

Piano d'azione UE per affrontare la carenza di manodopera e di competenze: una strategia integrata per il futuro del lavoro in Europa

EUGENIO GOTTI¹

Dal mismatch alla scarcity: un'evoluzione preoccupante

La carenza di manodopera e di competenze rappresenta una sfida crescente per l'Italia e per tutta l'Unione Europea, con impatti significativi sulla crescita economica, la coesione sociale e la competitività del mercato del lavoro.

Sono anni che assistiamo alla continua e progressiva crescita del cosiddetto mismatch tra competenze dei lavoratori e fabbisogni delle imprese, che genera l'apparente paradosso di disoccupazione giovanile e difficoltà di reperimento di profili professionali da parte delle imprese.

Oggi assistiamo ad un'evoluzione inedita di tale situazione.

Da una parte continua a crescere la difficoltà da parte delle aziende nel trovare candidati idonei². Tale fenomeno è cresciuto dal 21% del 2017 al 48% del 2024 come media nazionale.

Un dato che non è esagerato definire allarmante, considerando peraltro che rappresenta un valore medio geografico e professionale, che si aggrava sia nella dorsale geografica nord-est-centro dove si arriva al 57%, sia per i profili professionali degli operai specializzati (63,8%) e professioni tecniche (55,5%).

Ma l'evoluzione della situazione si manifesta meglio guardando le parti basse della classifica: siamo in una condizione nella quale anche le professioni non qualificate hanno una difficoltà di reclutamento del 34,5% e nessun territorio, nemmeno quelli meno dinamici, scende sotto il 37% di difficoltà di reperimento.

D'altra parte, sono due anni che in Italia per la prima volta cala la disoccupazione giovanile. Mentre tradizionalmente questa in Italia ondeggiava intorno al 30%, oggi siamo al 18,3%, un livello mai così basso tra quelli registrati nelle

¹ Esperto politiche del lavoro e formazione.

² Tutti i dati che seguono sono tratti dai rapporti Excelsior per il 2024 ed eventualmente precedenti, tutti disponibili al sito <https://excelsior.unioncamere.net/>.

serie storiche dell'Istat dal 2004. In un anno il tasso di disoccupazione giovanile è sceso di 5,6 punti. In numeri assoluti nei 12 mesi abbiamo 95mila disoccupati under 25 in meno.

Possiamo iniziare a pensare che il problema non sia più tanto né solo il mismatch, ma che stiamo iniziando a vedere le conseguenze di una vera e propria scarsità di manodopera e di competenze.

Nonostante un temporaneo rallentamento durante la pandemia di COVID-19, queste carenze di risorse professionali sono riemerse con forza, spinte dalla ripresa economica, dai cambiamenti nella domanda di competenze e dai fattori demografici.

La situazione evidentemente non potrà che peggiorare, viste le prospettive demografiche del nostro Paese che vedono per l'anno 2100 una diminuzione della popolazione dagli attuali 58 milioni a 36 milioni, per la maggior parte over 55.

Questa volta l'Italia non è sola ad affrontare questa problematica. Il contesto descritto è comune ai diversi paesi europei.

Secondo una recente indagine Eurobarometro³, i lavoratori qualificati sono fondamentali per il successo delle piccole e medie imprese (PMI) in Europa. Il 95% di tutte le PMI afferma che è molto (82%) o moderatamente (13%) importante per il proprio modello di business avere lavoratori con le giuste competenze. Tuttavia, tre quarti (74%) delle PMI in Europa al momento affermano di affrontare concretamente la carenza di competenze per almeno un ruolo lavorativo nella loro azienda. Inoltre, quasi 4 aziende su 5 affermano che nell'indagine è generalmente difficile per loro trovare lavoratori con le giuste competenze e più della metà di loro (53%) ha difficoltà a trattenere lavoratori qualificati.

È per questi motivi che il 20 marzo 2024 la Commissione UE ha presentato una comunicazione⁴ al Consiglio dell'Unione Europea⁵ che presenta un Piano d'azione per affrontare la carenza di manodopera e competenze. Si tratta con tutta evidenza di un orientamento strategico della Commissione che condizionerà gli interventi futuri.

Le carenze di manodopera e di competenze hanno implicazioni tanto economiche quanto sociali e rappresentano una sfida che deve essere affrontata con urgenza.

I timori della Commissione europea sono seri: la carenza di manodopera se non mitigata, rischia di ridurre la capacità di innovazione e l'attrattiva in termini di investimenti dell'UE, indebolendone la competitività; potrà rallentare le transizioni verde e digitale, esacerbare le disuguaglianze, ostacolare la coesione sociale e la stessa stabilità democratica.

³ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2994>.

⁴ COM(2024) 131 final.

⁵ Il Consiglio per l'Occupazione e la Politica Sociale dell'UE ha approvato il Piano il 2 dicembre 2024.

Le cause della carenza di manodopera e competenze

Il Piano individua tre principali fattori che causano la carenza di manodopera e competenze: il cambiamento demografico, la crescita dei posti di lavoro nelle transizioni verde e digitale e le condizioni di lavoro.

Il cambiamento demografico, caratterizzato da una diminuzione della popolazione in età lavorativa e da un aumento della popolazione anziana, sta riducendo l'offerta di lavoro e aumentando la domanda di determinati servizi, in particolare nel settore dell'assistenza sanitaria e a lungo termine. Tra il 2009 e il 2023, la popolazione in età lavorativa nell'UE è diminuita da 272 milioni a 263 milioni e si prevede un ulteriore calo a 236 milioni entro il 2050.

Contestualmente, la crescita dei posti di lavoro nelle transizioni verde e digitale, sebbene rappresenti un'opportunità per l'economia europea, sta creando una domanda di competenze nuove e specializzate, che il sistema di istruzione e formazione fatica a soddisfare. Si stima che entro il 2030 saranno creati 3,5 milioni di nuovi posti di lavoro nel settore delle energie rinnovabili e la domanda di specialisti ICT, già oggi difficile da soddisfare per il 63% delle imprese, verrà più che raddoppiata. Le carenze di competenze sono particolarmente evidenti nei settori della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM).

A questi fattori si aggiungono le condizioni di lavoro, spesso caratterizzate da salari bassi, stress lavorativo elevato e scarsa sicurezza sul lavoro, che contribuiscono alla carenza di manodopera, rendendo alcune professioni meno attraenti. Più del 40% degli addetti alle pulizie, dei cuochi e dei prestatori di assistenza, e oltre il 30% dei lavoratori edili e dei conducenti dichiarano di incontrare notevoli difficoltà ad arrivare a fine mese. Quasi la metà dei lavoratori del settore sanitario, dell'assistenza residenziale e dei trasporti riferisce livelli elevati di stress lavorativo.

Le aree di intervento del Piano d'azione

Il Piano d'azione europeo rappresenta una risposta ambiziosa a una sfida complessa e multiforme. La sua attuazione richiederà un impegno a lungo termine e un'azione coordinata a tutti i livelli. La Commissione riconosce che si potrà garantire una forza lavoro qualificata e adattabile alle esigenze del mercato del lavoro del futuro solo attraverso un investimento strategico nell'istruzione, nella formazione, nelle politiche attive del lavoro e nel miglioramento delle condizioni di lavoro.

Per questo vediamo nel Piano valorizzata tutta la filiera formativa, dalla formazione iniziale alla formazione continua, fino alle politiche attive del lavoro, riconoscendo l'importanza di un approccio integrato per lo sviluppo delle com-

petenze e l'occupabilità dei lavoratori. In questo contesto, anche il programma GOL italiano viene citato come una buona prassi, dimostrando l'impegno dell'UE nel promuovere iniziative concrete e coerenti con gli obiettivi del Piano d'azione.

Per affrontare la carenza di manodopera e competenze, il Piano d'azione si concentra su cinque aree chiave, volte a sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro, fornire sostegno in relazione a competenze, formazione e istruzione, migliorare le condizioni di lavoro, migliorare la mobilità equa all'interno dell'UE per i lavoratori e i discenti, e attrarre talenti da paesi terzi.

1. Sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro

L'obiettivo della prima area di intervento è aumentare significativamente la partecipazione al mercato del lavoro di donne, giovani, anziani, persone con disabilità, persone provenienti da contesti migratori e minoranze razziali o etniche, raggiungendo i livelli dei paesi europei più virtuosi.

Oggi, nel complesso, il 21% della attuale popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni rimane inattiva.

Se il tasso di attività di donne, giovani e persone scarsamente qualificate raggiungesse la media dei tre Stati membri con i tassi più alti, si potrebbero attivare 17 milioni di donne, 13 milioni di giovani e 11 milioni di persone con basse qualifiche entro il 2030.

Le donne hanno tassi di occupazione più bassi e una percentuale significativamente più elevata di lavoro part-time rispetto agli uomini, soprattutto a causa della ripartizione ineguale del lavoro domestico non retribuito e delle responsabilità di assistenza familiare. Esistono anche altri ostacoli strutturali, come la mancanza di servizi di educazione e cura della prima infanzia a prezzi accessibili e di qualità e di assistenza a lungo termine.

Per incentivare la partecipazione femminile, il Piano prevede politiche che favoriscano la conciliazione tra vita professionale e vita familiare, come l'ampliamento dell'offerta di servizi di assistenza all'infanzia a prezzi accessibili e di qualità, e promuove la parità di genere, combattendo gli stereotipi che ostacolano l'accesso delle donne a posizioni di leadership e a settori a prevalenza maschile.

Per contrastare la disoccupazione giovanile e l'abbandono scolastico precoce, il Piano propone la valorizzazione di programmi di formazione e istruzione professionale di alta qualità, allineati alle esigenze del mercato del lavoro; di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro con tirocini, apprendistato duale e programmi di inserimento lavorativo.

L'occupazione dei lavoratori anziani è spesso influenzata dalla rigidità delle norme pensionistiche, dalla rapida evoluzione dei requisiti di competenze com-

binati con un tasso inferiore di partecipazione alla formazione e da condizioni di lavoro che non sono adatte alle esigenze specifiche di questo gruppo, anche in termini di pratiche lavorative e ambienti di lavoro.

Per incoraggiare la loro partecipazione al mercato del lavoro, il Piano prevede una revisione delle normative sul pensionamento e sulla fiscalità, che renda più conveniente per loro continuare a lavorare, e promuove la formazione continua e l'aggiornamento delle competenze degli anziani per favorirne l'adattabilità alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

Infine, il Piano si impegna a promuovere la rimozione delle barriere architettoniche e sociali che ostacolano la partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro e a promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità attraverso incentivi alle aziende che le assumono e percorsi di formazione e accompagnamento personalizzati. Analogamente, per facilitare l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, il Piano propone lo sviluppo di programmi di formazione linguistica e professionale, il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero e la lotta alla discriminazione.

2. Fornire sostegno in relazione a competenze, formazione e istruzione

Il Piano mira, inoltre, a migliorare l'offerta di formazione e istruzione, sia iniziale che continua, per rispondere all'evoluzione delle esigenze del mercato del lavoro, promuovendo l'acquisizione di competenze chiave, digitali e verdi.

Per incentivare l'apprendimento permanente, il Piano intende promuovere la formazione continua con un focus sull'aggiornamento delle competenze e la riqualificazione professionale. L'obiettivo è far sì che almeno il 60% di tutti gli adulti partecipi alla formazione ogni anno entro il 2030.

Il Piano intende valorizzare lo sviluppo di percorsi di istruzione e formazione professionale di alta qualità, flessibili e allineati alle esigenze del mercato del lavoro, con una forte componente di alternanza scuola-lavoro. Inoltre, si intendono rafforzare le competenze digitali e verdi, essenziali per la transizione verso un'economia più sostenibile e digitale, e migliorare l'orientamento professionale e il riconoscimento delle qualifiche, per facilitare la mobilità lavorativa e l'accesso alle professioni regolamentate.

3. Migliorare le condizioni di lavoro

Il Piano sottolinea l'importanza di rendere il lavoro più attraente, migliorando la qualità dell'occupazione e promuovendo il benessere dei lavoratori.

Per garantire una retribuzione equa e dignitosa, il Piano prevede di garantire salari minimi adeguati e contrastare il divario retributivo di genere. Per migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro, si propongono misure di prevenzione e protezione dei lavoratori da rischi fisici, chimici e psicosociali. Per promuovere l'equilibrio tra lavoro e vita privata, si prevede di garantire misure come il diritto alla disconnessione, il telelavoro flessibile e il congedo parentale. Infine, per combattere lo stress lavorativo e promuovere il benessere dei lavoratori, il Piano propone misure di supporto psicologico e promozione di stili di vita sani.

4. Migliorare la mobilità equa all'interno dell'UE per i lavoratori e i discenti

Il Piano promuove la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE, rimuovendo gli ostacoli alla mobilità e promuovendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Nel 2023, circa 10,7 milioni di cittadini dell'UE di età compresa tra i 15 e i 64 anni vivevano in uno Stato membro dell'UE diverso da quello di origine, di cui oltre 7,5 milioni attivi nel mercato del lavoro, pari al 3,6% della forza lavoro totale dell'UE.

Per semplificare il riconoscimento delle qualifiche professionali, si prevede di realizzare un sistema più snello ed efficiente, che consenta ai lavoratori di esercitare la propria professione in qualsiasi Stato membro. Per migliorare l'accesso alle informazioni sulle opportunità di lavoro in altri Stati membri, il Piano propone di sviluppare piattaforme online e servizi di supporto alla mobilità, come la rete europea dei servizi per l'impiego (EURES), che mira a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello transfrontaliero.

Il Piano si impegna anche a ridurre gli ostacoli alla mobilità, come le barriere linguistiche, gli oneri amministrativi e le difficoltà di accesso all'alloggio. Per promuovere la mobilità degli apprendisti e degli studenti, si prevedono iniziative che favoriscano l'acquisizione di competenze ed esperienze internazionali. La proposta di raccomandazione del Consiglio "L'Europa in movimento" contiene obiettivi ambiziosi per la mobilità ai fini formativi entro il 2030, tra cui la partecipazione del 25% dei laureati e del 15% dei diplomati dell'istruzione e formazione professionale.

5. Attrarre talenti da paesi terzi

Il Piano riconosce il fatto che i paesi europei sono poco attrattivi per i lavoratori stranieri più qualificati. Per questo si intende incoraggiare l'attrazione di talenti da paesi terzi per colmare le carenze di manodopera in settori specifici,

garantendo l'accesso alle competenze necessarie per la crescita economica e la competitività dell'UE.

Per semplificare le procedure di immigrazione per i lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi, si propone l'adozione di misure che rendano più facile l'ingresso e il soggiorno nell'UE per motivi di lavoro.

Numerosi e di forte impatto gli interventi previsti in questo ambito di intervento.

È stata proposta la creazione di un bacino di talenti dell'UE, una piattaforma online aperta a tutti i cittadini di paesi terzi che cercano lavoro nell'UE. Questa piattaforma consentirà ai datori di lavoro negli Stati membri partecipanti di pubblicare i loro posti vacanti e ai cittadini di paesi terzi di candidarsi per le posizioni. Questo strumento si propone di integrare le disposizioni sulla circolazione delle persone incluse negli accordi di libero scambio dell'UE. Una volta assunti, i cittadini di paesi terzi godranno degli stessi diritti e obblighi dei lavoratori dell'UE.

L'UE inoltre sta stringendo partenariati con paesi terzi per promuovere percorsi legali di ingresso, gestendo strategicamente la migrazione e riducendo la migrazione irregolare. Questi partenariati favoriscono la cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e i paesi partner per la mobilità e lo sviluppo delle competenze. Finora, sono stati avviati partenariati con Marocco, Tunisia, Egitto, Pakistan e Bangladesh. Questi partenariati supportano programmi di mobilità che consentono ai cittadini dei paesi partner di studiare, lavorare o formarsi nell'UE.

La certificazione delle competenze e il riconoscimento delle qualifiche sono aspetti fondamentali per attrarre talenti da paesi terzi. Processi lenti o complessi per il riconoscimento delle competenze possono limitare le opportunità occupazionali dei cittadini stranieri e scoraggiare i datori di lavoro. Per questo, la Commissione ha emanato una raccomandazione per semplificare e accelerare il riconoscimento delle qualifiche acquisite al di fuori dell'UE⁶.

La Commissione riconosce quale elemento fondamentale garantire condizioni di lavoro eque e paritarie per i cittadini di paesi terzi. Ciò include la protezione da pratiche di sfruttamento o sleali e la garanzia degli stessi diritti e obblighi dei lavoratori dell'UE una volta assunti. I lavoratori migranti devono essere trattati in modo equo, evitando discriminazioni e garantendo pari opportunità.

Per attrarre talenti, è inoltre necessario creare una cultura dell'accoglienza e politiche di integrazione efficaci, che includano istruzione, formazione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio.

⁶ Comunicazione della Commissione sulla mobilità delle competenze e dei talenti (COM(2023) 715 final del 15 novembre 2023).

Per facilitare l'immigrazione di lavoratori qualificati, l'UE sta lavorando per semplificare le procedure di immigrazione, tramite la revisione della direttiva sulla Carta blu - per l'ingresso ed il soggiorno di lavoratori altamente qualificati - e della direttiva sul permesso unico di soggiorno e di lavoro.

Possiamo vedere come l'Italia stia già andando in questa direzione con la recente normativa che consente l'assunzione di cittadini stranieri non comunitari formati all'estero oltre le quote annuali previste dai "decreti flussi". La Legge 50/2023 ha modificato l'articolo 23 del Testo Unico dell'immigrazione, consentendo l'ingresso di cittadini stranieri non comunitari che abbiano completato specifici programmi di formazione professionale e civico-linguistica all'estero. Questi programmi, predisposti e valutati secondo le Linee Guida adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 7 luglio 2023, mirano a fornire ai partecipanti le competenze professionali e linguistiche necessarie per un efficace inserimento nel mercato del lavoro italiano.

La formazione professionale si concentra sui settori con maggiore richiesta di manodopera, offrendo percorsi formativi mirati alle esigenze specifiche delle imprese italiane. La formazione civico-linguistica, invece, si concentra sull'apprendimento della lingua italiana e sulla conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione e della convivenza civile, favorendo l'integrazione dei migranti nella società italiana.

Questa novità, introdotta dalla Legge 50/2023 di conversione del "Decreto Cutro", rappresenta un'opportunità per le imprese italiane di accedere a un bacino più ampio di lavoratori qualificati e contribuire a colmare il gap di competenze nel mercato del lavoro.

La possibilità di assumere stranieri formati all'estero al di fuori delle quote annuali dei flussi rappresenta un importante punto di svolta nella gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro. Le imprese italiane possono ora reclutare lavoratori qualificati in modo più agile e tempestivo, rispondendo in modo efficace alle proprie esigenze di personale.

Per i lavoratori stranieri, questi programmi offrono un'opportunità di ingresso regolare e qualificato in Italia, con la possibilità di ottenere un contratto di lavoro e di costruire un futuro nel nostro Paese. La formazione ricevuta all'estero, inoltre, aumenta le loro possibilità di trovare un impiego stabile e di integrarsi nel tessuto sociale ed economico italiano.

Formazione e coinvolgimento delle imprese

In modo trasversale alle cinque aree di intervento sopra esposte, il Piano d'azione dell'UE riconosce l'importanza cruciale della formazione per affrontare

la carenza di competenze e promuovere l'occupabilità dei lavoratori. A tal fine, si prevedono una serie di iniziative volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la pertinenza dei sistemi di formazione, con un focus crescente sul coinvolgimento diretto delle imprese e degli stakeholder economici.

Tra le iniziative più rilevanti, si segnala l'intenzione di realizzare almeno 100 Centri di eccellenza professionale entro il 2027, al fine di sostenere lo sviluppo, l'innovazione e le strategie di specializzazione intelligente a livello europeo e regionale. Questi centri, realizzati in collaborazione tra istituzioni formative, imprese e centri di ricerca, offriranno percorsi di formazione avanzati, allineati alle esigenze del mercato del lavoro e alle nuove tecnologie. Il Piano incoraggia anche la creazione di Partenariati per le competenze tra istituzioni formative, imprese e parti sociali per lo sviluppo di programmi di formazione e riqualificazione professionale. Questi partenariati, basati su un'analisi condivisa dei fabbisogni di competenze, mirano a garantire che la formazione risponda alle esigenze concrete del mercato del lavoro e alle sfide della transizione verde e digitale. Nel contesto del Patto per le competenze, sono stati istituiti 20 partenariati settoriali con l'obiettivo di formare oltre 10 milioni di persone. Infine, il Piano sostiene la creazione di Accademie delle competenze in settori strategici, come la cybersicurezza, l'industria a zero emissioni nette e il nuovo Bauhaus europeo. Queste accademie, realizzate in collaborazione tra istituzioni formative e imprese, offriranno percorsi di formazione specialistici per lo sviluppo di competenze avanzate e innovative. L'Accademia dell'Alleanza europea delle batterie, ad esempio, ha già formato circa 50.000 lavoratori e ne ha coinvolti indirettamente oltre 100.000.

Il coinvolgimento diretto delle imprese e degli stakeholder economici nelle attività formative è un elemento chiave del Piano d'azione. Le imprese sono chiamate a partecipare attivamente alla definizione dei programmi di formazione, all'offerta di tirocini e apprendistati, e alla creazione di percorsi di formazione duale che combinano l'apprendimento in aula con l'esperienza pratica in azienda.

Il Piano d'azione e i programmi e fondi UE

Il Piano di azione della Commissione si fonda su numerose iniziative, alcune in corso da indirizzare in modo pertinente per il breve e medio termine, altre da rendere operative da parte dell'UE, degli Stati membri e delle parti sociali.

Il Piano d'azione si inserisce in un contesto di iniziative e strumenti già disponibili a livello europeo per affrontare la carenza di manodopera e di competenze. Il Piano d'azione mira a rafforzare l'efficacia di questi strumenti, pro-

muovendo un loro utilizzo coordinato e strategico per raggiungere gli obiettivi del Piano. Oltre ai programmi già operativi come FSE+ ed il PNRR, il Piano d'azione prevede anche la creazione di nuovi strumenti, come il "bacino di talenti dell'UE", una piattaforma online per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello internazionale, e il rafforzamento degli strumenti esistenti, come la rete europea dei servizi per l'impiego (EURES).

L'obiettivo è creare sinergie tra i diversi programmi e fondi, massimizzando l'impatto degli investimenti europei per affrontare la carenza di manodopera e di competenze e garantire una forza lavoro qualificata e adattabile alle esigenze del mercato del lavoro del futuro.