misure di sostegno, agli accomodamenti ragionevoli e alle misure predisposte per combattere le discriminazioni basate sulla disabilità (Bonardi 2022).

Il risultato atteso è “la semplificazione e l’omogenizzazione dell’accesso ai welfare regionali, la riformulazione dei sistemi di *assessment* (valutazione) legati ai progetti personalizzati attraverso il riconoscimento della condizione di disabilità e il potenziamento degli strumenti dei venti welfare regionali italiani finalizzati alla definizione del progetto centrato sulla persona (Griffo 2021)”. In ultimo, spostandosi sul versante dell’inclusione lavorativa, il processo di integrazione dei servizi e la centralità della persona è richiamato in maniera chiara anche all’interno delle Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità in cui viene evidenziato che:

“In applicazione dei principi espressi dal decreto legislativo n. 151/2015, la composizione e le funzioni attribuite al comitato tecnico dovranno essere orientate a soddisfare una valutazione in chiave multidimensionale avvalendosi anche delle competenze operanti in ambito sociale e sanitario, al fine di realizzare efficaci progetti personalizzati”.

Lo scopo delle Linee guida è quello di “superare l’attuale disparità esistente in tema di collocamento mirato tra le eterogenee realtà territoriali del Paese, per creare omogeneità e standardizzazione dei processi e garantire alle persone con disabilità pari opportunità e non discriminazione su tutto il territorio nazionale” (Giovannone 2022).

Criteria
per un accesso
equo e agevole
ai welfare regionali

Collocamento
mirato:
pari opportunità
sul territorio



4.5 Disabilità e non autosufficienza negli interventi del PNRR e della nuova programmazione italiana ed europea

Interventi
del PNRR
e loro attuazione

Nel quadro delle articolate riforme sui temi della disabilità e della non autosufficienza, le linee di intervento previste dal PNRR rappresentano un vero e proprio acceleratore nella messa a terra dei processi attuativi così formulati. A livello operativo il MLPS, e più precisamente la Direzione generale per la Lotta alla povertà e la programmazione sociale, ha dato attuazione agli interventi a sua titolarità con l'emanazione del decreto n. 450 del 9 dicembre 2021 con cui adotta il Piano operativo nel quale sono stati definiti i requisiti dei progetti che sono stati presentati dagli Ambiti sociali in forma singola e associata e destinati a sostenere l'autonomia degli anziani e a rafforzare i servizi domiciliari. Inoltre, per la presentazione di proposte di adesione agli interventi di cui alla Missione 5 è stato emanato da MLPS il decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 con il quale è stato pubblicato l'Avviso pubblico n. 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti territoriali sociali da finanziare nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Per quanto attiene alla Missione 5, uno degli obiettivi dell'Investimento 1 "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'Istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti" è quello di sostenere la vita autonoma e la deistituzionalizzazione per gli anziani rafforzando il ruolo dei servizi sociali territoriali mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie delle persone anziane e delle persone con disabilità.

Autonomia
degli anziani
non autosufficienti
e rafforzamento
dei servizi

In particolare le linea di attività del suddetto investimento ha come beneficiari gli anziani non autosufficienti (sub investimento 1.1.2 Autonomia degli anziani non autosufficienti e sub investimento 1.1.3 Rafforzamento dei servizi sociali e domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l'ospedalizzazione) e prevede importanti investimenti infrastrutturali, finalizzati alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso la creazione di strutture alloggiative e dotazioni strumentali innovative che consentono agli anziani di conseguire e mantenere una vita autonoma e indipendente, e la realizzazione del rafforzamento dei servizi sociali a sostegno della domiciliarità.

Priorità
a riqualificazione
delle strutture
e investimenti
tecnologici

Gli interventi a favore "dell'autonomia delle persone anziane" hanno riguardato in special modo la realizzazione di progetti diffusi presso appartamenti singoli o gruppi di appartamenti, investimenti infrastrutturali per riconvertire o riqualificare strutture residenziali pubbliche in gruppi appartamento, attività trasversale di investimento tecnologico associato a servizi integrati di sostegno alle esigenze della singola persona.

Tabella 4.4 Autonomia degli anziani non autosufficienti: azioni e attività

1.1.2 Autonomia degli anziani non autosufficienti	
Azioni	Attività
A - Progetti diffusi (appartamenti singoli non integrati in una struttura residenziale)	A.1 – Riqualificazione degli spazi abitativi e dotazione strumentale tecnologica atta a garantire l'autonomia dell'anziano e il collegamento alla rete dei servizi integrati sociali e socio-sanitari per la continuità assistenziale.
	A.2 – Potenziamento della rete integrata dei servizi legati alla domiciliarità.
B - Progetti diffusi (gruppi di appartamenti non integrati in una struttura residenziale)	B.1 – Realizzazione di investimenti infrastrutturali per la riqualificazione degli immobili in gruppi di appartamenti autonomi, corredati da dotazione strumentale tecnologica atta a garantire l'autonomia dell'anziano e il collegamento alla rete dei servizi integrati sociali e socio-sanitari per la continuità assistenziale.
	B.2 – Potenziamento della rete integrata dei servizi legati alla domiciliarità.
C - Riconversione di strutture residenziali pubbliche	C.1 – Realizzazione di investimenti infrastrutturali per la riqualificazione di strutture residenziali pubbliche in gruppi di appartamenti autonomi dotati di strumentazione tecnologica innovativa, atta a garantire l'autonomia dell'anziano e il collegamento alla rete dei servizi integrati sociali e socio-sanitari per la continuità assistenziale.
	C.2 – Potenziamento della rete integrata dei servizi legati alla domiciliarità.
Target di beneficiari	Persone anziane non autosufficienti.

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, 2023

Gli interventi relativi ai “servizi a domicilio per le persone anziane” devono favorire una formazione specifica rivolta ai professionisti delle équipes professionali nell’ambito dei servizi a domicilio destinati agli anziani per assicurare la garanzia di dimissioni protette attraverso l’attivazione di servizi di assistenza domiciliare socio assistenziale secondo i livelli di servizio definiti dalla Scheda LEPS 2.7.3 “Dimissioni protette” definita dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023; inoltre deve essere previsto il rafforzamento dell’offerta di servizi di assistenza domiciliare socio-assistenziale tramite l’attivazione di ulteriori prestazioni domiciliari rispetto all’offerta di base.

Formazione del personale dei servizi a domicilio



Tabella 4.5 Rafforzamento dei servizi sociali a favore della domiciliarità: azioni e attività

1.1.3 Rafforzamento dei servizi sociali a favore della domiciliarità	
Azioni	Attività
A – Garanzia del LEPS “Dimissione protette”	A.1 – Attivazione dei servizi di assistenza domiciliare socioassistenziale (assistenza domiciliare, telesoccorso, pasti a domicilio e assistenza tutelare integrativa).
	A.2 – Formazione specifica operatori.
B – Rafforzamento dell’offerta di servizi assistenza domiciliare socioassistenziale	B.1 – Attivazione dei servizi di assistenza.
Target di beneficiari	1. Persone anziane non autosufficienti e/o in condizioni di fragilità o persone infra-sessantacinquenni ad essi assimilabili, residenti sul territorio nazionale, non supportate da una rete formale o informale adeguata, costante e continuata, per i quali gli interventi sono volti a sostenere il rientro e la permanenza a domicilio a seguito di ricovero ospedaliero o dimissione da una struttura riabilitativa o servizio accreditato.
	2. Persone senza dimora, o in condizione di precarietà abitativa, residenti o temporaneamente presenti sul territorio nazionale che, a seguito di episodi acuti, accessi al pronto soccorso o ricoveri ospedalieri, necessitano di un periodo di convalescenza e di stabilizzazione delle proprie condizioni di salute.

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, 2023

Beneficiari e budget Per gli interventi a valere sui sub investimenti 1.1.2 e 1.1.3 potranno essere attivati più progetti nello stesso ATS in ragione di 1 ogni 500 mila abitanti (con approssimazione all’unità superiore), fermo restando che tendenzialmente tutti gli ATS dovranno partecipare alle progettualità.

Negli interventi finalizzati all’Autonomia degli anziani non autosufficienti è previsto il coinvolgimento di 12.500 beneficiari, per un totale di ATS coinvolti pari a 125 e un finanziamento nel triennio pari a 2.460.000 euro a progetto per una spesa complessiva di 307,5 milioni di euro.

Per il rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l’ospedalizzazione è previsto il coinvolgimento di 25.000 di beneficiari, con un finanziamento di 330.000 euro a progetto e un numero di ATS coinvolti pari a 200, per una spesa complessiva di 660 milioni di euro.

Per quanto invece riguarda il target relativo all'investimento 1.2 Percorsi di autonomia per le persone con disabilità, l'Avviso 1/2020 ha destinato 500,5 milioni di euro con il coinvolgimento di 500 ATS nelle progettualità, per la realizzazione complessivamente di 700 progetti. Obiettivo è di aumentare l'autonomia delle persone con disabilità, prevenendo l'istituzionalizzazione e accelerando il processo di de-istituzionalizzazione; la misura deve promuovere l'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro, comprese le nuove possibilità offerte dalle tecnologie, mediante servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari per lo sviluppo dell'autonomia delle persone con disabilità fornendo soluzioni alloggiative, dotazioni tecnologiche per la domiciliarità e la formazione digitale per il lavoro, lo sviluppo di competenze attraverso sostegni in percorsi di inserimento e/o reinserimento nel mercato del lavoro. La Linea di investimento 1.2 ha voluto estendere sull'intero territorio nazionale le caratteristiche della progettualità della 'Vita indipendente' e del 'Dopo di noi'¹⁸ sperimentate nel corso degli anni.

I progetti che gli ATS sono chiamati a elaborare devono comprendere tre linee di intervento, di cui la prima propedeutica alle altre due:

- il percorso deve essere avviato con la definizione e l'attivazione del progetto individualizzato, le cui direttrici importanti da realizzare sono la costituzione dell'équipe multidisciplinare a livello di ambito territoriale o suo rafforzamento; la valutazione multidimensionale dei bisogni individualizzati, la definizione del progetto individualizzato e l'attivazione dei sostegni;
- abitazione adattamento degli spazi, domotica e assistenza a distanza che prevedono attività di raccordo tra istituzioni pubbliche per il reperimento di alloggi e attivazione di bandi sul mercato privato; rivalutazione delle condizioni abitative da modificare sulla base del progetto individualizzato; adattamento delle abitazioni e dotazione anche domotica adatta alle esigenze individuali o del gruppo appartamento; attivazione dei relativi sostegni a distanza e domiciliari; sperimentazione di modalità di assistenza e accompagnamento a distanza;
- lavoro: sviluppo delle competenze digitali per le persone con disabilità coinvolte nel progetto e lavoro anche a distanza attraverso la fornitura della strumentazione necessaria per lo svolgimento del lavoro da remoto; azioni di collegamento tra Servizi sociali, Agenzie formative, ASL, Servizi per l'impiego ai fini della realizzazione di tirocini formativi, anche in modalità online.

Progetto individualizzato, condizioni abitative e lavoro

¹⁸ Legge 22 giugno 2016, n. 112 *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.*


Tabella 4.6 Percorsi di autonomia per persone con disabilità: azioni e attività

1.2 Percorsi di autonomia per persone con disabilità	
Azioni	Attività
A. Definizione e attivazione del progetto individualizzato	A1. Costituzione o rafforzamento équipe
	A2. Valutazione multidimensionale
	A3. Progettazione individualizzata
	A4. Attivazione sostegni
B. Abitazione: adattamento degli spazi, domotica e assistenza a distanza	B1. Reperimento alloggi
	B2. Rivalutazione delle condizioni abitative
	B3. Adattamento e dotazione delle abitazioni
	B4. Attivazione sostegni domiciliari e a distanza
	B5. Sperimentazione assistenza e accompagnamento a distanza
C. Lavoro: sviluppo delle competenze digitali per le persone con disabilità coinvolte nel progetto e lavoro a distanza	C1. Fornitura della strumentazione necessaria
	C2. Azioni di collegamento con enti e agenzie del territorio per tirocini formativi
Target di beneficiari	Personne con disabilità

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, 2023

Più risorse
in Lombardia
e Lazio

Le risorse complessivamente destinate alle persone fragili beneficiarie delle linee di investimento 1.1, 1.2 e 1.3 (anziani, persone con disabilità, senza fissa dimora) sono pari a 1,45 miliardi di euro. Il numero massimo di progetti finanziabili nell'ambito delle diverse misure è di 2.125, di cui rispettivamente 925 per la misura 1.1, 700 per la 1.2, 500 per la 1.3.

Ad oggi risultano assegnate risorse pari a 1,31 miliardi di euro ai territori, dei quali la Lombardia risulta la principale assegnataria per circa 200 milioni di euro, seguita da Lazio (152,5 milioni), Campania (123,5 milioni) ed Emilia-Romagna (circa 107 milioni di euro).

Dall'esame dei decreti direttoriali emanati dal MLPS nel periodo da maggio 2022 a giugno 2023 (tabella 4.7) è stato possibile ricavare i primi dati relativi alla misura 1.2 dedicata specificamente alle persone con disabilità. Viceversa, le misure dedicate agli anziani non autosufficienti e alla deistituzionalizzazione, rispettivamente 1.1.2 e 1.1.3, all'interno della linea 1.1, stanno completando la fase di istruttoria e di convenzionamento.

Tabella 4.7 Decreti direttoriali MLPS Avviso 1/22

Tipologia	Nr	Data Emissione	Oggetto
D.D.	450	09/12/2021	Approvazione del Piano operativo interventi sociali.
D.D.	1	28/01/2022	Rettifica al DD n. 450 del 9 dicembre 2021.
D.D.	5	15/02/2022	Adozione dell'Avviso Pubblico per la presentazione di proposte di intervento da parte degli ATS da finanziare nell'ambito della MSC2 Inv. 1.1, Inv. 1.2, Inv. 1.3.
D.D.	98	09/05/2022	Pubblicazione elenchi ATS finanziabili.
D.D.	117	20/05/2022	Rettifica elenchi ATS ammessi al finanziamento.
D.D.	249	05/10/2022	Riapertura dei termini dell'Avviso, limitatamente agli ATS delle Regioni sottorappresentate.
D.D.	254	07/10/2022	Rettifica Scorrimento Elenco Avviso 1 PNRR.
D.D.	276	20/10/2022	Nuova riapertura dei termini di cui all' Avviso pubblico n. 1/2022 PNRR, che finanzia proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili.
D.D.	320	11/11/2022	Elenchi dei progetti degli Ambiti territoriali sociali ammessi al finanziamento nazionale e dei progetti idonei al finanziamento.
D.D.	24	01/02/2023	Avviso 1/2022 PNRR: elenco rinunce e scorrimento graduatorie.
D.D.	158	15/05/2023	Avviso 1/2022 PNRR: riapertura termini e scorrimento progetti idonei.

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, 2023

La misura 1.2, al netto delle rinunce, registra un numero totale di progetti ammessi a finanziamento pari a 600. Per raggiungere i 700 progetti previsti dall'Avviso, è intervenuto il decreto direttoriale 158 del 15 maggio 2023, Avviso 1/2022 PNRR: riapertura termini e scorrimento progetti idonei, con scadenza il 5 giugno, la cui istruttoria è ancora in corso.

La distribuzione territoriale dei progetti vede il primato della Lombardia con 78 progetti, seguita da Lazio (71), Campania (57) ed Emilia-Romagna (52). Le stesse Regioni riceveranno in proporzione le quote maggiori di finanziamento, pari a 53,3 milioni di euro per la Lombardia, 50,4 al Lazio, 37,6 alla

Più progetti
in Lombardia
e Lazio



Campania e 36,2 all'Emilia-Romagna. In totale, le risorse del PNRR ad oggi effettivamente assegnate a Comuni e ATS per questi progetti ammontano a 409,7 milioni di euro.

L'importo richiesto dagli Ambiti territoriali per i progetti varia da un minimo di 38 mila a un massimo di 715 mila euro. La maggior parte dei progetti (546) ha richiesto il finanziamento massimo, mentre per 8 progetti l'importo richiesto è stato pari 357 mila euro.

Tra gli ATS/Comuni che hanno presentato le candidature, quelli che hanno ottenuto maggiori finanziamenti sono l'ambito di Roma Capitale, che riceverà 21,5 milioni di euro per la realizzazione di 30 progetti; l'ambito del Comune di Torino a cui sono stati destinati 5 milioni di euro; l'ambito di cui fanno parte i Comuni della Provincia autonoma di Trento, che riceverà circa 4,3 milioni.

Interazioni
tra PNRR
e PN Inclusione
2021-2027

L'importante sostegno fornito dal PNRR alle politiche nazionali trova inoltre un punto di incontro anche con la nuova programmazione europea, tradotta sul versante dell'inclusione sociale per l'Italia nel recente Programma nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 (PN Inclusione)¹⁹, tra le cui finalità compare quella dell'"integrazione delle progettualità proposte nel PNRR, con particolare riferimento alla componente servizi"²⁰.

In linea con i principali documenti di indirizzo europeo e di programmazione nazionale²¹, il PN Inclusione si basa, tra gli altri, sul principio del vivere dignitosamente ed è finalizzato a promuovere l'inclusione sociale e a contrastare la povertà. Rispetto alle passate programmazioni, il PN presenta alcuni elementi innovativi: innanzitutto, si caratterizza per il fatto di essere finanziato sia dal FSE+ che dal FESR, per un ammontare complessivo di oltre 4 miliardi di euro. Inoltre, gli interventi previsti non sono articolati secondo le aree territoriali bensì per priorità: in sostanza, il documento non ha come punto di riferimento il territorio, tradizionalmente suddiviso in regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate, ma è orientato piuttosto a perseguire obiettivi strategici attraverso gli interventi previsti in ciascuna priorità. La realizzazione di tali interventi è legata anche a un'attenzione ai target volta a intercettare non solo le fragilità già note, ma tutte quelle che sono emerse anche a seguito della pandemia degli ultimi anni, e prevenire situazioni di esclusione sociale, attraverso la predisposizione di priorità dedicate per evitare che "nuove e

¹⁹ Il Programma nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è stato approvato dalla Commissione europea il 1° dicembre 2022.

²⁰ Commissione UE approva nuovo PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 - Forum Terzo Settore: <https://tinyurl.com/5n6u9c3a>.

²¹ Si fa riferimento a documenti tra cui: l'Agenda 2030, il Pilastro europeo dei diritti sociali, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

ampie fasce di popolazione si collochino in situazioni di difficoltà strutturale e cronica”²².

Il programma è infatti articolato in sei priorità, di cui di cui quattro obiettivi specifici e due di assistenza tecnica, e proprio nell’ambito di alcune di queste è possibile rinvenire punti di complementarità fra il PN e il PNRR, in particolare nella priorità 1 e nella priorità 4, dove sono enunciati gli obiettivi specifici rivolti alle persone con disabilità e agli anziani non autosufficienti.

Nell’ambito della priorità 1, dedicata al Sostegno all’inclusione sociale e lotta alla povertà, l’Obiettivo specifico ESO4.11²³ è volto a potenziare l’accesso ai servizi di alta qualità, puntando su una serie di interventi che si integrano con quanto previsto anche dal PNRR. Si fa riferimento, infatti, a percorsi di autonomia per persone con disabilità o a interventi volti a favorire l’autonomia delle persone anziane non autosufficienti, così come al rafforzamento sia dei servizi sociali domiciliari per favorire la deistituzionalizzazione sia delle attività di valutazione multidimensionale. Il riferimento alla M5C2 del PNRR è immediato, ed è ancorché esplicitato nello stesso Programma, laddove si legge che gli interventi previsti dall’OS ESO4.11 “saranno realizzati in complementarità con gli interventi del PNRR, M5C2 - “Inclusione e Coesione” - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore. A tale riguardo, potranno essere finanziati progetti inseriti in graduatoria e che non trovano copertura sui bandi PNRR, purché coerenti con le finalità e le procedure previste per il PN”. Nell’ambito della priorità 4, riservata ad “Interventi infrastrutturali per l’inclusione socioeconomica”, l’Obiettivo specifico “Promuovere l’inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate riguardanti alloggi e servizi sociali (FESR),” prevede l’implementazione di alcuni interventi da attuarsi in integrazione con le azioni della priorità 1, tra cui interventi infrastrutturali a favore dell’autonomia delle persone non autosufficienti, con particolare riferimento alle persone anziane, al fine di sostenere processi di deistituzionalizzazione, e percorsi di adattamento degli spazi per favorire l’autonomia per persone con disabilità, anche attraverso la dotazione tecnologica e opere di *Universal Design* che supportano la persona con disabilità nel raggiungimento della propria autonomia.

Le priorità 1 e 4 degli interventi del PN Inclusione per anziani e persone non autosufficienti

Il valore dell’integrazione e della complementarità delle risorse

²² PN Inclusione e lotta alla povertà.

²³ Obiettivo specifico ESO4.11 “Migliorare l’accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l’accesso agli alloggi e all’assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l’accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l’accessibilità l’efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata, anche per le persone con disabilità (FSE+)”.



La possibilità di utilizzare risorse finanziarie per azioni e interventi che operano in modo complementare rappresenta una grande opportunità per l'Italia, che spesso rinuncia o posticipa l'attuazione di alcuni interventi. Grazie all'integrazione di tali risorse, è possibile prolungare l'attuazione di determinati interventi, finanziati con risorse pubbliche nazionali, con l'obiettivo di metterli a sistema.

Conclusioni

Con l'elaborazione di un sistema di riforme e misure su disabilità e non autosufficienza, l'Italia prova ad affrontare, in un ambito circoscritto ma cruciale, i temi delle disuguaglianze e delle fragilità in maniera organica, nella consapevolezza che le problematiche connesse a queste condizioni abbiano importanti ripercussioni sul sistema di welfare e sulla sua sostenibilità economica futura. Il processo sembra subire un'accelerazione con gli interventi previsti dal PNRR a valere sulla Missione 5 Inclusione e Coesione sociale e sulla Missione 6 Salute; tuttavia, il dibattito sui sistemi di cura e di assistenza ha avuto una lunga evoluzione nel corso della programmazione degli ultimi anni, con l'elaborazione di provvedimenti sempre meno frammentati, a partire dagli interventi per garantire i Livelli essenziali delle prestazioni sociali in materia di non autosufficienza e disabilità e dalle priorità espresse nel Piano nazionale degli Interventi e servizi sociali 2021- 2023.

Con la Legge di Bilancio 2022, si manifesta l'intenzione di procedere a un graduale riequilibrio tra trasferimenti monetari ed erogazione di servizi, diretti o indiretti, e si pongono le basi per un sistema di servizi sociali e socio sanitari integrati a favore delle persone in condizioni di non autosufficienza, che possono disporre di Case della comunità (previste dal PNRR) dove agiscono congiuntamente risorse umane e strumentali di competenza del Servizio sanitario nazionale e degli Ambiti territoriali sociali.

La prospettiva demografica illustrata nel capitolo appare eloquente nella rappresentazione di un fenomeno che tende ad ampliarsi quantitativamente e nelle sue previsioni di spesa per lo Stato e per le famiglie. La pandemia ha ulteriormente accentuato il legame tra condizione di salute e rischio di marginalità sociale, rilanciando l'esigenza di sistemi integrati di servizi, organizzati su base territoriale, che garantiscano cura e assistenza, professionalità e percorsi partecipati dai beneficiari coinvolti.

Proprio l'accezione plurale di integrazione, dei sistemi, dei servizi, delle prassi sul territorio, rappresenta la linea di congiunzione tra tutte le misure su disabilità e non autosufficienza, determinata dall'opzione di una centralità della persona che, inevitabilmente, trascende le sole condizioni sociali e di

salute individuali per estendersi all'impianto stesso di una comunità, familiare, lavorativa, di sviluppo locale. Il medesimo approccio integrato richiede, per assicurare un quadro coerente delle politiche interessate dalle riforme, la codifica condivisa di definizioni, quali quelle di disabilità e non autosufficienza legate all'età, oltre all'obbligo di una revisione della normativa generale sulla figura dei *caregivers*. La scelta di porre al centro la persona, quindi, travalica anche la specifica tipologia di beneficiari, suggerendo l'estensione degli stessi principi alla formulazione dell'intero sistema di welfare futuro.

Gli ostacoli che le misure in cantiere dovranno superare, pur avvalendosi dei validi principi ispiratori descritti nel capitolo, sono ardui e sedimentati.

La distanza tra indirizzi di policy e capacità di renderli strumenti in contesti locali assediati dalla quotidianità; canali di finanziamento, spesso slegati, che non riescono a sostenere l'intera filiera; i grandi divari territoriali misurati sulla presenza di servizi e di progettazione accentuati da differenti capacità di risposta e di partecipazione: queste, tra molte, rappresentano le principali questioni affrontate nella specifica fase di riforma.

Si tratta di un primo elenco di problematiche che devono portare all'introduzione di elementi di pragmatismo a sostegno di una prospettiva che si presenta ambiziosa.

Fonti Eurostat riportano che in Italia vengono spesi 270 euro l'anno per una persona non autosufficiente contro una media UE di 584 euro. I rilevanti finanziamenti stanziati annualmente dal Fondo nazionale per le non autosufficienze (FNA) presuppongono un ambiente applicativo che sia ricettivo e idoneo a sostenere progettualità complesse. L'introduzione nel Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024 (PNNA) di un LEPS di processo, il quale trasforma in diritto esigibile un intero percorso assistenziale, rappresenta un'ulteriore sfida, nella consapevolezza di quanto sia oneroso, anche finanziariamente, garantire un livello essenziale delle prestazioni (in questo caso sociali) su tutto il territorio nazionale. Nell'ambito delle riforme, la legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane è finalizzata a "definire la persona anziana e a promuoverne la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità, anche con riferimento alla condizione di disabilità". Il tema dei fondi dedicati, sollevato nel corso del recente dibattito, è demandato a una successiva fase di elaborazione di proposte.

Anche sul versante della disabilità, la riforma in corso di elaborazione prevede importanti modifiche. Verrà cambiata la definizione di disabilità contenuta nella legge quadro n. 104 del 1992, per adeguarla alle previsioni della Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità del 2006 (è la prima volta che in un Paese europeo verrà introdotto il riconoscimento della condizione di di-



sabilità basato sulla definizione della Convenzione stessa) e si aggiorneranno le procedure per l'accertamento della disabilità per una loro semplificazione. Il percorso della riforma per mezzo dei decreti attuativi sarà molto delicato e complesso e si espone a diverse ambiguità non ancora pienamente risolte, come segnalato nel corso del connesso dibattito (Bonardi 2022; Griffo 2021). Anche in questo caso, si sottolinea il ricorso alla valutazione multidimensionale come presupposto per il riconoscimento della condizione della persona, per la realizzazione del proprio progetto individuale, con ripercussioni che influenzeranno anche il collocamento lavorativo precedentemente descritto. Ma anche qui, il fattore decisivo sarà l'assicurare concretamente un modello per tutti i sistemi di welfare regionali.

La governance del sistema integrato diventa il nodo del processo attuativo e il 'modello' PNRR applicato alla progettazione degli interventi, pur evidenziando le carenze del sistema e le difficoltà dell'iter realizzativo, ha dimostrato come sia possibile mettere in piedi una governance multilivello in tempi stabiliti, rendendo attrattive, grazie a stanziamenti e ad uno stretto coordinamento interistituzionale, policy già esistenti per le quali la distanza tra indirizzi e capacità attuativa, nella pratica, rendeva inefficaci stanziamenti e opportunità progettuali in molte aree del Paese.

Del resto, va ricordato che il sistema dei Comuni è reso protagonista della sfida del Piano nazionale di ripresa e resilienza con l'attribuzione di responsabilità a migliaia di amministrazioni su decine di misure trasversali a 4 missioni e 9 componenti, per complessivi 40 miliardi di investimenti. Allo stesso tempo, il Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 riconosce la centralità del potenziamento della capacità funzionale della Pubblica amministrazione, dedicando risorse e progettualità per assicurare un maggiore presidio del servizio pubblico a sostegno della proposta di un nuovo modello di welfare integrato. In tal senso, sarà importante il ricorso alla co-progettazione e co-programmazione, come sostegno al principio di sussidiarietà orizzontale sul territorio, ma anche per definire e classificare servizi e operatori dedicati, qualificando il sistema anche in termini di sviluppo economico e occupazionale. Ultimo aspetto centrale nei processi in corso, soprattutto per quelli generati dal PNRR, è legato alla sostenibilità delle policy, assicurando la permanenza dei servizi e delle progettualità anche successivamente alla conclusione delle innovazioni concordate con l'Unione europea.

Bibliografia

- Bonardi O. (2022), Luci ed ombre sulla nuova legge delega sulla disabilità, *italinequalitynetwork.it*, 8 febbraio <<https://tinyurl.com/yc4j5tzm>>
- Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di) (2023), *Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2021*, Rapporto n.10, s.l., Itinerari Previdenziali <<https://tinyurl.com/bdh6vxat>>
- De Falco M. (2022), Ragionando attorno alla L. delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica, *Responsabilità Civile e Previdenza*, n.5, pp.1738-1760
- Frittelli T., Caiolfa M. (2022), Nuovo Piano nazionale per la non-autosufficienza: il piccolo chiama il grande, *Quotidianosanità.it*, 13 settembre <<https://tinyurl.com/2s4du6dh>>
- Giovanne M. (2022), *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Ginevra, Organizzazione Internazionale del Lavoro
- Griffo G. (2021), La legge delega sulla disabilità è un'occasione da non perdere, *superando.it*, 22 novembre <<https://tinyurl.com/4v2ur4ju>> ultimo aggiornamento 16 dicembre 2021
- Istat (2022), *Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie Al 31 dicembre 2020*, Statistiche Report, <<https://tinyurl.com/486bbvac>>
- Istat (2009), Quante saranno le persone con disabilità in futuro?, *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale*, pp.36-37
- Pugliese A. (2023), Persone con limitazioni gravi e non gravi nelle attività quotidiane che vivono in famiglia per alcune difficoltà motorie e sensoriali, in *Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane*, Rapporto Osservasalute 2022. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane, Roma, Com, pp.258
- RGS (2021), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2021*, Rapporto n. 22, Roma, Ragioneria Generale dello Stato <<https://tinyurl.com/2s33f2xs>>
- Spinelli C. (2017), La sfida degli 'accomodamenti ragionevoli' per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act, *Diritti Lavori Mercati*, 15, n.1, p.39-59 <<https://tinyurl.com/2rfzk2c>>
- Vivaldi E. (2022), PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.4, pp.630-648

Indagini Inapp citate nel Rapporto



L'**Indagine Digital Platform Survey (DPS)** è una rilevazione occasionale rivolta a un campione di 40.000 imprese che operano in Italia in specifici settori economici (tra cui ristorazione, turismo e trasporti) e ha lo scopo di studiare l'impatto sulle performance e l'organizzazione aziendale dell'utilizzo delle piattaforme digitali per la vendita di prodotti e servizi. A tal fine essa rileva le caratteristiche sia delle imprese che utilizzano le piattaforme, sia di quelle che ricorrono a canali di vendita tradizionali. Tecnica di raccolta dati: CAWI (Computer Assisted Web Interviewing). Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00017).

<https://shorturl.at/xFH56>

L'**Indagine sugli Esiti formativi e occupazionali dei percorsi leFP e IFTS** è finalizzata a comprendere quanto i percorsi realizzati nell'ambito delle filiere leFP e IFTS siano stati in grado, per l'anno di riferimento, di corrispondere alle esigenze dei giovani che li hanno frequentati, sia rispetto alle loro aspettative sia in termini di reali prospettive occupazionali. Tutte le interviste sono state svolte in modalità CATI. Sezione campionaria (leFP) - numerosità campionaria: 2.497, nel caso dei qualificati e 477 nel caso dei diplomati leFP; sezione censuaria (IFTS) - su una popolazione pari 2.180 unità, le interviste valide sono state 1.165 (53%). Quarta edizione.

<https://shorturl.at/abryY>

L'**Indagine sui comportamenti formativi degli adulti (INDACO-Adulti)** è una rilevazione campionaria periodica che ha l'obiettivo di ricostruire il quadro della diffusione dell'apprendimento permanente degli adulti in Italia. L'indagine rileva la partecipazione alle attività di istruzione e formazione. Oggetto d'indagine sono la partecipazione formativa formale, non formale e informale degli adulti, i divari nell'accesso di tipo sociodemografico, culturale e professionale e i benefici percepiti, le competenze, gli ostacoli all'accesso, l'apprendimento intergenerazionale, la transizione pandemica e lo smart working. Tecnica di raccolta dati: misto CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), 51.260 individui tra i 18 e i 64 anni rispondenti, con riferimento a una popolazione di 35 milioni 817 mila adulti. Terza edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00003).

<https://shorturl.at/dNPRV>

L'**Indagine sulla conoscenza nelle imprese (INDACO-Imprese)** è una rilevazione statistica periodica sulle attività di formazione realizzate dalle imprese per i propri addetti e consente l'elaborazione di alcuni indicatori chiave sulla diffusione delle attività formative nelle imprese italiane con almeno 6 addetti (l'incidenza della formazione, la partecipazione formativa, l'accesso alle attività formative, l'intensità e i costi della formazione). Rileva, inoltre, le strategie formative aziendali, le competenze richieste, le modalità di organizzazione della formazione, gli ostacoli, la formazione iniziale degli apprendisti, con approfondimenti di tipo tematico quali il ricorso al Fondo nuovo competenze, gli investimenti 4.0, le pratiche di *seniority management* e trasferimento intergenerazionale, la transizione digitale e green. Tecnica di raccolta dati: misto CAWI (Computer Assisted Web Interviewing)/CATI (Computer Assisted

Telephone Interviewing), 24.495 imprese intervistate su un campione teorico di 38.000, con riferimento a una popolazione di 347.905 imprese attive nell'anno di riferimento. Quarta edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00006).

<https://shorturl.at/afz58>

L'Indagine sulla conoscenza nella Pubblica amministrazione (INDACO-PA) è una rilevazione statistica periodica finalizzata a ricostruire le caratteristiche strutturali e le dinamiche dell'offerta di formazione professionale erogata dalle Pubbliche amministrazioni a favore dei propri dipendenti. L'indagine consente l'elaborazione degli indicatori chiave sulla diffusione delle attività formative nelle PA (incidenza, partecipazione, accesso, intensità e costi della formazione). Rileva, inoltre, le strategie formative, le competenze richieste, le modalità di organizzazione della formazione, gli ostacoli, i fabbisogni formativi, la progettazione e la valutazione della formazione erogata, i processi di cambiamento in atto nella Pubblica amministrazione indotti dalle azioni del PNRR. Indagine effettuata attraverso la compilazione di un questionario CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) o CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing); 1.931 PA rispondenti (unità istituzionali) su una popolazione complessiva di 8.950 unità (amministrazioni centrali, periferiche e locali). Seconda edizione.

<https://shorturl.at/BGJ38>

La **Rilevazione sugli Investimenti intangibili delle imprese (Intangible Assets Survey - IAS)** è un'indagine statistica finalizzata a verificare dimensioni e caratteristiche dell'impegno delle imprese in attività mirate a incrementare il patrimonio intangibile (formazione aziendale, ricerca e sviluppo, design, reputazione aziendale, innovazione tecnologica, organizzazione e miglioramento dei processi gestionali e produttivi) e a migliorarne le capacità competitive. L'indagine è effettuata attraverso la compilazione di un Questionario CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) o mediante la somministrazione in modalità CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), 16.374 imprese rispondenti, rappresentative della popolazione delle imprese italiane con più di 19 addetti (78.334). Seconda edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00012).

<https://shorturl.at/atAK0>

L'Indagine PLUS (Participation, Labour, Unemployment, Survey) è una rilevazione nazionale campionaria nata nel 2005 e presente nel Programma statistico nazionale (IAP-00004). Condotta su un campione di circa 46.000 individui dai 18 ai 74 anni, è una delle poche fonti informative sul mercato del lavoro italiano in grado di consentire analisi di tipo panel. Ha l'obiettivo di indagarne alcuni aspetti specifici come – ad esempio – l'ingresso al lavoro dei giovani, il prolungamento della vita attiva della popolazione nelle classi di età anziane, la partecipazione della componente femminile alla forza lavoro, fino alla conoscenza degli atteggiamenti e delle modalità di ricerca di un lavoro, prima e dopo la pandemia. Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Decima edizione.

<https://shorturl.at/eNQSW>

L'Indagine Qualità del Lavoro (QdL) è una rilevazione campionaria ricorrente volta a rilevare la qualità del lavoro in Italia. Avviata per la prima volta nel 2002 trae spunto dall'European Working Condition Survey (EWCS) condotta da Eurofound. QdL indaga aspetti soggettivi e oggettivi del lavoro e considera i fattori che ne determinano la qualità, tra i quali: la condizione lavorativa (tipologie contrattuali, orari di lavoro, redditi ecc.); l'ambiente fisico; le condizioni di salute; il clima sociale sul luogo di lavoro; la corrispondenza tra le aspettative del lavoratore e le caratteristiche dell'occupazione; le possibilità di sviluppo attraverso attività formative; gli obiettivi e le pratiche organizzative sui luoghi di lavoro; il work life balance.



Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), effettuate 15.000 interviste a occupati del settore pubblico e privato maggiori di 18 anni e a 5.000 unità locali tranne quelle dei settori pubblico e agricolo, rappresentativi della popolazione. Quinta edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00009).

<https://shorturl.at/byz01>

La **Rilevazione Imprese e Lavoro** (RIL) raccoglie dati riguardanti l'assetto manageriale e il profilo demografico degli imprenditori, la composizione dell'occupazione e i metodi di reclutamento del personale, la natura delle relazioni industriali, le tipologie di investimento e l'esposizione al commercio internazionale, l'innovazione tecnologica e il credito. Si basa su un campione di circa 30.000 imprese italiane rappresentative delle società di capitali e di persone attive sul territorio italiano nei settori privati non agricoli. Rientra tra le indagini comprese nel Programma statistico nazionale (IAP-00002) e fa parte dell'elenco di rilevazioni per le quali si applica l'obbligo di risposta per soggetti privati (DPR del 17-09-2007). La popolazione di riferimento del campione è ricavata dalla banca dati ASIA (Archivio statistico delle imprese attive) dell'Istat. Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Sesta edizione.

<https://shorturl.at/zEW69>

Indice delle figure



Figura 1.1	Tassi d'inflazione nel mondo, Eurozona e Italia. Anni 1996-2028 (%)	15
Figura 1.2	PIL e potere d'acquisto delle famiglie in Italia. T1 1999-T1 2023	19
Figura 1.3	Quota salari e quota profitti in Italia. Anni 1960-2022 (%)	20
Figura 1.4	Esportazioni e PIL in Italia. T1 1996 - T1 2023	20
Figura 1.5	Andamento dei salari in alcuni Paesi europei. Anni 2000-2022	21
Figura 1.6	Numeri indice del prodotto orario e salario reale orario in Italia. Anni 1980-2022	22
Figura 1.7	Copertura della contrattazione collettiva nel settore privato e predominante nei modelli contrattuali, UE27, 2019 (%)	25
Figura 1.8	Andamento salari reali medi annuali, variazioni cumulate. Anni 1991-2022 (%)	26
Figura 1.9	Variazioni % cumulate della produttività oraria del lavoro. Anni 1991-2022	29
Figura 1.10	Quota contribuenti con 'premi di produttività' su contribuenti con 'reddito da lavoro dipendente e assimilati', serie storica 2016-2021 (%)	30
Figura 1.11	Quota contribuenti con 'Premi di produttività' su contribuenti con 'Reddito da lavoro dipendente e assimilati', incidenza media 2017-2021 per regione (%)	31
Figura 1.12	Distribuzione contratti per numero di istanze, beneficiari e dimensione aziendale. Anni 2016-2022 (v.a.)	32
Figura 1.13	Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per settore in termini di beneficiari. Anni 2016-2022 (%)	33
Figura 1.14	Attivazioni di lavoro, cessazioni e saldo. Anni 2016-2022, dati trimestrali	35
Figura 1.15	Attivazioni di lavoro, cessazioni. Anni 2016-2022, dati trimestrali	36
Figura 1.16	Rapporti di lavoro cessati per tipologia di contratto. Anno 2022	39
Figura 1.17	Andamento nel tempo della durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati (giorni). Anni 2018-2022	40
Figura 1.18	Quota dimissioni volontarie sul totale delle cessazioni: dati Inps e COB. Anni 2005-2021	42
Figura 1.19	Quota rientro nel primo mese per tipo di dimissione: dati COB. Anni 2009-2021	42
Figura 1.20	Occupati che hanno pensato di dimettersi per alcune variabili socio-demografiche (%)	45
Figura 1.21	Occupati che hanno pensato di dimettersi per tipo di lavoro, classe di addetti e ambito di lavoro (%)	45
Figura 1.22	Occupati che hanno pensato di dimettersi per grande gruppo professionale (%)	46



Figura 1.23	Occupati che hanno pensato di dimettersi per classe di reddito lordo annuale (%)	47
Figura 1.24	Quota di occupati molto soddisfatti su alcuni aspetti del lavoro per classi d'età (%)	49
Figura 1.25	Quota di occupati per corrispondenza con le proprie aspirazioni e valori, per genere e classe d'età (%)	50
Figura 1.26	Quota di occupati per valorizzazione, gratificazione e motivazione sul lavoro, per genere e classe d'età (%)	51
Figura 1.27	Le determinanti del modello organizzativo 'smart'	53
Figura 1.28	Dinamica attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto. Anni 2009-2022	56
Figura 1.29	Distribuzione attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto e macroarea geografica. Anni 2009-2022	57
Figura 1.30	Distribuzione attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto e settore di attività. Anni 2009-2022	57
Figura 1.31	Dinamica attivazioni rapporti di lavoro per tipo orario e genere. Anni 2009-2022	58
Figura 1.32	Quota di occupati molto soddisfatti su alcuni aspetti del lavoro per tipologia lavorativa (%)	62
Figura 1.33	Quota di occupati che dichiarano un peggioramento su alcuni aspetti del lavoro per tipologia (%)	63
Figura 1.34	Quota di individui che, potendo lavorare da remoto, potrebbero prendere in considerazione un trasferimento definitivo o parziale in luoghi diversi dalla propria residenza (%)	66
Figura 1.35	Quota di individui che, potendo lavorare da remoto, potrebbero prendere in considerazione un trasferimento. Comuni metropolitani vs non metropolitani (%)	67
Figura 1.36	Indice di struttura della popolazione attiva e indice di ricambio. Anni 2002-2023	71
Figura 1.37	Indice di ricambio e difficoltà di reperimento di nuovo personale	73
Figura 1.38	Domanda aggiuntiva, sostitutiva e fabbisogno per grande gruppo professionale (1° digit, cumulato 2022-2027, migliaia di occupati)	79
Figura 2.1	Politiche per il mercato del lavoro (totale categorie 1-9), spesa sul PIL (%). Anno 2020	88
Figura 2.2	Politiche per il mercato del lavoro (totale categorie 1-9), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020	89
Figura 2.3	Servizi per il mercato del lavoro (categoria 1), spesa sul PIL (%). Anno 2020	90
Figura 2.4	Servizi per il mercato del lavoro (categoria 1), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020	91
Figura 2.5	Misure per il mercato del lavoro (categorie 2-7), spesa sul PIL (%). Anno 2020	91
Figura 2.6	Misure per il mercato del lavoro (categorie 2-7), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020	92
Figura 2.7	Sostegni per il mercato del lavoro (categorie 8-9), spesa sul PIL (%). Anno 2020	93
Figura 2.8	Sostegni per il mercato del lavoro (categorie 8-9), andamento della spesa sul PIL (%). Anni 2008-2020	93

Figura 2.9	Politiche del mercato del lavoro, totale e composizione della spesa sul PIL (%). Anno 2020	94
Figura 2.10a	Politiche per il mercato del lavoro, misure (categorie 2-7), spesa sul PIL (%) e beneficiari (v.a.). Anno 2020	95
Figura 2.10b	Politiche del mercato del lavoro, sostegni (categorie 8-9), spesa sul PIL (%) e beneficiari (v.a.). Anno 2020	96
Figura 2.11	Immagine di sé nella condizione occupazionale e professionale futura, per fasce di età. Anni 2022-2023	97
Figura 2.12	Tipologia dei servizi di orientamento cui i giovani si sono rivolti negli ultimi tre anni dalla data dell'intervista. Anni 2022-2023	99
Figura 2.13	Canali che hanno dato l'occupazione attuale per anno d'inizio dell'occupazione attuale, occupati 18-74 anni (%)	100
Figura 2.14	Incidenza dell'utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro per condizione occupazionale e arco temporale, individui 18-74 anni (%)	102
Figura 2.15	Quota di imprese che usano gli incentivi all'occupazione per classe dimensionale e macroarea	107
Figura 2.16	Incentivo Apprendistato. Distribuzione per dimensione e macroarea geografica	108
Figura 2.17	Incentivo Decontribuzione Sud. Distribuzione per dimensione	109
Figura 2.18	Serie storica delle ore autorizzate per CIGO, CIGS (comprensiva della CIG in deroga) e FIS. Anni 2000-2022	130
Figura 2.19	Cassa integrazione guadagni (CIGO, CIGS CIG in deroga e FIS): numero di percettori. Dati mensili. Periodo: marzo 2020-gennaio 2023	131
Figura 3.1	Distribuzione degli iscritti ai quattro anni nelle diverse tipologie di offerta leFP. A.f. 2020-2021 (%)	159
Figura 3.2	Numero di iscritti in duale per regione. A.f. 2020-2021 (v.a.)	160
Figura 3.3	Condizione occupazionale dei percorsi leFP a tre anni dal conseguimento del titolo (%)	161
Figura 3.4	Condizione occupazionale dei diplomati dei percorsi leFP, a tre anni dal conseguimento del titolo (%)	162
Figura 3.5	Distribuzione degli iscritti IFTS per classi d'età. Anno 2021 (%)	163
Figura 3.6	Distribuzione degli iscritti IFTS per stato formativo-occupazionale. Anno 2021 (%)	164
Figura 3.7	Condizione occupazionale degli specializzati IFTS a un anno dal conseguimento del titolo (%)	165
Figura 3.8	Tipologie contrattuali degli specializzati IFTS che lavorano (%)	165
Figura 3.9	Tirocini extracurricolari avviati per categoria di tirocinante. Anni 2019-2021 (%)	174
Figura 3.10	Tassi di inserimento occupazionale a 6 mesi dal termine dell'esperienza di tirocinio, per livello di competenza associato al tirocinio. Anni 2019-2021 (%)	175
Figura 3.11	Tassi di inserimento occupazionale a 6 mesi dal termine dell'esperienza di tirocinio, per ripartizione geografica. Anni 2019-2021 (%)	175



Figura 3.12	Risorse stanziare per Avvisi dai Fondi interprofessionali e dalle Regioni per anno di pubblicazione. Anni 2018-2022 (v.a. in euro)	179
Figura 3.13	Individui 25-64 anni che hanno partecipato, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione in Europa. Anni 2007-2022 (%)	182
Figura 3.14	Individui 18-64 anni che hanno partecipato, nei dodici mesi precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità e area geografica. Anno 2022 (%)	183
Figura 3.15	Imprese con 10 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, in Europa. Anni 2010, 2015, 2020 (% delle imprese)	187
Figura 3.16	Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, in Italia, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica. Anni 2019-2021 (% delle imprese)	188
Figura 3.17	Partecipanti a corsi di formazione aziendale, gender e age gap nelle imprese con 6 addetti e oltre in Italia, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica. Anno 2021 (% sul totale addetti)	189
Figura 3.18	Imprese con 20 addetti e oltre che hanno realizzato investimenti in capitale immateriale, per tipologia di asset intangibile. Variazione 2019-2020 (% delle imprese)	192
Figura 3.19	Offerta formativa ambientale per sub-universo (formazione, università, post-laurea) e per anno. Aa. ff. 2011-2022	196
Figura 4.1	Stima del numero di persone con disabilità negli anni 2030, 2040, 2050 e 2060 per classi di età. Valori medi e relativi intervalli di confidenza al 90%; limite inferiore = Inf; limite superiore = Sup	220
Figura 4.2	Imprese private e pubbliche: numero di posti coperti e scoperture per classe di addetti (v. a.) al 31 dicembre. Anni 2019 - 2021	224
Figura 4.3	Assunzioni degli iscritti nell'elenco del collocamento mirato presso datori di lavoro pubblici e privati, classificate per tipologia di contratto, dal 1° gennaio al 31 dicembre per genere (v. a.). Anni 2019-2021	226
Figura 4.4	Risoluzioni dei rapporti contrattuali delle persone con disabilità presso datori di lavoro privati, classificate per motivi di cessazione (v. a.). Anni 2019 - 2021	227

Indice delle tabelle



Tabella 1.1	Tassi d'interesse storici: decisioni delle banche centrali. Anni 1993, 2003, 2010, 2013, 2018, 2023 (%)	16
Tabella 1.2a	Andamento del PIL reale. Tassi di crescita media annui. Anni 1996-2015 (%)	17
Tabella 1.2b	Andamento del PIL reale. Tassi di crescita media nel periodo 2016-2023 T2 (% , tendenziale)	18
Tabella 1.3	Salari medi annui reali, posizione dell'Italia nel ranking internazionale in area OCSE. Anni 1992, 2002, 2012, 2022	26
Tabella 1.4	Saldo attivazioni-cessazioni. Anni 2021 e 2022, dati trimestrali	34
Tabella 1.5	Totale attivazioni nel 2022 per settore e genere	37
Tabella 1.6	Attivazioni nel 2022 per classi di età	37
Tabella 1.7	Rapporti di lavoro attivati e cessati. Riepilogo tipologia di contratto. Anni 2018-2022	38
Tabella 1.8	Durata effettiva dei rapporto di lavoro cessati (giorni). Anni 2018-2022	39
Tabella 1.9	Occupati e intenzione di dimettersi nel periodo aprile 2021-settembre 2022 (v.a. e %)	44
Tabella 1.10	Indicatori di qualità del lavoro per tipo di occupato (incidenze % su ciascuna tipologia)	60
Tabella 1.11	Indice di struttura della popolazione occupata per regione e settore economico	71
Tabella 1.12	Entrate per sostituzione previste rapportate ai disoccupati e forze di lavoro potenziali per area geografica di residenza e titolo di studio	72
Tabella 1.13	Previsioni di occupazione al 2027 per i 9 grandi gruppi professionali	77
Tabella 2.1	Frequenziazione dei servizi di orientamento negli ultimi tre anni dalla data dell'intervista. Anni 2022-2023	98
Tabella 2.2	Utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro, per arco temporale, individui 18-74 anni (% e v.a.)	101
Tabella 2.3	Motivo dell'utilizzo dei diversi attori sul mercato del lavoro, nel periodo 2020-2022, individui 18-74 anni (%)	103
Tabella 2.4	Statistiche descrittive sull'utilizzo degli incentivi (valori medi)	106
Tabella 2.5	Numero nuove attivazioni contrattuali per genere e incidenza % di donne per tipo di incentivo. Anno 2022	119
Tabella 2.6	Incidenza % della tipologia di incentivo sulle assunzioni agevolate per genere. Anno 2022	120



Tabella 2.7	Numero contratti part-time e incidenza % su contratti attivati per genere - quota % contratti F sul totale per tipologia incentivo. Anno 2022	121
Tabella 2.8a	Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi generalisti che prevedono l'attivazione di contratti a tempo indeterminato e altre forme discontinue non a termine. Anno 2022	122
Tabella 2.8b	Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi generalisti che prevedono sia contratti a termine che a tempo indeterminato. Anno 2022	123
Tabella 2.8c	Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi ad opzione mista. Anno 2022	124
Tabella 2.8d	Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei contratti attivati e incidenza del part-time: incentivi rivolti esclusivamente alle donne. Anno 2022	125
Tabella 2.9	Tiraggio della CIG: tasso di utilizzo effettivo delle ore autorizzate di sospensione. Anni 2021 e 2022	131
Tabella 3.1	Distribuzione regionale corsi IFTS. Anno 2021 (v.a.)	162
Tabella 3.2	Rapporti di lavoro attivati con contratto di apprendistato. Anni 2019, 2020, 2021, 2022 (v.a.)	169
Tabella 3.3	Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale e totale degli apprendisti in formazione. Anni* 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 (v.a.)	170
Tabella 3.4	Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale per macroarea. Anni 2019, 2020, 2021 (%)	171
Tabella 3.5	Apprendisti inseriti nei percorsi di formazione finalizzati all'acquisizione di un titolo di istruzione terziaria per macroarea. Anni 2019, 2020, 2021 (v.a.)	172
Tabella 3.6	Tirocini extracurricolari avviati per ripartizione geografica (*) nella quale si è svolto il tirocinio. Anni 2019-2021 (v.a. e %)	173
Tabella 4.1	Numero di persone con disabilità di 6 anni e più (valori in migliaia) per classe di età - Italia. Anni 2000, 2005, 2013, 2019	218
Tabella 4.2	Previsione del numero di persone con disabilità di 6 anni e più (valori in migliaia) per classe di età - Italia. Anni 2030, 2040, 2050, 2060	219
Tabella 4.3	Iscritti nell'elenco del collocamento mirato, classificate per tipologia di invalidità, genere (v.a.). Anni 2019 – 2021	225
Tabella 4.4	Autonomia degli anziani non autosufficienti: azioni e attività	237
Tabella 4.5	Rafforzamento dei servizi sociali a favore della domiciliarità: azioni e attività	238
Tabella 4.6	Percorsi di autonomia per persone con disabilità: azioni e attività	240
Tabella 4.7	Decreti direttoriali MLPS Avviso 1/22	241

Sigle e abbreviazioni utilizzate



AES	Adult education survey
AMECO	Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate general for Economic and financial affairs (banca dati macroeconomica annuale della Commissione europea, Direzione generale Affari economici e finanziari)
ANCI	Associazione nazionale Comuni italiani
ANPAL	Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
ASIA	Archivio statistico delle imprese attive
ASL	Azienda sanitaria locale
ATS	Ambiti territoriali sociali
BM	Banca mondiale
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Cassa integrazione guadagni
CIG Covid-19	Cassa integrazione guadagni per emergenza Covid-19
CIGO	Cassa integrazione guadagni ordinaria
CIGS	Cassa integrazione guadagni straordinaria
COB	Comunicazioni obbligatorie
CPIA	Centri provinciali per l'istruzione degli adulti
CRPD	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili
CVTS	Continuing vocational training survey
D.L.	Decreto-legge
DG EMPL	Directorate general for Employment, social affairs and inclusion (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione)
DigComp	Digital competence framework
DIS-COLL	Indennità di disoccupazione per i collaboratori
DPS	Digital platform survey
ELR	Employer of last resort
EQF	Quadro europeo delle qualificazioni
EU	European Union
Eurostat	Ufficio statistico dell'Unione europea



EZ19	Euro Zona a 19 Paesi (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna)
EWCS	European working condition survey
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FIS	Fondo di integrazione salariale
FMI	Fondo monetario internazionale
FNA	Fondo nazionale per le non autosufficienze
FNC	Fondo nuove competenze
FSE	Fondo sociale europeo
FSE+	Fondo sociale europeo plus
GDPR	General data protection regulation
GOL	(Programma) Garanzia di occupabilità dei lavoratori
IAS	Intangible assets survey
ICD	Classificazione internazionale delle malattie
ICF	Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute
ICT	Information and communication technologies
IeFP/IFP	Istruzione e formazione professionale
IFTS	Istruzione e formazione tecnica superiore
ILO	International labour organization
INDACO-Adulti	Indagine sui comportamenti formativi degli adulti
INDACO-Imprese	Indagine sulla conoscenza nelle imprese
Indire	Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa
INL	Ispettorato nazionale del lavoro
Inps	Istituto nazionale della previdenza sociale
Invalsi	Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione
IoT	Internet of Things
IPCA	Indice dei prezzi al consumo armonizzato
Istat	Istituto nazionale di statistica
ITP	Istituti tecnici e professionali
ITS	Istituti tecnici superiori
ITS Academy	Istituti tecnologici superiori
IVC	Individuazione, validazione e certificazione delle competenze
L.	Legge
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
LEPS	Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali
LFS	Labour force survey
LMP	Labour market policy
LMP measures	Labour market policy measures (Misure per il mercato del lavoro)

Sigle e abbreviazioni utilizzate

LMP supports	Labour market policy supports (Sostegni per il mercato del lavoro)
LMS	Labour market services (Servizi per il mercato del lavoro)
LMS	Learning management system
LTC	Long term care
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
MIPAA	Madrid international plan of action on ageing
MLPS	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
NASpl	Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego
NCU	National carnet unit
NEET	Not in education, employment or training
OA	Operational arrangements
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (vedi OECD)
OECD	Organisation for economic cooperation and development
OMS	Organizzazione mondiale della sanità (vedi WHO)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OO.SS.	Organizzazioni sindacali
P.a.	Provincia autonoma
PA	Pubblica amministrazione
PAR	Piano attuativo regionale
PCTO	Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento
PdR	Premio di risultato
PEI	Piano educativo individualizzato
PIL	Prodotto interno lordo
PLA	Peer learning activity
PLUS	Participation, labour, unemployment, survey (Indagine)
PMI	Piccole e medie imprese
PN	Piani nazionali
PN Inclusione	Piano nazionale Inclusione
PNA	Piano nazionale di attuazione
PNC	Piano nazionale nuove competenze
PNNA	Piano nazionale per la non autosufficienza
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
PPP	Purchasing power parities
PR	Piani regionali
PSN	Programma statistico nazionale
PT	Part-time
QdL	Qualità del lavoro
QNQR	Quadro nazionale delle qualificazioni regionali
RCFL	Rilevazione continua delle forze di lavoro
RGS	Ragioneria generale dello Stato



RIL	Rilevazione su imprese e lavoro
RSA	Rappresentanza sindacale aziendale
RSU	Rappresentanza sindacale unitaria
SES	Structure of earnings survey
SISCO/SISCO-COB	Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie
SIISL	Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa
SME	Sistema monetario europeo
SNCC	Sistema nazionale di certificazione delle competenze
SNV	Sistema nazionale di valutazione
SPI	Servizi pubblici per l'impiego
SSN	Servizio sanitario nazionale
TDZ	Territori a disoccupazione zero
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TZCLD	Territoires zéro chômeur de longue durée
UE	Unione europea (vedi EU)
UE27	Unione europea a 27 Paesi (Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia (Repubblica Ceca), Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria)
UE28	UE27 con Gran Bretagna
UL	Unità locali
UNECE	Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite
UPI	Unione Province d'Italia
VET	Vocational education and training
VMD	Valutazione multidimensionale
WBL	Work-based learning
WHO	World health organization (vedi OMS)

Le incertezze e le insidie di carattere economico, politico, bellico segnano a livello mondiale la storia dell'ultimo anno. La via verso la crescita appare stretta e tortuosa, non solo nel nostro Paese. Nuove misure sono state messe in atto, ma è ancora presto per coglierne gli effetti.

Nel frattempo, produttività e inflazione segnano sempre più il perimetro di un mercato del lavoro in cui antiche distanze (salariali, occupazionali, sociali, formative, di genere, di abilità) rischiano di diventare fratture, mentre le aree di disagio si sovrappongono.

L'occupazione resta l'urgenza di molti. Per altri invece assumono significato altri aspetti: tempi, luoghi, qualità del lavoro. Ed ecco che nuovi termini diventano sempre più di uso comune: coworking, age management, dimissioni, cura.

Il 2023, Anno europeo delle competenze, ha indicato espressamente una delle risorse su cui puntare. Per il resto, nel suo drammatico trascorrere, ha riportato in primo piano la vita delle persone. Dovranno essere loro al centro delle future politiche di istruzione, formazione, lavoro, welfare.