

RAPPORTO INAPP 2022

**LAVORO E FORMAZIONE:
L'ITALIA DI FRONTE ALLE SFIDE DEL FUTURO**

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo 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.org

Presidente
Sebastiano Fadda

Direttore generale
Santo Darko Grillo

INAPP

RAPPORTO 2022

**Lavoro e formazione: l'Italia di fronte
alle sfide del futuro**

Alcuni diritti riservati [2022] [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/>)



ISBN: 978-88-543-0238-9

Testo chiuso a settembre 2022

Finito di stampare nel mese di novembre 2022

da Rubbettino print

per conto di Rubbettino Editore Srl

88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

www.rubbettinoprint.it



Introduzione	7
1 Un mercato del lavoro in transizione	11
1.1 Il quadro macroeconomico	11
1.2 Il mercato del lavoro in Italia	20
1.3 Eterogeneità del sistema delle imprese e dinamica della produttività	29
1.4 Salario minimo e sistema di determinazione salariale	37
1.5 Transizione digitale: il ricorso al lavoro in piattaforma e GIG workers	45
1.6 Profili di organizzazione del lavoro nello smart working emergenziale	51
Conclusioni e prospettive	59
2 Politiche del lavoro attive e passive. Un mix da riformulare	63
2.1 Politiche del lavoro e ripresa: spunti dall'Europa e stato dell'arte	64
2.2 La spesa per le politiche attive e passive: una comparazione internazionale	66
2.3 I Servizi per l'impiego: dimensioni e caratteristiche in Italia	70
2.4 La necessaria evoluzione del sistema dell'orientamento nel nostro Paese	76
2.5 Il contributo dell'Inapp alla definizione di Linee guida sul collocamento mirato delle persone con disabilità	80
Conclusioni e prospettive	88
3 Competenze e professioni per il lavoro che cambia	91
3.1 Transizioni digitale e verde: sollecitazioni dell'Unione europea e programmazione strategica nazionale	91
3.2 Osservare il lavoro, leggerne le evoluzioni, individuare e descrivere competenze adeguate	100
3.3 Fabbisogni di professioni e di competenze nel mercato del lavoro	104
Conclusioni e prospettive	112

4	La formazione tra diversificazione dei percorsi e bassa partecipazione	123
4.1	La filiera lunga della formazione tecnico-professionale	123
4.2	L'apprendistato e il work-based learning	135
4.3	La formazione continua e l'apprendimento degli adulti	143
	Conclusioni e prospettive	168
5	Trasformazioni del mercato del lavoro e rischi per la protezione sociale	175
5.1	Il lavoro atipico	175
5.2	Il lavoro povero	181
5.3	Prove di riforma: gli ammortizzatori sociali nella legge di Bilancio 2022	193
5.4	Misure di welfare e 'trappole di genere'	205
	Conclusioni e prospettive	210
	Focus - Reddito di cittadinanza: condizionalità e beneficiari	213
	Focus - Stato dell'arte e traiettorie future in tema di non autosufficienza	220
6	Dinamiche e problematiche emergenti nella popolazione immigrata	223
6.1	Ruolo delle componenti migratorie all'interno delle previsioni della popolazione italiana	223
6.2	Stranieri aventi diritto e beneficiari del Reddito di cittadinanza: condizioni di povertà e questioni di accesso	230
6.3	Le discriminazioni nella prospettiva dell'intersezionalità	236
6.4	Le persone con disabilità nella popolazione immigrata: un fenomeno in crescita	242
6.5	Le politiche europee per la gestione delle emergenze umanitarie	244
	Conclusioni e prospettive	248
	Indice delle figure	255
	Indice delle tabelle	259



Sotto la tempesta della pandemia le criticità di natura strutturale del sistema economico e sociale del nostro Paese si sono manifestate in forme acute di carattere emergenziale, nei confronti delle quali si è dovuto intervenire con misure di carattere altrettanto emergenziale per impedire che la crisi epidemica si trasformasse in disastro economico e sociale e per alleviare i problemi delle fasce più deboli della popolazione.

Che siano stati o no evitati del tutto i disastri, la concentrazione sulle analisi e sugli interventi di carattere emergenziale non è stata accompagnata da altrettanto impegno da parte delle autorità economiche nel disegnare misure capaci di intervenire sugli aspetti strutturali dei problemi di cui si tamponavano le ferite più gravi. Passata la tempesta pandemica, le criticità strutturali sono rimaste in larga misura immutate e su queste si è anche scaricato l'impatto dei processi di profonda trasformazione del mondo del lavoro e della produzione, stimolati dall'accelerazione delle nuove tecnologie e, in parte, dagli stessi cambiamenti comportamentali indotti dall'esperienza pandemica. Si è così rafforzato lo iato tra le dinamiche evolutive dei sistemi economico-sociali e l'esistente apparato interpretativo e regolatorio della società. La diffusione della digitalizzazione, lo sviluppo dell'economia verde e la crisi della sostenibilità sono gli esempi più evidenti di questo gap, di questa distanza tra i correnti schemi operativi dell'organizzazione sociale ed economica e le dinamiche del cambiamento. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza non è altro che il tentativo di colmare questo ritardo e di adeguare le strutture sociali ed economiche alle dinamiche del cambiamento.

L'attività di ricerca dell'Inapp è rivolta a cogliere da un lato le tendenze evolutive degli scenari economici e sociali e dall'altro ad analizzare i problemi che si pongono per riorganizzare l'architettura sociale in risposta alle nuove esigenze. Anche quest'anno, dunque, il Rapporto Inapp intende dare un contributo alla costruzione di una base conoscitiva che possa costituire un punto di riferimento per coloro che disegnano e attuano le politiche del lavoro e per tutti coloro che operano nel mondo del lavoro.



Nel campo del mercato del lavoro vanno interpretati e risolti i nuovi problemi che si presentano principalmente con riguardo alle nuove forme e ai nuovi contenuti delle prestazioni di lavoro (Industria 4.0, lavoro sulle piattaforme, smart working ecc.) e, di conseguenza, sul piano della regolamentazione dei rapporti di lavoro. Peraltro, la modesta dinamica della produttività e il crescente distacco tra questa e la dinamica salariale richiedono strategie integrate di politiche industriali e politiche del lavoro per garantire un riequilibrio nella distribuzione funzionale del reddito e una protezione dei salari reali.

Simili esigenze di integrazione si pongono a proposito dei processi di allocazione e di ri-allocazione della forza lavoro, processi resi necessari dai profondi cambiamenti strutturali in corso. In questo ambito si incrociano le funzioni di facilitazione dell'incontro e dell'allineamento tra domanda e offerta di lavoro e quelle dell'orientamento, entrambe da riqualificare e da ancorare ad attendibili elaborazioni del quadro previsionale dei fabbisogni professionali. La riduzione della disoccupazione frizionale e strutturale richiede il miglioramento degli strumenti di politica del lavoro in questo campo e una forte integrazione tra le cosiddette politiche 'passive' e le politiche 'attive'.

Il sistema dell'istruzione e della formazione professionale gioca un ruolo strategico in questi processi. Il rafforzamento del sistema duale, come pure il rafforzamento dell'apprendistato e della filiera lunga della leFP fino ai più alti livelli degli ITS Academy e degli stessi 'Dottorati industriali', devono essere perseguiti con il più ampio coinvolgimento del sistema delle imprese. L'aggiornamento delle competenze attraverso la formazione continua durante tutta la vita lavorativa e la formazione degli adulti, i quali ancora occupano nella media italiana posizioni arretrate sia in literacy che in numeracy, si rivela obiettivo fondamentale non solo per la crescita economica, ma anche per la qualità del tessuto sociale e della società civile.

La pluralità di posizioni lavorative, costituita da un articolato mondo di lavoro standard e di lavoro non-standard, di lavoro subordinato e di lavoro autonomo, di lavoro privato e di lavoro pubblico, di grandi unità produttive e di piccole realtà imprenditoriali, lancia una duplice sfida per il governo del mercato del lavoro. Da un lato si presenta la necessità di evitare che particolari fasce di forza lavoro vengano sistematicamente relegate nelle posizioni lavorative più marginali e più precarie: rischio che riguarda principalmente le fasce femminili e quelle giovanili e, in grande misura, anche la popolazione immigrata. Dall'altro lato appare l'esigenza di non escludere dal sistema di protezione sociale coloro che si trovano nelle condizioni lavorative più deboli

e precarie. Il carattere universalistico dello Stato sociale deve essere garantito non solo per ragioni etiche, ma anche perché la coesione sociale e la diminuzione delle diseguaglianze distributive giovano alla crescita economica. Il quadro tracciato nel presente Rapporto riguardo a queste e altre problematiche del mondo del lavoro nel nostro Paese è frutto dall'attività di ricerca in cui l'Inapp è impegnato con tutto il personale di ricerca e di supporto amministrativo alla ricerca. L'Istituto è lieto di offrirlo alla riflessione degli studiosi, degli operatori e dei decisori politici.

Prof. Sebastiano Fadda
Presidente dell'Inapp

1 Un mercato del lavoro in transizione



Sintesi

Nell'anno 2021, il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato da un veloce e rilevante recupero sia in termini occupazionali che di produttività. Tale recupero, tuttavia, è stato frenato dallo scoppio del conflitto russo-ucraino che sta avendo effetti nell'economia reale di molti Paesi occidentali. In Italia, lo scenario di instabilità politica ed economica si aggiunge a condizioni strutturali ben note: stagnazione, seppur con forti eterogeneità settoriali, territoriali e a livello di impresa, della produttività e del costo del lavoro, riduzione della quota del prodotto afferente al fattore lavoro, tassi di occupazione in veloce rialzo ma spiegati da contratti di tipo non standard. L'elevata percentuale di lavoro a tempo determinato sembra poi non rappresentare un trampolino verso un lavoro stabile, in particolar modo nel Mezzogiorno, per le lavoratrici, e per chi non possiede un titolo di studio

universitario. Le crisi economico-finanziarie hanno inoltre inciso sull'andamento stagnante del salario medio italiano, il cui ritardo rispetto a quello medio OCSE ormai rasenta i 20 punti percentuali. I livelli risultano estremamente preoccupanti a causa della pressione inflattiva che sta assumendo caratteri di persistenza e che non vengono aiutati dallo stato della contrattazione che, al contrario, registra una riduzione delle applicazioni dei CCNL, un incremento dei contratti pirata, un basso grado della contrattazione di secondo livello, eccessive e dannose differenze settoriali, dimensionali, territoriali. Le questioni strutturali affrontate nel presente capitolo riguardano inoltre importanti trasformazioni cui è soggetto il mercato del lavoro: le forme di lavoro basate su piattaforme digitali e la loro regolamentazione giuridica, nonché l'utilizzo del lavoro agile anche dopo la fase pandemica.

1.1 Il quadro macroeconomico

Lo scoppio dell'epidemia da Covid-19 ha determinato effetti amplificati rispetto a quelli della crisi finanziaria del 2007-2009, protrattasi fino almeno al 2013-2014 nei Paesi meridionali dell'Eurozona, fra cui l'Italia. In quel periodo, la crisi finanziaria globale si è trasformata in crisi dei Paesi periferici dell'UE. A tali crisi si sono accompagnati rinnovati problemi sullo scenario mediorientale (Iraq, Libia, Siria) e la guerra commerciale fra Stati Uniti e Cina.

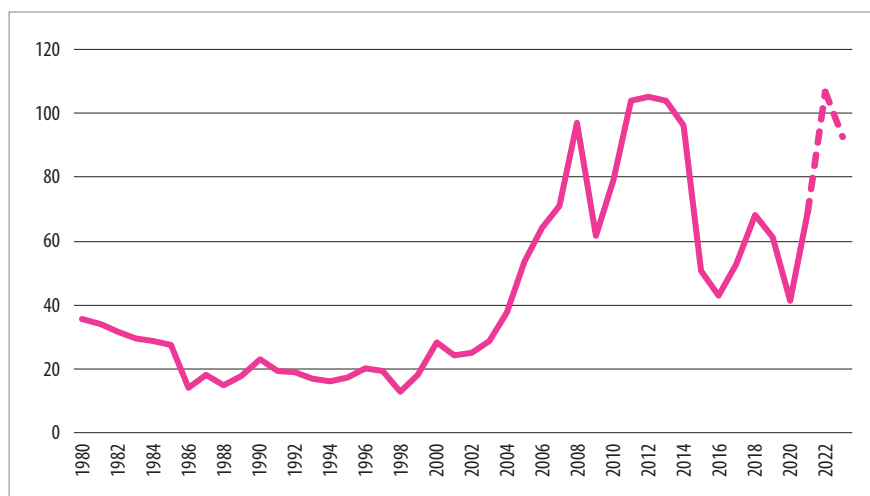
L'effetto principale, in ordine temporale, della crisi pandemica è stato quello di un forte decremento del prezzo delle materie prime: a marzo 2020 il prezzo del barile del Brent perse circa il 30%, mentre i principali Paesi produttori non



Geopolitica,
pandemia e
oscillazione
dei prezzi delle
materie prime

riuscivano a trovare un accordo¹. A seguito della ripresa del 2021, il prezzo medio annuo è salito già a 69 dollari per barile: il Fondo monetario internazionale (FMI) prevede un incremento del prezzo del greggio fino a 106 dollari nel 2022 che dovrebbe correggersi a 93 dollari nel 2023 (figura 1.1).

Figura 1.1 Prezzo del greggio: media di tre prezzi mercati a pronti. Anni 1980-2023 (dollari USA per barile)



Nota: i prezzi dei mercati a pronti considerati sono i seguenti: Brent datato, West Texas Intermediate e Fateh di Dubai. Il prezzo totale è calcolato come media semplice dei tre prezzi. Il 2022 e il 2023 sono tratteggiati poiché stimati ma non sono riportati gli intervalli di confidenza.

Fonte: elaborazione Inapp su dati FMI

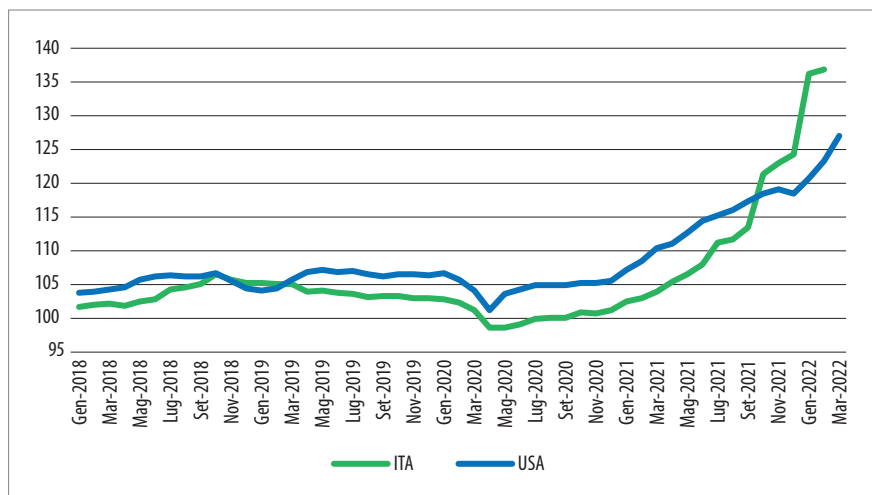
L'impatto della guerra russo-ucraina va quindi a incidere su uno scenario già in peggioramento almeno dal punto di vista dei prezzi. Dopo il recupero del 2021 inoltre, anche gli indicatori dell'attività economica reale stanno subendo un rallentamento: il Fondo monetario internazionale registra un cospicuo ridimensionamento degli indici di produzione industriale e degli ordini relativi alla manifattura, mentre i volumi relativi al commercio internazionale per ora non verrebbero colpiti (IMF 2022).

In Italia i prezzi alla produzione mostrano un incremento tendenziale del 32,8% a febbraio, mentre rispetto al 2019 l'incremento è stato del 30,1%. Va

¹ Arabia Saudita e Russia non riuscirono ad esempio a concordare una riduzione congiunta della produzione di greggio proprio nel marzo del 2020. In conseguenza di ciò, la monarchia decise unilateralmente di aumentare la produzione, determinando un'ulteriore discesa del prezzo.

inoltre ricordato che fra la fine del 2018 e quella del 2020, l'indice dei prezzi alla produzione italiano² si era ridotto di quasi 6 punti percentuali. Al contrario, negli USA, ad esempio, l'indice dei prezzi alla produzione pre-pandemico era rimasto stabile fra il 2019 e il 2020, mentre è cresciuto con la ripresa, ma raggiungendo livelli meno sostenuti rispetto a quello italiano (figura 1.2).

Figura 1.2 Indice mensile dei prezzi alla produzione escluse costruzioni. Gennaio 2018 - marzo (anno base 2015=100)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat e Bureau of Labor Statistics

Ad oggi, tuttavia, l'incremento dei prezzi del greggio sembra meno forte rispetto a quanto avvenne quasi cinquanta anni fa a seguito della guerra israelo-araba dello Yom Kippur grazie alla caduta dell'intensità petrolifera nella produzione, ridottasi del 70% nel corso di mezzo secolo (Erker e Rühl 2021)³.

L'inflazione dei prezzi al consumo è anch'essa in rialzo anche perché le importanti produzioni agricole russe e ucraine stanno subendo riduzioni che contribuiscono a incrementare la pressione sui prezzi a livello mondiale. Globalmente essa è aumentata dal 4,7% del 2021 al 7,4% del 2022. Secondo il Fondo monetario, solo l'Asia centrale e il Medio Oriente ne verrebbero ri-

² Escluse le Costruzioni.

³ L'intensità petrolifera è calcolata come numero di barili di petrolio necessari per produrre un milione di dollari americani di PIL reale. Essa si sarebbe ridotta dagli 850 barili di petrolio del 1970 ai 250 barili del 2021.



sparmiati nel corso del 2022. Per il nostro Paese, l'Istat certifica un incremento tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo a marzo 2022 dell'ordine del +6,5% in progressione inarrestabile da metà del 2021 quando il tendenziale era al +1,3%. In particolar modo i prezzi dei combustibili e dell'elettricità e dei trasporti hanno fatto registrare forti incrementi tendenziali a marzo e rispettivamente del 26,5% e dell'11,1%.

Effetti della crisi
sui prezzi dei
beni di consumo

Gli incrementi dei prezzi energetici determinano parzialmente anche l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e delle bevande (+4,8% a marzo 2022). Tale aumento avrà però un impatto diverso a seconda della quota di acquisto che i beni di consumo, i cui prezzi sono aumentati, hanno all'interno del paniere di consumo delle famiglie e dei tipi di beni alimentari acquistati. Le famiglie a reddito basso (in particolare, anche se non esclusivamente, nei Paesi in via di sviluppo) sono maggiormente esposte alle variazioni di prezzo dei cereali di base, con diete sovente concentrate su un solo tipo di cereale: la guerra sta appunto rafforzando questo effetto.

Inflazione e fine
delle politiche
monetarie
espansive

Le prospettive di breve periodo sono offuscate anche da altri fattori di tipo monetario e finanziario come la possibile fine delle politiche monetarie espansive attuate dalle banche centrali nel corso del periodo pandemico. In realtà, per far fronte all'incremento dell'inflazione che già si stava affacciando nel 2021, azioni restrittive di politica monetaria erano già state attuate nel corso del 2021 con la conseguenza di un rapido incremento dei tassi d'interesse nominali. I tassi ufficiali di sconto sono ancora previsti in crescita nel corso dei mesi successivi, mentre le banche centrali cominciano a sgonfiare i loro bilanci dai titoli di Stato acquistati nel corso del 2020, soprattutto nei Paesi europei. Una rilevante eccezione a questo andamento è quella cinese. In Cina le aspettative inflazionistiche restano bloccate e addirittura la Banca centrale ha deciso di tagliare ulteriormente i tassi d'interesse a gennaio 2022 per sostenere ulteriormente la ripresa economica. Le attese di politiche monetarie più restrittive hanno creato problemi sui mercati finanziari: a questo, la guerra e le sanzioni decretate nei confronti della Federazione Russa hanno ulteriormente stretto le condizioni finanziarie globali, ridotto la propensione al rischio degli investitori e creato le condizioni per l'incremento di flussi *flight to quality*, con conseguente incremento della volatilità.

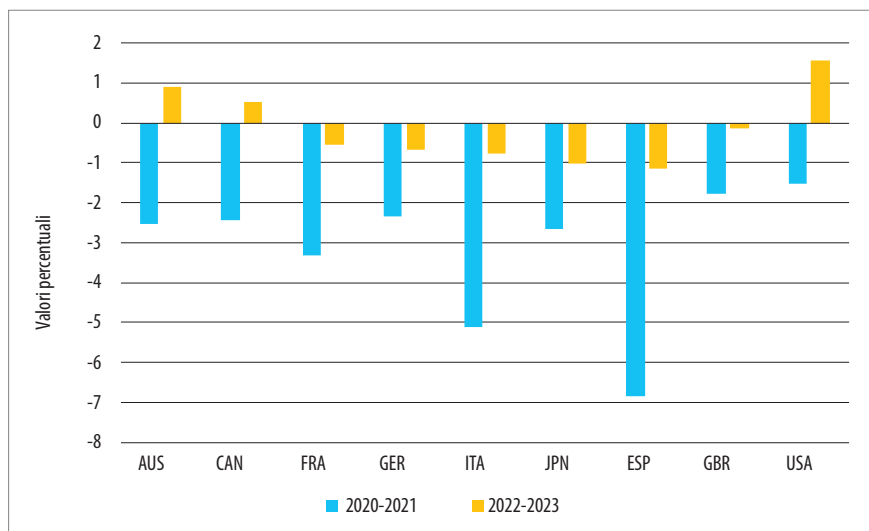
Da ultimo, anche la politica fiscale può presentare dei problemi. Lo spazio fiscale di molti Paesi è stato chiaramente eroso dalle spese pubbliche effettuate per combattere la pandemia, a fronte della riduzione delle entrate avvenuta soprattutto nel 2020 e proseguita in parte nel 2021. Inoltre, anche i tassi d'interesse sui titoli stanno aumentando portando così a una riduzione dello spazio fiscale a disposizione dei governi che presumibilmente reagiranno diminuendo i sostegni fiscali adottati durante il periodo pandemico. Tutto

questo, in un momento in cui la 'fabbrica del mondo', la Cina, sta rallentando e continua a scoraggiare gli indebitamenti in acquisti immobiliari.

Le questioni di breve periodo sommariamente descritte hanno generato perdite di produzione e sono destinate ad avere effetti persistenti anche nel lungo periodo al di là delle sfide immediate della pandemia prima e della guerra poi. Lo spiazzamento e la distruzione di capitale fisico che si sta osservando in Ucraina, ad oggi limitato alla nazione, porteranno il livello di attività produttiva industriale e agricola del Paese dell'Est-Europa ad essere per molto tempo sotto i livelli pre-bellici. Inoltre, le sanzioni potranno avere effetti, non ancora manifestatisi, sul commercio internazionale, sulla produttività dei fattori e quindi del lavoro e sull'efficienza produttiva. Questi effetti negativi si sommeranno alle cicatrici causate dalla pandemia: bancarotte, perdite di produttività per ora lavorata, più bassa accumulazione di capitale determinata da ridotto investimento, crescita della forza lavoro più lenta, riduzione di accumulazione di capitale umano dovuta alla chiusura delle scuole. Tutto questo ha conseguenze anche sullo scarto rispetto alla (ridotta) produzione potenziale, nei Paesi europei e in Giappone benché le previsioni mostrino un deciso miglioramento (figura 1.3).

Investimenti e produttività: un futuro incerto

Figura 1.3 Scarto rispetto alla produzione potenziale (output gap). Medie 2020-2021 e 2022-2023



Nota: per il 2022-2023 il riempimento è sfumato poiché si tratta di valori ancora soggetti a potenziali, ingenti revisioni.

Fonte: elaborazione Inapp su dati FMI



Il miglioramento delle previsioni sullo scarto dal prodotto potenziale nonché sul prodotto potenziale stesso dipendono essenzialmente dall'impatto atteso dei programmi d'investimento in infrastrutture decisi negli Stati Uniti e nell'UE (in quest'ultimo caso attraverso i fondi del Next Generation EU). Tali iniziative possono incrementare la produttività dei singoli fattori (lavoro e capitale)⁴ attraverso l'ammodernamento di quelle già esistenti e l'adattamento tecnologico, compreso quello legato alla transizione energetica, in tal modo contrastando l'invecchiamento della popolazione che riduce la crescita della produttività (Egertsson *et al.* 2019), oltre che il prezzo dei beni capitali (Sajedi e Thwaites 2016) e il tasso d'interesse naturale a causa dell'incremento dell'offerta di risparmi (Platzer e Peruffo 2022). Appare comunque utile ricordare che queste previsioni sono basate sull'ipotesi di non allargamento del conflitto russo-ucraino.

Il lavoro
che cambia

D'altro canto, la pandemia ha avuto un'utilità: l'adozione su larga scala di nuove modalità, anche più produttive, di lavoro. Tali modalità sono intimamente connesse alla trasformazione digitale, alla nuova organizzazione del lavoro, alla riqualificazione dei lavoratori e aiutano a sostenere la produttività del lavoro che usualmente aumenta quando l'attività economica si contrae (Fernald e Wang 2016)⁵. L'accelerazione della produttività durante una pandemia è dovuta essenzialmente a componenti cicliche riguardanti la qualità del lavoro e l'accumulazione di capitale. Durante le recessioni, la qualità del lavoro tende a crescere perché la contrazione della produzione e dell'occupazione avvengono in settori terziari 'ad alto contatto' come i ristoranti e gli hotel. In questi settori gli occupati sono usualmente più giovani e/o meno istruiti, quindi, quando il settore si contrae, la quota di lavoratori istruiti e con più esperienza aumenta. Questo effetto è meno forte laddove vi siano strumenti di protezione dell'occupazione più sviluppati e tende a estinguersi con il ritorno alla normalità. Inoltre, la riduzione dell'occupazione tende a incrementare la quantità di capitale a disposizione per ognuno di essi: il rapporto capitale-lavoro aumenta soprattutto nei settori che non hanno un'alta intensità di capitale di partenza, come quello della ristorazione e dell'ospitalità.

Diverso
andamento
del tasso di
occupazione in
Italia e nei Paesi
OCSE

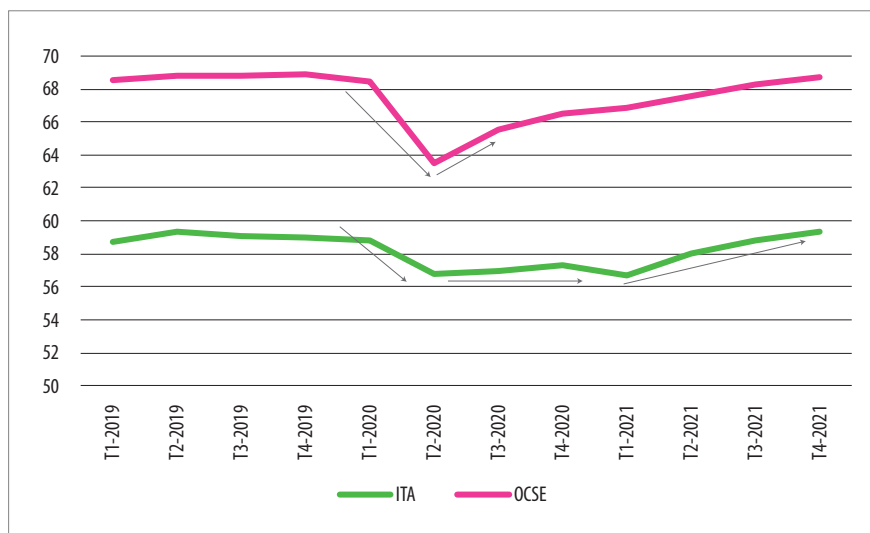
In Italia questo effetto è stato meno marcato rispetto alla media OCSE perché nel nostro Paese i tassi di occupazione sono strutturalmente molto più bassi e perché si è scelto più che altrove di salvaguardare l'occupazione. Se nell'area OCSE il tasso d'occupazione 15-64 anni era sceso dal 68,5% del primo trimestre 2020 al 63,5% del secondo trimestre 2020, in Italia questa riduzione è stata più contenuta: dal 58,8% al 56,8%. Tuttavia, per l'intera area OCSE la

⁴ In questa parte non vogliamo riferirci alla produttività totale dei fattori, ma alle singole produttività..

⁵ Secondo i due Autori, l'andamento della produttività del lavoro è divenuto estremamente anticiclico a partire dagli anni Ottanta, così come quello della produttività totale dei fattori.

risalita del trimestre successivo era già consistente (65,6%) mentre dopo 15 mesi era completamente riassorbita. In Italia il riassorbimento è iniziato invece solo nel primo trimestre del 2021 e si è concluso dopo 18 mesi dal primo trimestre del 2020 (figura 1.4).

Figura 1.4 Tasso di occupazione 15-64 anni (t1-2019: t4-2021)



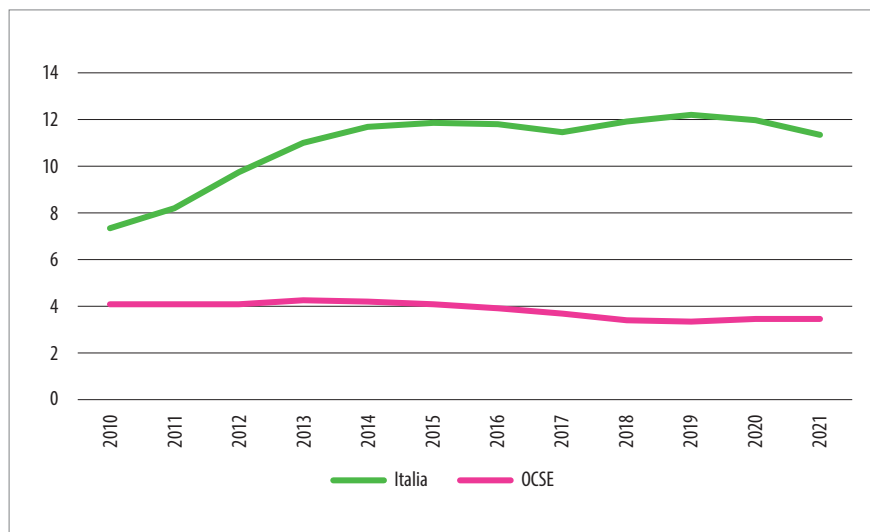
Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

Se dal punto di vista congiunturale i tassi di occupazione sembrano tornare ad aumentare (più lentamente in Italia), dal punto di vista strutturale la tendenza alla riduzione dell'orario di lavoro (e quindi del monte salari totale) sembra non arrestarsi. Da questo punto di vista, mentre è vero che nel 2021 la quota del lavoro a tempo parziale in Italia si era avvicinata a quella dell'OCSE (18,6% contro 20,1% rispettivamente)⁶, coloro che ottenevano un lavoro a tempo parziale ma che sostanzialmente erano obbligati ad accettarlo (i cosiddetti lavoratori a tempo parziale involontari) nel 2021 erano addirittura l'11,3% del totale dei lavoratori contro il solo 3,2% nell'area OCSE (figura 1.5). In definitiva, se l'occupazione regge o finanche aumenta è determinato dall'incremento di queste tipologie di contratti che coinvolgono direttamente l'ammontare delle ore lavorate.

⁶ Secondo i dati OCSE, l'incremento dal 2000 è stato di 10,1 punti percentuali totali nel nostro Paese e di soli 3,2 punti per l'intero gruppo dei Paesi che appartengono all'area.



Figura 1.5 Quota dei lavoratori a tempo parziale sul totale dell'occupazione. Anni 2010-2021

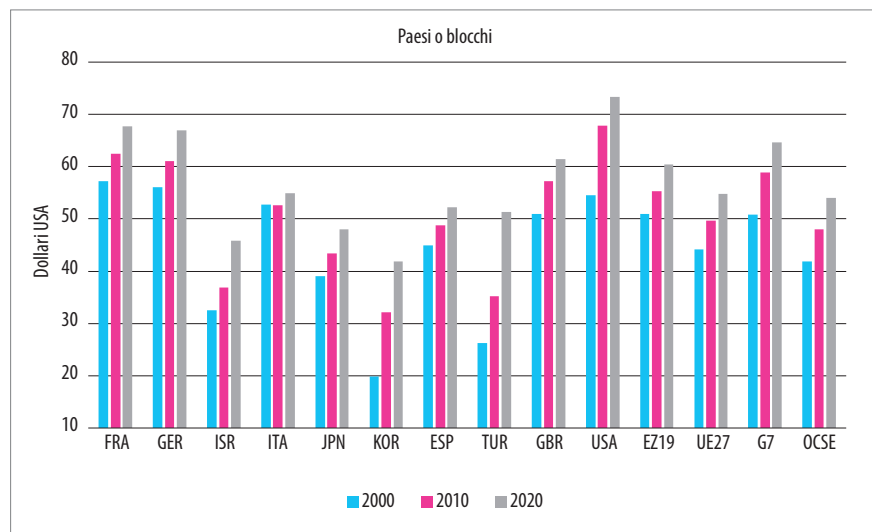


Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

Crescita
apparente della
produttività per
ora lavorata

Considerando le ore di lavoro, possiamo vedere invece che il prodotto per singola ora è bloccato dal 2000 rispetto a tutti i Paesi non solo membri dell'UE. Benché il livello sia praticamente in linea con la media OCSE (54,88 contro 54 dollari), anche nazioni come Israele (45,85 dollari nel 2020), Giappone (47,97 dollari) e Turchia (51,32 dollari) si stanno avvicinando ai livelli del nostro Paese (figura 1.6). Come sopra ricordato, il 2020 è stato un anno particolare, poiché la crisi pandemica ha determinato una riduzione delle ore di lavoro più alta di quella del valore aggiunto in molti Paesi e nei settori a più alto contatto e a meno alta istruzione: la conseguenza è quindi stata quella di una crescita della produttività per ora lavorata del tutto 'fittizia', vale a dire non determinata da innovazioni di prodotto o di processo, ovvero da progresso tecnologico 'positivo'.

Figura 1.6 Produttività per ora lavorata per Paesi o blocchi. Anni 2000, 2010, 2020. Dollari USA a prezzi costanti 2015 e a parità di potere d'acquisto

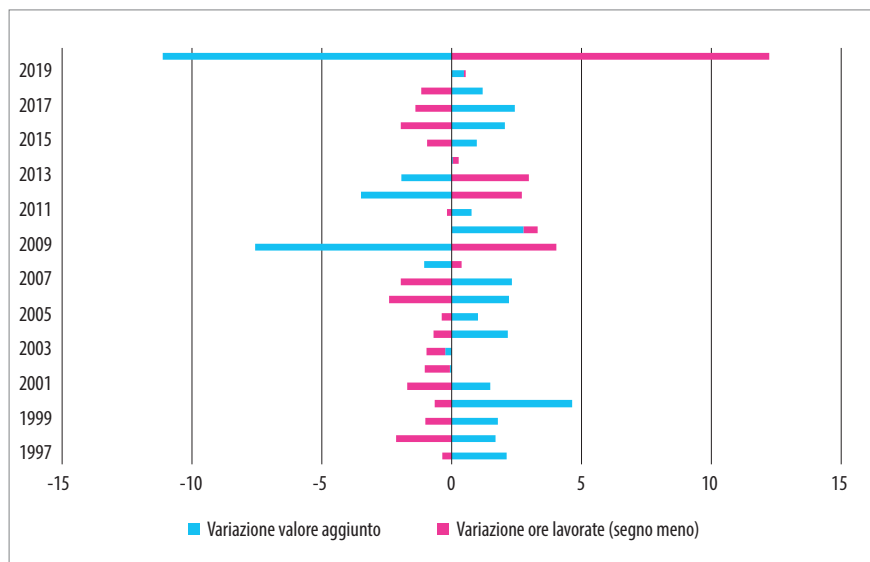


Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

La produttività del lavoro è scomponibile in parte relativa al valore aggiunto (numeratore del rapporto) e parte relativa alle ore lavorate (denominatore del rapporto). Negli anni di crisi più forte (2009 e 2020, ma anche 2012 e 2013) la notevole riduzione del valore aggiunto (e quindi del prodotto interno lordo) tende a essere controbilanciata da una riduzione delle ore lavorate: il risultato finale sulla dinamica della produttività del lavoro può anche essere positivo, poiché la riduzione delle seconde può più che compensare la caduta del valore aggiunto, come avvenuto nel corso del 2020 o del 2013 (figura 1.7).



Figura 1.7 Andamento della produttività del lavoro in Italia: variazioni percentuali delle componenti. Anni 1997-2020



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat

1.2 Il mercato del lavoro in Italia

Nel paragrafo precedente sono state descritte le dinamiche macroeconomiche alla luce di un contesto instabile, sia per crisi di tipo finanziario che per shock esterni (pandemia, guerra).

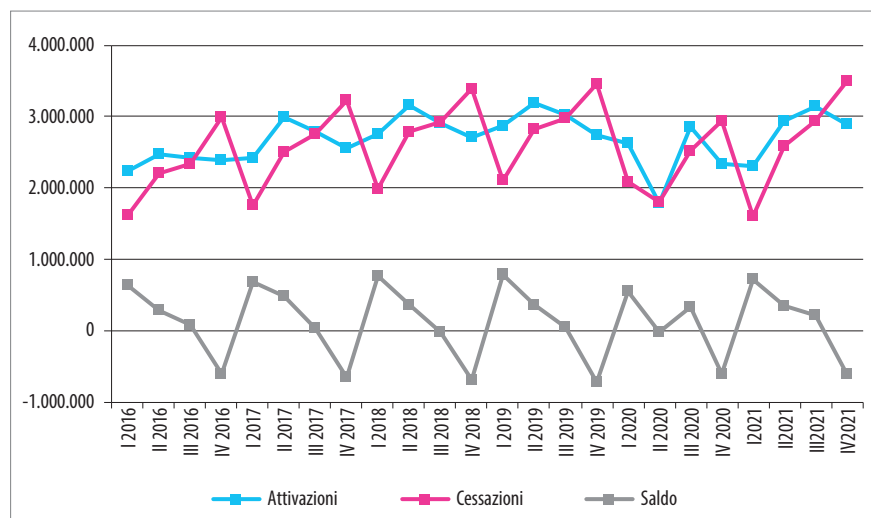
La crisi del 2007-2008 ha avuto un effetto profondo e ampio (raffigurabile come una U aperta) mentre quella del 2019-2020, in contesto pandemico, è stata più rapida e altrettanto profonda (simile ad una V stretta). Questa raffigurazione mette in luce anche il diverso recupero occupazionale: incrementi minimi e lenti per la crisi del 2007 e un rimbalzo forte per quella del 2019. Nella generale attenzione di Italia e Unione europea a mantenere livelli di occupazione socialmente accettabili, gli approcci di policy, tuttavia, sono stati diversi: la crisi del 2007-2008 ha attivato una ristrutturazione del sistema che aveva mostrato un limite evidente di fronte a esposizioni di tipo finanziario, potremmo parlare di intervento regolatorio, per rimettere in ordine i parametri finanziari e quelli economici andati fuori controllo. La crisi del 2019-2020, invece, toccando la parte strutturale e sociale del sistema – ‘sospeso’ per esigenze sanitarie a livello globale – è stata considerata un ‘cigno nero’, meritevole di interventi di politica economica diretti, anche in deficit.

Con questa premessa, che consente di contestualizzare le dinamiche in atto nei diversi periodi di osservazione, di seguito si analizza ciò che è accaduto nel mercato del lavoro con riferimento ad assunzioni e cessazioni nel corso dell'ultimo anno. Il confronto è con quanto successo l'anno precedente, il primo anno dell'emergenza sanitaria, e con la situazione preesistente alla crisi da Covid-19. Con l'intento di esaminare nel dettaglio alcuni segmenti della popolazione verranno, inoltre, fatte distinzioni per genere e per classi di età. Tali categorie sono infatti oggetto di una particolare attenzione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

I dati utilizzati derivano dal Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) forniti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. In relazione ai saldi generali (figura 1.8), i flussi di attivazioni e cessazioni confermano un'importante stagionalità ma nel 2021 si approssima l'andamento trimestrale che si poteva osservare prima dell'inizio della pandemia. L'anomalia che si era verificata lo scorso anno con la chiusura di molti settori nel secondo trimestre appare superata (Caselli *et al.* 2022). Le attivazioni e le cessazioni raggiungono il massimo rispettivamente nel terzo e nel quarto trimestre. Il saldo è in genere positivo e via via calante nei primi tre trimestri, e si inverte in modo evidente nell'ultimo. Il 2021 si chiude con un saldo nettamente positivo e pari a più di 665mila attivazioni, più alto di circa 400mila rispetto all'anno precedente e di 200mila rispetto al 2019 e al 2018.

Assunzioni e
cessazioni nel
mercato del
lavoro

Figura 1.8 Attivazioni, cessazioni e saldo. Dati trimestrali



Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO



Differenziali
di genere: la
shecession

Nel corso del 2021 si registrano poco più di 11 milioni di comunicazioni di assunzione (tabella 1.1). La distinzione per genere conferma nella sostanza le quote dello scorso anno con la tendenza a una maggiore attivazione di contratti per la componente maschile: 54% per gli uomini e 46% per le donne. Questa è un'ulteriore testimonianza del fatto che durante la pandemia da Covid-19 si siano esacerbati i differenziali di genere, fino all'introduzione del termine *shecession*. Su questo il confronto è con la crisi del 2008 che, originata dal settore finanziario, era stata considerata una *mancession*. La crisi pandemica ha avuto origine dall'economia reale e i settori più colpiti (Ristorazione, Turismo, Servizi alle persone) hanno una marcata componente femminile oltre che una maggiore intensità dei contatti. Distinguendo per settore di attività economica, la distribuzione per genere si conferma molto diversa: le assunzioni di donne provengono per lo più dai Servizi (85%), mentre quelle degli uomini oltre che dai Servizi (61%), provengono anche dall'Industria (21% con il settore dell'Edilizia, prevalentemente maschile, che beneficia di incentivi molto generosi) e dall'Agricoltura (18%).

Tabella 1.1 Totale attivazioni nel 2021 per settore e genere

	Maschi	Femmine	Totale	% M	% F	% Tot.
Agricoltura	1.111.841	456.847	1.568.688	18,1%	8,9%	13,9%
Industria	1.304.905	298.767	1.603.672	21,2%	5,8%	14,2%
Industria s.s	638.594	265.224	903.818	10,4%	5,2%	8,0%
Costruzioni	666.311	33.543	699.854	10,8%	0,7%	6,2%
Servizi	3.732.344	4.379.887	8.112.231	60,7%	85,3%	71,9%
Totale	6.149.090	5.135.501	11.284.591	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO

Occupazione per
età e tipologie
contrattuali

Nella distinzione per età (tabella 1.2), la categoria dei giovani, dopo aver subito pesantemente le prime conseguenze dell'emergenza sanitaria, oltre che della precedente crisi del 2008, pare recuperare quote occupazionali: il 27% delle attivazioni del 2021 si concentra nella fascia dai 25 ai 34 anni, seguono le quote dei 35-44enni (22%) e dei 45-54enni (21%).

Tabella 1.2 Attivazioni per classe di età. Variazioni assolute

	Valori assoluti				
	I2021	II2021	III2021	IV2021	Totale
Fino a 24	258.739	526.766	577.972	518.116	1.881.593
Da 25 a 34	614.254	796.076	810.602	797.848	3.018.780
Da 35 a 44	541.613	622.147	694.556	632.723	2.491.039
Da 45 a 54	523.529	592.993	636.972	577.210	2.330.704
Da 55 a 64	308.654	341.108	356.602	308.140	1.314.504
65 e oltre	63.398	61.671	67.523	55.379	247.971
Totale	2.310.187	2.940.761	3.144.227	2.889.416	11.284.591

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO

Nella scomposizione per tipologia di contratto (tabella 1.3), i rapporti di lavoro a tempo determinato si confermano la categoria con il numero maggiore di attivazioni e di cessazioni: quasi il 69% dei nuovi contratti sono a tempo determinato (quasi il 15% a tempo indeterminato). Tra le cessazioni, il 65% riguarda i contratti a tempo determinato, quasi il 20% quelli a tempo indeterminato. Questo conferma la prevalenza delle forme atipiche dei contratti nel nostro mercato del lavoro: la ripresa occupazionale post-pandemia appare a forte intensità di un certo tipo di lavoro, che risulta difficile ricondurre al lavoro standard, intendendo con tale accezione il lavoro a tempo pieno e indeterminato. La domanda di lavoro, oggi, è molto più discontinua rispetto al passato, con periodi di occupazione, molto spesso inferiori a un anno, alternati a periodi di inattività o disoccupazione (Filippi *et al.* 2021).

Esaminando la scomposizione territoriale per regione (figura 1.9), il numero maggiore di attivazioni (differenza rispetto allo scorso anno) si ha nel Lazio e in Lombardia. Riguardo le cessazioni, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta fanno registrare valori negativi, mentre il numero maggiore di cessazioni si ha di nuovo nel Lazio e in Lombardia. Nel computo delle attivazioni nette, soprattutto Lombardia e Trentino, ma anche Veneto, Emilia-Romagna e Toscana hanno i numeri più alti, segno che la ripresa si sta concentrando nelle regioni del Nord. Valori negativi in Campania e Calabria, a testimonianza del fatto che la ripresa fatica a partire nel Mezzogiorno.

Il Nord traina
la ripresa

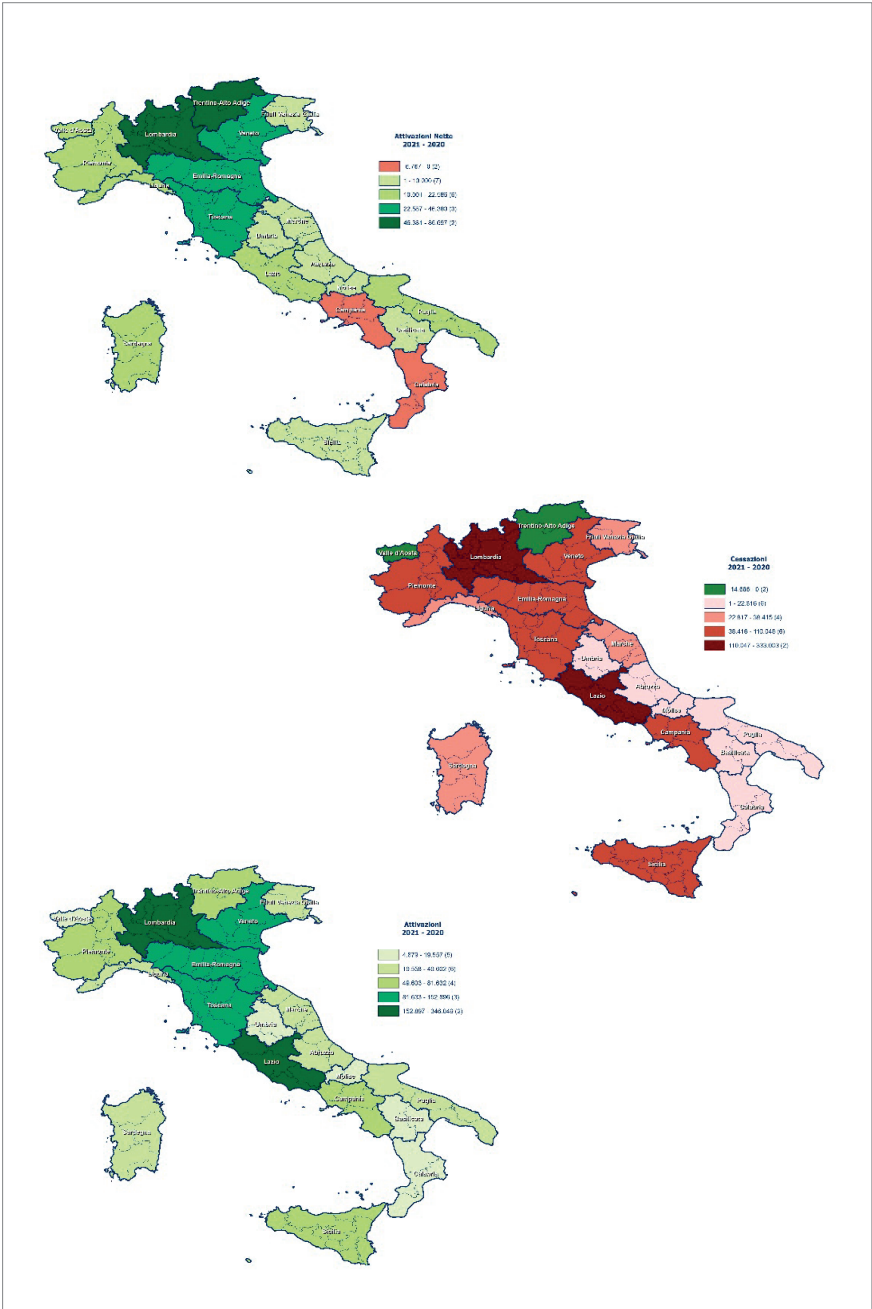


Tabella 1.3 Rapporti di lavoro attivati e cessati per tipo di contratto

	T. Indet.	T. Det.	Apprend.	Collabor.	Altro	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	1.797.007	8.042.123	404.450	391.856	1.182.632	11.818.068
%	15,2%	68,0%	3,4%	3,3%	10,0%	100,0%
Attivaz. 2020	1.603.583	6.559.794	279.024	338.770	825.377	9.606.548
%	16,7%	68,3%	2,9%	3,5%	8,6%	100,0%
Attivaz. 2021	1.668.946	7.773.834	370.196	362.482	1.109.133	11.284.591
%	14,8%	68,9%	3,3%	3,2%	9,8%	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	2.134.577	7.441.326	236.154	384.613	1.150.138	11.346.808
%	18,8%	65,6%	2,1%	3,4%	10,1%	100,0%
Cessaz. 2020	1.770.541	6.133.537	182.959	344.198	917.530	9.348.765
%	18,9%	65,6%	2,0%	3,7%	9,8%	100,0%
Cessaz. 2021	2.080.269	6.898.831	247.457	355.362	1.037.385	10.619.304
%	19,6%	65,0%	2,3%	3,3%	9,8%	100,0%

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO

Figura 1.9 Attivazioni, cessazioni e attivazioni nette per regione



Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO



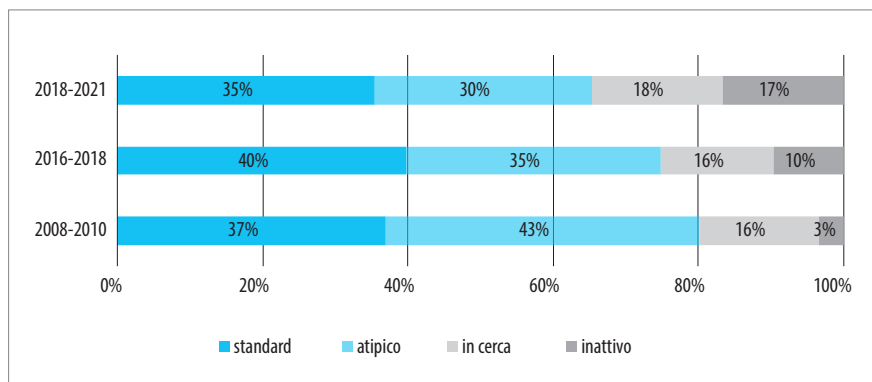
Transizioni e
trasformazioni
contrattuali

Oltre alla dinamica delle attivazioni e cessazioni, un altro fenomeno che merita attenzione, e il cui studio permette di individuare peculiarità ed eventuali criticità del mercato del lavoro italiano, è quello delle transizioni da una condizione di impiego non standard verso i possibili esiti: impiego standard, atipico, ricerca di occupazione, condizione di inattività.

Il tema del crescente aumento dei contratti non standard rappresenta, infatti, una costante del modello di sviluppo occupazionale italiano, che ha attraversato la prima crisi 2007-2008, sino a diventare requisito 'strutturale' della ripresa post Covid. Questa crescita dei contratti flessibili, che ha le radici nelle esigenze di flessibilità produttive, legate alla domanda instabile e alla esigenza di contenimento dei costi del lavoro è stata una 'flessibilità buona', ossia viatico ad impieghi permanenti?

Per tentare di osservare questo fenomeno ricorriamo ai dati Inapp-PLUS che permettono di calcolare sia le matrici di transizione che sfruttare la componente panel nei periodi 2008-2010, 2016-2018 e 2018-2021. Le analisi sono svolte su tutta la popolazione, specificatamente per le donne, le persone con laurea e il Mezzogiorno.

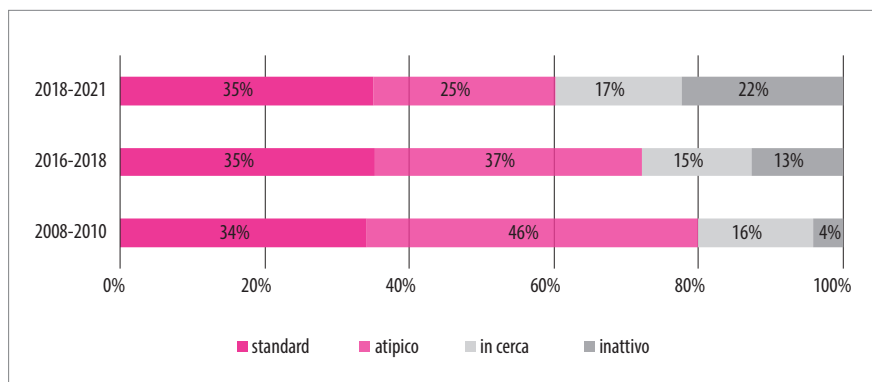
Le popolazioni panel nei tre periodi di osservazione (figura 1.10) mostrano gli esiti della componente non standard nel primo periodo di osservazione, ovvero gli impieghi subordinati a termine (contratti a tempo determinato, in somministrazione, a chiamata ecc.) e autonomi parasubordinati (le c.d. 'finte partite IVA', collaborazioni a progetto, collaborazioni occasionali), osservata a 2 o 3 anni di distanza. Gli esiti migliori, ovvero una conversione in un contratto permanente, hanno riguardato circa un terzo dei lavoratori atipici, ovvero in altri termini, la 'flessibilità buona' ha portato a un'occupazione stabile tra il 35% e il 40% di chi è stato coinvolto ad inizio periodo. Si consideri che in tale quota è ravvisabile l'effetto di policy di sostegno alle trasformazioni contrattuali a tempo indeterminato, perseguite attraverso specifici incentivi all'occupazione. Resta consistente la quota di chi è rimasto nell'occupazione ma sempre con impieghi precari, costante quella di chi ha perso l'impiego precario e attualmente è in cerca di impiego (16%-18%), cresce invece la quota che esce della forza lavoro, dichiarandosi inattivo, arrivando a oltre il 17%. Non si rileva quindi alla riduzione della permanenza nella condizione di atipicità un rafforzamento della componente standard dell'occupazione, quanto piuttosto il rafforzamento delle dinamiche al di fuori del mercato del lavoro.

Figura 1.10 Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS

La figura 1.11 illustra le transizioni per la componente atipica femminile. Il modello appare speculare a quello registrato per la popolazione complessiva nei tre periodi di osservazione, ma con l'evidenza del maggiore peso sulla componente femminile delle criticità strutturali della partecipazione al mercato del lavoro. In particolare, è evidente che nel periodo 2018-2021 per le donne c'è stato un aumento della probabilità di transitare da una condizione di occupazione a quella di inattività, frutto sia della pandemia che degli irrisolti problemi di doppio ruolo (famiglia-lavoro).

Partecipazione
delle donne al
mercato del
lavoro

Figura 1.11 Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021. Donne

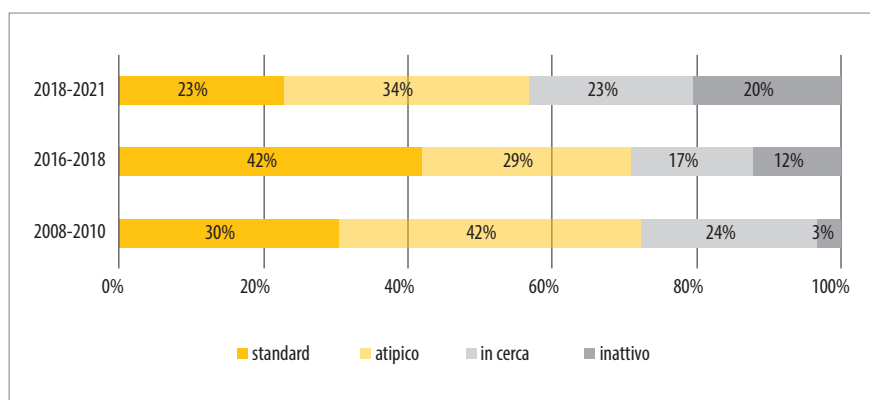
Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS



Transizioni
occupazionali
al Sud e ruolo
dell'istruzione

Nella figura 1.12 si osservano gli esiti dell'occupazione atipica nel Mezzogiorno. Nell'ultimo periodo di osservazione si riscontra una riduzione dei passaggi al lavoro stabile, in particolare rispetto al periodo 2016-2018 oggetto di importanti politiche di sostegno all'occupazione nelle regioni del Sud, anche in termini di trasformazioni contrattuali. Rilevanti anche i passaggi dall'occupazione precaria alla non occupazione, spia di una occupazione evidentemente poco radicata.

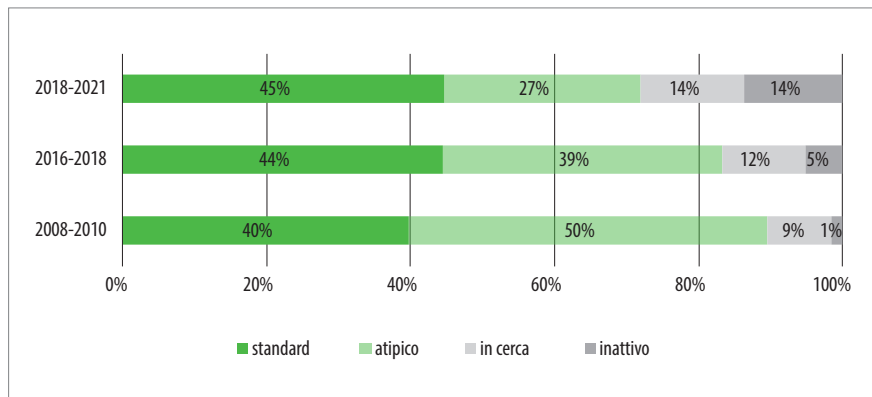
Figura 1.12 Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021. Sud



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS

La figura 1.13 mostra gli esiti del lavoro atipico per persone in possesso di una laurea. La flessibilità porta a impieghi stabili nel medio periodo in maniera superiore al resto della popolazione, con livelli oltre il 40-45%. Anche la c.d. trappola della precarietà (il rimanere nel limbo di un lavoro temporaneo) è minore e in progressiva diminuzione. Anche in questo caso la spinta di importanti politiche di sostegno produce effetti sulla stabilità occupazionale. Quote inferiori rispetto ai grafici precedenti si registrano per la perdita di occupazione o scivolamento nell'inattività, a conferma che, all'interno di un mercato del lavoro poco premiante per l'istruzione formale, il capitale umano sembra restare la migliore assicurazione per partecipare attivamente al mondo del lavoro.

Figura 1.13 Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021. Persone con laurea



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS

Nel complesso, all'interno di una generale riduzione della stabilità dell'impiego standard, scesa da quasi il 90% a meno del 70%, le dinamiche osservate sono, tuttavia, difficilmente etichettabili come 'strutturali' (ovvero frutto del reale fabbisogno dell'economia) poiché tra i vari shock esterni e i molteplici interventi di sostegno interni si sono determinate sovrapposizioni che producono effetti spuri, che necessitano di un set informativo integrato per poter costruire un disegno valutativo robusto. Una valutazione che potrebbe concorrere a comprendere se effettivamente la flessibilità presente nel mercato del lavoro contribuisca a transizioni più rapide o se invece sia una palude sempre più difficile da abbandonare.

1.3 Eterogeneità del sistema delle imprese e dinamica della produttività

Il dibattito sul trend che le principali grandezze micro e macroeconomiche del nostro Paese potrebbero intraprendere successivamente alla pandemia e al conflitto russo-ucraino offre l'occasione di riprendere in mano l'annosa questione dell'andamento della produttività.

Come discusso da Bugamelli *et al.* (2020) in Italia la produttività del lavoro, dopo essere cresciuta rapidamente e a tassi superiori rispetto alla media europea dal secondo dopoguerra agli anni Novanta, negli anni successivi ha registrato un altrettanto rapido declino seguito da una sostanziale stagnazione. Inoltre, l'economia italiana è caratterizzata da fenomeni strutturali e



persistenti di eterogeneità produttiva e competitiva che condizionano l'evoluzione della qualità e della quantità dell'occupazione, ovvero la dinamica dei livelli e della dispersione salariale. La dinamica eterogenea del sistema delle imprese può assumere, d'altra parte, forme diverse in funzione della prospettiva analitica ed empirica attraverso cui viene esaminata: i fattori microeconomici sottostanti l'evoluzione della produttività del lavoro, ad esempio, riflettono in modo determinante la localizzazione geografica, la specializzazione settoriale e la dimensione delle imprese.

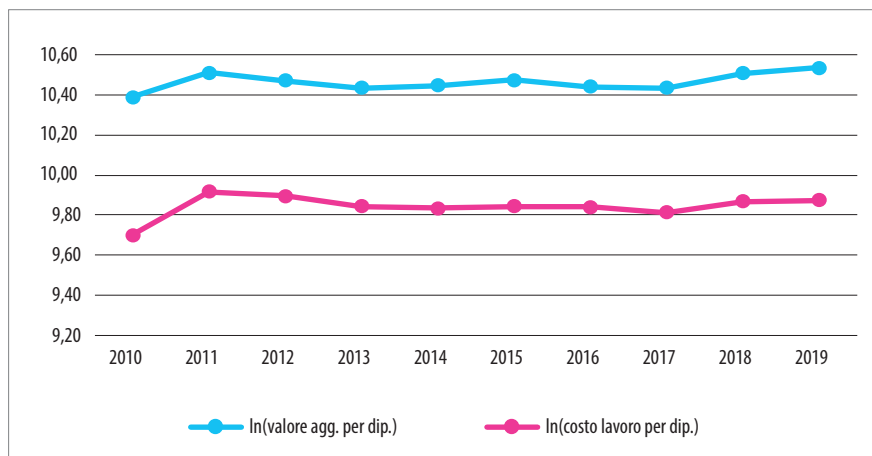
Sulla base di tali considerazioni, è utile analizzare i principali indicatori usati in letteratura per calcolare sia la performance produttiva che la competitività delle imprese (ad esempio produttività del lavoro, produttività totale dei fattori, redditività ecc.) nonché per misurare la distribuzione del reddito. A partire dalle informazioni contenute nell'archivio ORBIS-Moodys integrato dai dati del Registro delle imprese attive (ASIA) di fonte Istat, misuriamo la produttività del lavoro come rapporto tra il valore aggiunto e il numero dei dipendenti occupati nelle imprese (società di capitali), e il costo del lavoro come il monte dei salari pagato dalle stesse imprese.

Trend
produttività e
costo del lavoro

La figura 1.14 mostra l'evoluzione della produttività e del costo medio del lavoro nel periodo in esame. Al netto della dinamica positiva che si intravede tra il 2010 e il 2011 – dovuta presumibilmente a un effetto di composizione, ovvero alla significativa riduzione dell'occupazione conseguente agli effetti della crisi economico-finanziaria – è possibile sottolineare tre risultati.

Primo, la produttività del lavoro mostra un debole pattern congiunturale intorno a una tendenza 'strutturale' sostanzialmente stazionaria: si assiste infatti a una evoluzione negativa fino al 2014, pressoché costante tra il 2014 e il 2017, quindi crescente negli ultimi tre anni di osservazione. Secondo, l'evoluzione dei costi medi del lavoro è tendenzialmente decrescente tra il 2011 e il 2019: gli ultimi anni non sono sufficienti a recuperare l'erosione avvenuta tra il 2011 e il 2014. Terzo, nel decennio si registra un ampliamento del differenziale tra produttività e costo del lavoro, rivelando una tendenza verso un incremento della disuguaglianza distributiva ovvero una diminuzione della quota di prodotto che afferisce alla forza lavoro occupata.

Nel loro insieme questi risultati confermano le evidenze emerse in precedenti studi Inapp e di altri autori aventi per oggetto l'analisi comparativa della competitività, dei salari e della distribuzione del reddito da lavoro in Italia (Bloise *et al.* 2021; Inapp e Ricci 2018).

Figura 1.14 Dinamica della produttività e del costo del lavoro (2010-2019)

Nota: il campione di riferimento è costituito da tutte le società di capitali con almeno un dipendente operanti nel settore privato extra-agricolo.

Fonte: elaborazione Inapp su dati ORBIS-Moodys 2010-2019

Naturalmente il dato medio nazionale può celare rilevanti eterogeneità in funzione della specializzazione dimensionale, settoriale e geografica del sistema produttivo.

Dinamica più virtuosa nelle medie imprese

Si registrano ad esempio evidenze diverse per le piccole e medie imprese rispetto a quelle di grandi dimensioni. La figura 1.15 può essere sintetizzata come segue. Le imprese con meno di 50 dipendenti rivelano un pattern abbastanza simile a quello registrato dall'intera economia sia per l'andamento 'stazionario' della produttività che per l'ampiamiento dei differenziali rispetto ai costi medi, un fatto che non dovrebbe stupire nella misura in cui circa il 90% del tessuto imprenditoriale italiano è costituito da piccole realtà. È interessante notare, d'altra parte, come le imprese di media dimensione (50-249 dipendenti) siano quelle con la dinamica più virtuosa in termini di produttività e di costo del lavoro medio: entrambe queste grandezze crescono nel periodo e il loro differenziale non si modifica significativamente. In linea con le attese, le grandi realtà produttive con oltre 250 dipendenti hanno una produttività e pagano salari medi più alti rispetto al resto dell'economia; al contempo, per esse l'andamento della produttività e del costo del lavoro rimane speculare nel tempo e non si manifestano dunque forti alterazioni distributive.

Numerosi fattori possono essere chiamati in causa per razionalizzare quanto emerge dalla figura 1.15: dal profilo di *corporate governance* alla diffusione delle nuove tecnologie fino ad arrivare all'assetto istituzionale delle relazioni



industriali. Tutti questi elementi sono fortemente correlati alla dimensione media delle imprese e, conseguentemente, possono contribuire a spiegare i pattern osservati della produttività e dei salari medi in funzione della grandezza delle realtà imprenditoriali.

Figura 1.15 Dinamica della produttività e del costo del lavoro per dimensione (2010-2019)



Fonte: elaborazione Inapp su dati ORBIS-Moodys 2010-2019

Per quanto concerne la specializzazione settoriale, la figura 1.16 riporta i dati della produttività e del costo del lavoro osservati nei comparti produttivi caratterizzati da diversi gradi di innovazione tecnologica/intensità di conoscenza, secondo la classificazione OCSE.

Si nota così che, nei settori manifatturieri ad alta tecnologia (*High-tech*), l'evoluzione della produttività del lavoro presenta una dinamica debolmente crescente nel periodo preso in esame, dinamica che in parte si riflette in quella del costo medio del lavoro. Nelle realtà imprenditoriali ad alta intensità di tecnologia, si conferma quindi una (contenuta) evoluzione positiva della competitività e non si ravvisano evidenti scostamenti dei pattern tra efficienza e distribuzione.

Nelle imprese industriali a media e bassa tecnologia (in cui si includono le *public utilities*) (*Med-Low tech*) i pattern sono sostanzialmente stazionari tra il 2011 e il 2019, sebbene si registri un tenue incremento sia della produttività che dei costi medi del lavoro a partire dal 2017 in coerenza con la fase congiunturale positiva.

Il quadro empirico diventa più eterogeneo per le imprese specializzate nei servizi. In particolare le realtà imprenditoriali nei servizi ad alto contenuto di conoscenza (*KIS-Market*) la produttività inizia a crescere a partire dal 2017 dopo che nel quinquennio precedente era rimasta costante o debolmente declinante. In questi settori, d'altra parte, la dinamica dei salari manifesta un andamento negativo nel periodo in esame, senza sostanziali variazioni congiunturali. Per i servizi ad alta tecnologia quindi l'incremento di efficienza produttiva segnalato negli anni recenti si accompagna a una compressione dei salari medi e, per differenza, a una variazione positiva della disuguaglianza distributiva.

Le imprese operanti nei servizi a basso contenuto tecnologico (*Low-KIS Market*) sperimentano un andamento generalmente declinante della produttività tra il 2011 e il 2017 (con un'inversione congiunturale intorno al 2015), come accaduto per quelle specializzate nei servizi ad alta tecnologia. Tuttavia, a differenza di queste ultime, la performance positiva nel triennio 2017-2018 non appare sufficiente a recuperare i livelli di produttività del 2011.

Si conferma anche in questo caso la diminuzione dei costi medi del lavoro e un ampliamento dei divari distributivi.

**Figura 1.16 Dinamica della produttività e del costo del lavoro per settore (2010-2019)**

Fonte: elaborazione Inapp su dati ORBIS-Moodys 2010-2019

Per quanto riguarda l'eterogeneità territoriale, le statistiche descrittive non testimoniano sostanziali differenze negli andamenti delle grandezze economiche, nonostante i livelli delle produttività e dei costi del lavoro confermino il vantaggio delle regioni del Nord rispetto a quelle del Centro-Sud (figura 1.17). In particolare, sempre al netto degli effetti di composizione dell'occupazione che incidono sulla crescita delle variabili a inizio periodo, si nota che la tendenza della produttività per le imprese del Nord-Ovest è sostanzialmente costante con una leggera crescita negli ultimi tre anni; per quelle del Nord-Est la dinamica è più chiaramente congiunturale: vi è una fase negativa con un punto di inversione intorno al 2013-2014 in corrispondenza del quale si avvia una graduale crescita. Le implicazioni congiunturali caratterizzano differenzialmente il Nord-Ovest dal Nord-Est anche quando si esamina il costo medio del lavoro: in questo caso d'altra parte nel Nord-Est si assiste a una leggera ripresa dei salari medi dopo il 2017 che permette di recuperare il livello degli stessi che si era registrato nel 2011. Nel Nord-Ovest invece il costo medio del lavoro rimane costante a partire dal 2011. Nel complesso la quota di prodotto che remunera il lavoro sembra dunque diminuire soprattutto nelle regioni del Nord-Ovest rispetto a quelle del Nord-Est. Volgendo l'attenzione alle regioni del Centro-Sud è possibile sottolineare quanto segue. La produttività nelle imprese del Centro rimane costante o declina debolmente tra il 2011 e il 2017, per poi risalire a partire dal 2017 fino a recuperare i livelli iniziali. Per queste imprese il livello del costo del lavoro invece si riduce piuttosto stabilmente; conseguentemente nelle imprese dell'Italia centrale per il 2011 si assiste a un ampliamento dei differenziali tra efficienza e salari, ovvero a una erosione della quota di prodotto distribuito sotto forma di reddito da lavoro. In linea con le attese, le imprese del Meridione sono associate a una erosione progressiva sia della produttività che del costo medio del lavoro; per queste realtà si nota anche un significativo ampliamento dei differenziali tra le due grandezze.

Eterogeneità
territoriale

Figura 1.17 Dinamica della produttività e del costo del lavoro per macroarea geografica (2010-2019)

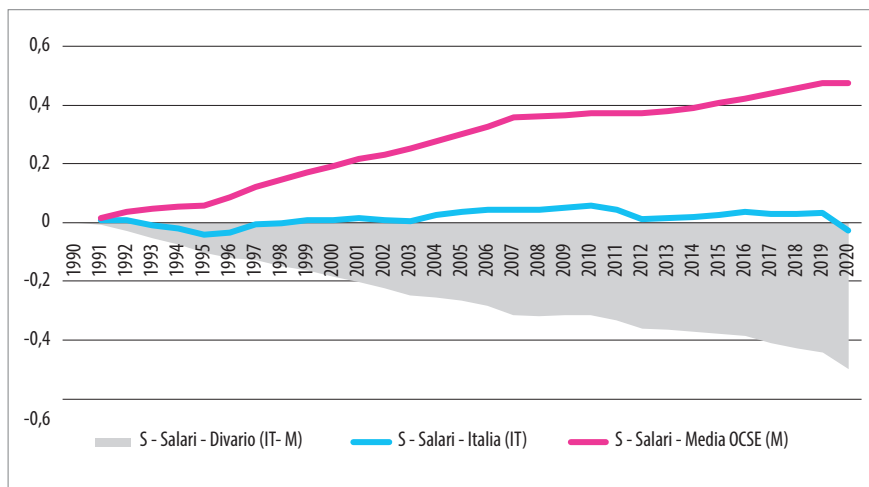


Fonte: elaborazione Inapp su dati ORBIS-Moodys 2010-2019

Le argomentazioni teoriche ed empiriche a supporto delle disuguaglianze territoriali sono numerose e ben documentate. In questa sede non si intende esaminarle in funzione dell'interpretazione dei risultati, quanto fare ad esse riferimento in supporto del risultato di fondo che emerge dalle analisi: le inerzie strutturali della dinamica della produttività e la tendenza a un incremento progressivo della disuguaglianza che si genera sul mercato del lavoro. Tali evidenze medie riflettono certamente alcune importanti eterogeneità settoriali, territoriali e dimensionali – inclusa la persistenza di un dualismo imprenditoriale già illustrato – tuttavia non alterano il quadro di fondo, che sembra coinvolgere l'intera economia italiana.

1.4 Salario minimo e sistema di determinazione salariale

In un quadro macroeconomico molto complesso, da un quindicennio influenzato da ricorrenti shock esogeni, profondi negli effetti così come rapidi nella diffusione su scala globale, la questione salariale assume una nuova importanza nel dibattito, anche a causa dell'inasprirsi del fenomeno del lavoro povero (si veda il paragrafo 5.2). L'Italia è l'unico Paese dell'area OCSE nel quale, dal 1990 al 2020, il salario medio annuale è diminuito (-2,9%), mentre in Germania è cresciuto del 33,7% e in Francia del 31,1%. Si tratta di un andamento composto, infatti nella decade 1990-2000 e in quella 2000-2010 i salari in Italia sono cresciuti, seppure con una dinamica piatta, rispettivamente dello 0,7% e del 5,2%. L'ultima decade 2010-2020 è stata quella maggiormente negativa con una caduta del -8,3%. In queste tre decadi è aumentato il divario tra la crescita media dei salari nei Paesi OCSE e la crescita dei salari in Italia (figura 1.18) progressivamente dal -14,6% (1990-2000), al -15,1% (2000-2010) e, infine, al -19,6% (2010-2020).

**Figura 1.18 Andamento salari medi annuali (1990-2020)**

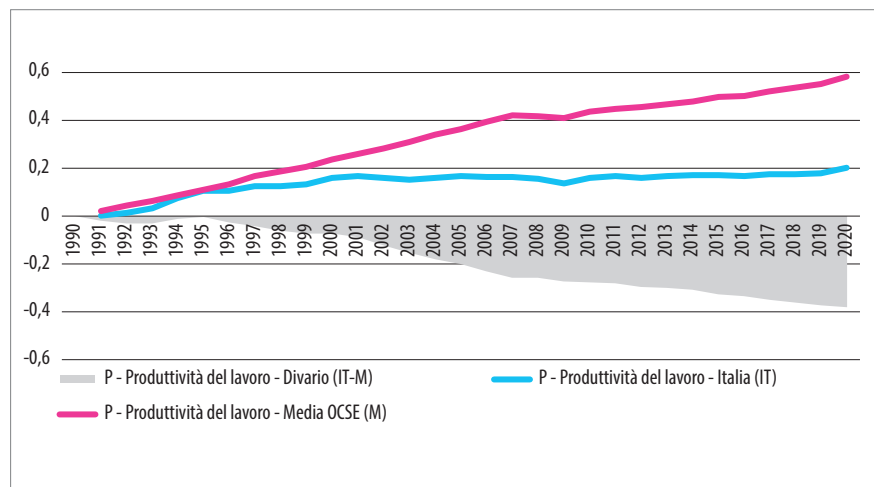
Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

Andamento
salariale e
produttività
del lavoro

Come evidenziato nel paragrafo precedente, alla questione salariale si aggiunge la problematica della contenuta crescita della produttività che rappresenta ormai un aspetto strutturale delle economie occidentali, ma soprattutto della nostra economia. Dal dopoguerra fino agli anni Settanta la crescita della produttività in Italia è stata più sostenuta della media europea, mentre dagli anni Novanta fino ai nostri giorni si è verificato un vero e proprio tracollo rispetto agli altri Stati dell'Unione (figura 1.19). Infatti, la dinamica della produttività del mercato del lavoro, seppur caratterizzata da un andamento positivo (dal 1990 al 2020 +21,9%), ha accumulato un ritardo di crescita.

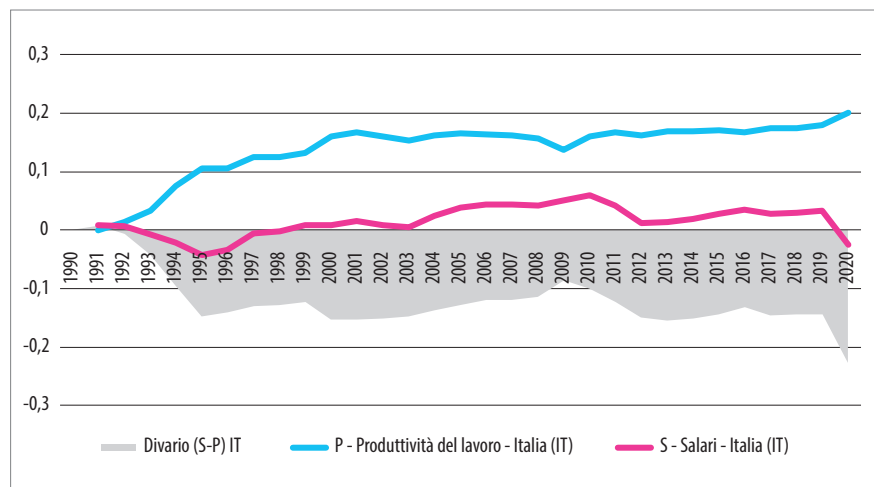
La produttività del lavoro comunque è cresciuta più dei salari (figura 1.20), quindi non solo la sua dinamica è stata contenuta, ma non sembrano nemmeno aver funzionato i meccanismi di aggancio dei livelli salariali alla performance del lavoro.

Figura 1.19 Andamento produttività del lavoro (1990-2020)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

Figura 1.20 Andamento della produttività del lavoro e dei salari in Italia (1990-2020)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE



Questa condizione di stagnazione dei salari è resa più preoccupante dai primi segnali di ripresa dell'inflazione, per cui si ritorna a parlare dei meccanismi per contrastarne gli effetti sul potere d'acquisto.

Le cause di una dinamica salariale così contenuta possono essere diverse, quelle che evidenziamo in questo paragrafo attengono agli istituti del mercato del lavoro e in particolare al modello di *wage setting* italiano.

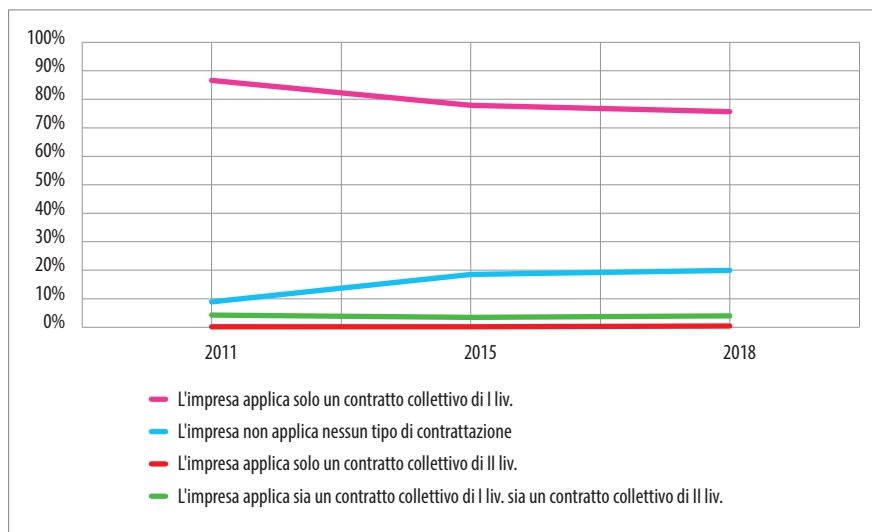
Com'è noto il meccanismo di negoziazione dei salari, fin dal Protocollo del '93, prevede due livelli negoziali specializzati e non sovrapposti con istituti diversi e non ripetitivi. Mentre al primo livello (CCNL) spetta di stabilire i minimi retributivi, nel secondo (nell'azienda o nel territorio) viene contrattato il salario di risultato legato a incrementi di produttività, di qualità e di altri elementi di competitività.

Per comprendere meglio l'efficacia di questo modello è opportuno verificare il grado di radicamento dei due livelli di contrattazione.

In primo luogo, l'indagine ricorrente Inapp-RIL⁷ mostra, di fatto, uno sbaramento alla diffusione del doppio livello di contrattazione tra le imprese (figura 1.21), probabilmente riconducibile al panorama dimensionale dell'impresa in Italia. È infatti sostanzialmente bassa e stabile nel tempo la quota di imprese che dichiara di applicare entrambi i livelli di contrattazione (4%); l'ultima annualità mostra un piccolo recupero che riporta il dato al livello del 2011. Inoltre, le tornate dell'indagine mostrano un allarmante decremento della quota di aziende che dichiarano di applicare un CCNL: nel giro di sette anni si rileva una drastica riduzione di queste aziende (-10%)⁸. Il fenomeno presenta peraltro degli aspetti paradossali se si tiene conto del contemporaneo esplodere della c.d. contrattazione pirata. In sostanza, mentre aumenta l'*offerta* di accordi collettivi applicabili, la *domanda* cala. Questa disaffezione, peraltro, si specchia nell'andamento della quota di imprese che dichiarano di non applicare alcun contratto. Pur con tutti i *caveat* derivanti dalla platea delle imprese intervistate (anche le micro-imprese), resta dunque il fatto che, inaspettatamente, questa quota di imprese nel tempo si è più che duplicata (erano pari al 9% nel 2011 per divenire il 20% nel 2018).

⁷ Rilevazione su imprese e lavoro (RIL), indagine campionaria su circa 26mila imprese rappresentative delle società di persone e di capitale non agricole.

⁸ Il dato qui presentato non è il classico indicatore relativo alla copertura della contrattazione collettiva. Sempre sulla base dei dati RIL, altrove abbiamo stimato il tasso di copertura del primo livello. Secondo queste analisi, nel 2018, al 77,8% dei dipendenti e al 64,6% del totale addetti delle imprese da 1 a 4 dipendenti risulta applicato un CCNL. Per maggiori approfondimenti si rinvia a Inapp (2022).

Figura 1.21 Quota di imprese che dichiarano di applicare un contratto collettivo (2011-2018)

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL 2011-2015-2018

Negli ultimi anni, d'altro canto, si è cercato anche di stimolare⁹ il ricorso alla contrattazione di secondo livello per aumentare il legame tra crescita dei salari e produttività del lavoro tramite la detassazione dei Premi di risultato (PdR). Il monitoraggio Inapp degli incentivi fiscali (Inapp *et al.* 2022) ha messo in evidenza una copertura media calcolata in termini di beneficiari coinvolti pari al 14,5%¹⁰, in linea con il basso grado di diffusione della contrattazione di secondo livello. L'aspetto preoccupante della distribuzione della contrattazione di secondo livello attivata per accedere agli incentivi sul PdR è rappresentata da tre polarizzazioni; la contrattazione di secondo livello infatti:

- è maggiormente diffusa presso le imprese di medie e grandi dimensioni;
- è presente in maniera fortemente differenziata a seconda del settore economico (fortemente diffusa nei settori Estrazione, Attività finanziarie e

Disomogenea e scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello

⁹ Il sistema di incentivi messi in campo dal Governo a partire dalla legge di Stabilità 2016 (Art. 1 co. 182-190 della L. n. 208/2015) prevede un regime fiscale agevolato sui premi di produttività successivamente potenziato dalla legge di Bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016).

¹⁰ Elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato* (rev. 21.07) e su dati Istat. Per maggiori approfondimenti si veda Inapp *et al.* (2022).

assicurative, Forniture, Manifatturiero, ma scarsamente diffusa nei settori Istruzione, Costruzioni, Turismo);

- si concentra nelle regioni del Centro-Nord, mentre è scarsamente radicata nelle regioni del Mezzogiorno (fatta eccezione per la Basilicata) (figura 1.22).

Figura 1.22 Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per regione in termini di beneficiari coinvolti



Fonte: elaborazione Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato* e su dati Istat (2021)

In sintesi, le evidenze empiriche sopra indicate forniscono, rispettivamente, tre indicazioni:

- fino a prima della crisi più recente, il sistema italiano di *wage setting* era fortemente centralizzato (le aziende applicano solo il primo livello, preferito per evitare costose trattative a livello aziendale) e sono costantemente poche le aziende che applicano entrambi i livelli;

- la scarsa diffusione del secondo livello di contrattazione è un freno per la crescita della produttività del lavoro e della componente salariale di premio di risultato;
- la contrattazione di produttività, così come configurata nell'ordinamento e laddove dovesse realmente funzionare, rischia di acuire – e non contrastare – le differenze settoriali, dimensionali e territoriali nella diffusione della contrattazione di secondo livello.

Questo non ottimale 'stato di salute' della contrattazione collettiva italiana pesa, chiaramente, nel dibattito sull'ipotesi di introduzione del salario minimo legale.

Il sistema italiano di determinazione dei salari, affidato in esclusiva alla contrattazione collettiva, è in discussione anche alla luce della Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea¹¹.

L'introduzione di un salario minimo legale in Italia

D'altronde, l'iniziativa legislativa della Commissione è contrastata e ha destato un acceso dibattito (Lübker e Schulten 2022). In particolare, guardano con sfavore all'iniziativa europea i Paesi in cui il sistema di determinazione salariale è affidato alla contrattazione collettiva (in particolare Danimarca e Svezia, ma non la Finlandia¹²).

L'iniziativa europea è comunque proseguita. Nel novembre 2021, la Commissione per l'Occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo ha adottato una Relazione più 'ambiziosa' (Müller e Schulten 2022), proponendo emendamenti al testo della Commissione¹³, nel tentativo, nel complesso, di conferire maggior forza vincolante all'atto legislativo europeo. Poi, il contrasto è riemerso nel Consiglio dell'Unione europea, il quale, in un Orientamento generale¹⁴ dello stesso periodo, ha rimarcato le questioni ancora aperte e proposto soluzioni di maggior compromesso. Nel gennaio di quest'anno sono quindi iniziati i negoziati informali tra i tre legislatori, Consiglio, Commissione e Parlamento – il c.d. 'trilogo' – (conclusi il 7 giugno

¹¹ Il testo della Direttiva, frutto del cd. trilogo (vedi *infra* nel testo), è reperibile qui <https://bit.ly/3VmxoLC>.

¹² Si parla di 'resistenza nordica' da parte dei governi scandinavi (<https://bit.ly/3GXrctw>). Il Parlamento svedese ha lamentato la violazione del principio di sussidiarietà (<https://bit.ly/3terNBI>) e clamorosa è l'iniziativa della Confederazione svedese dei sindacati (LO), la quale ha deciso di lasciare la CES (Confederazione europea dei sindacati) per protestare contro il suo supporto alla proposta di Direttiva (<https://bit.ly/3tcWh6L>).

¹³ *Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, (COM (2020)0682 – C9-0337/2020 – 2020/0310(COD)), reperibile qui <https://bit.ly/3zkrB7e>.

¹⁴ *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro per salari minimi adeguati nell'Unione europea. Orientamento generale*, reperibile qui <https://bit.ly/3GXPT9c>.



2022) con un accordo provvisorio, sicché la procedura legislativa dovrebbe risolversi positivamente entro l'anno¹⁵.

Aldilà delle sfumature – e i dubbi sulla vincolatività reale della disciplina – non c'è dubbio che, rispetto al recente passato, si tratta di un salto di qualità per le politiche sociali europee e anche di un vero e proprio cambio di paradigma rispetto al ruolo riconosciuto alla contrattazione collettiva dalle istituzioni europee (Müller e Schulten 2022).

Implicazioni
nazionali
dell'iniziativa
legislativa UE

La disciplina europea, in effetti, insisterà su sistemi nazionali di determinazione del salario piuttosto differenziati e, pertanto, il reale impatto andrà valutato, per così dire, caso per caso.

Le implicazioni di un eventuale intervento legislativo diretto a introdurre anche in Italia il Salario minimo legale (SML), come soglia minima su cui costruire un sistema di *wage setting*, sono di difficile determinazione. L'analisi degli eventuali impatti potrebbe portare a risultati diversi a seconda che si approcci la problematica dal punto di vista microeconomico oppure da quello macroeconomico. Il dibattito vede da un lato coloro che temono un aumento del costo del lavoro e una perdita di competitività delle imprese, una spinta inflazionistica e un aumento della disoccupazione; dall'altro, molti riconoscono nel salario minimo legale una leva importante per contrastare il fenomeno del lavoro povero, per ampliare il sistema delle tutele ai lavoratori esclusi dalla contrattazione, per garantire salari dignitosi e quindi anche pensioni dignitose a determinati target group come i giovani, le donne e i lavoratori nelle regioni del Mezzogiorno.

Guardando ad altri sistemi che hanno introdotto di recente il salario minimo legale (come la Germania), alcuni studi evidenziano un aumento dei salari senza una riduzione dell'occupazione (Dustmann *et al.* 2022). Tra gli impatti si è registrato solo un incremento dei cambi occupazionali, incentivando i lavoratori a basso salario a spostarsi da piccole imprese a bassi salari a più grandi imprese che tradizionalmente pagano salari maggiori. In generale, che l'introduzione di un SML non abbia effetti negativi sull'occupazione sembra un fatto ormai acquisito, grazie anche agli studi del premio Nobel David Card che ha dimostrato (Card e Krueger 1993) come l'aumento del salario minimo non causi una diminuzione dell'occupazione, ma, al contrario, un suo aumento. Anche se a livello generale sembra positivo l'effetto dell'introduzione di un salario minimo, possono verificarsi delle riallocazioni o effetti di segno opposto tra tipologie di imprese e categorie di lavoratori.

¹⁵ La Direttiva è stata definitivamente approvata dal Parlamento UE il 14 settembre 2022. Si veda <https://bit.ly/3Se0kKv>.

In questa particolare contingenza del ciclo economico restano, però, forti le preoccupazioni, soprattutto di alcune istituzioni come la Banca centrale europea, sul controllo dell'inflazione. Come evidenziato nel paragrafo iniziale di questo capitolo, i prezzi sono già aumentati per le politiche espansive post shock pandemico e per la ripresa del ciclo economico dopo i lockdown. Di recente la tendenza al rialzo di alcune materie prime è stata ulteriormente alimentata a seguito del conflitto bellico Russia-Ucraina. Il timore è che una crescita dei salari, determinata dall'introduzione di un SML, possa causare un'ulteriore spinta al rialzo dei prezzi. Da un'altra prospettiva la crescita dei salari (Resce 2018) potrebbe aumentare la domanda interna di beni e servizi che, per un'economia come quella italiana di tipo *wage led*, ovvero trainata dai salari, potrebbe rappresentare un'importante spinta alla crescita economica endogena.

I dubbi delle istituzioni e le preoccupazioni sulla spinta inflattiva

1.5 Transizione digitale: il ricorso al lavoro in piattaforma e GLG workers

Gli shock esogeni che hanno colpito il mercato del lavoro italiano hanno determinato, e stanno ancora determinando, profonde trasformazioni. Tali trasformazioni comprendono diversi elementi, primo fra tutti la tecnologia e i nuovi spazi di lavoro. La forza e la rapidità con cui le nuove tecnologie e l'utilizzo delle piattaforme digitali hanno portato un profondo cambiamento nelle economie moderne possono offrire a lavoratori e imprese nuove opportunità di lavoro. Le piattaforme digitali rappresentano infatti ordinati spazi virtuali in cui si realizzano l'organizzazione, il coordinamento e la valutazione di milioni di prestazioni lavorative umane, che concorrono alla diffusa esternalizzazione e scomposizione del processo lavorativo in micro-compiti, spesso affidati a una 'folla' di utenti-lavoratori (*crowdwork*). Lo spazio web diventa quindi un nuovo 'luogo di incontro' tra imprenditori, lavoratori e consumatori. L'analisi degli effetti di queste innovazioni è rilevante sia dal punto di vista delle relazioni di lavoro tra piattaforme e lavoratori sia da quello delle imprese che si avvalgono dei servizi di intermediazione delle piattaforme digitali¹⁶. Nella retorica della *sharing economy*, il lavoro su piattaforma è stato spesso presentato come un'attività accessoria che non richiede il complesso sistema di regolazione del lavoro subordinato 'standard'. Le piattaforme digitali si caratterizzano infatti per un'organizzazione del lavoro fluida, generalmente impersonale perché affidata alla regolazione di un algoritmo, la cui centralità

Gli interrogativi del lavoro su piattaforma: regolamentazione e dimensione del fenomeno

¹⁶ Secondo il censimento delle imprese Istat del 2018, in Italia erano circa 100mila le imprese con più di 3 addetti che si avvalgono di piattaforme digitali per vendere i propri prodotti o servizi. Sul tema, Inapp ha in corso una rilevazione (<https://bit.ly/3LqwPT8>).



e assenza di trasparenza fa emergere nuovi interrogativi, tanto che la stessa Commissione europea ha dato impulso a un percorso di regolamentazione di queste forme di lavoro¹⁷. A livello nazionale e internazionale (UE e G20) si ravvisa inoltre la necessità di disporre di un quadro organico di statistiche sul fenomeno¹⁸, anche per l'accelerazione impressa al fenomeno in seguito alla pandemia. Secondo l'ILO (2021), nel 2017 nei principali Paesi europei erano il 9,7% le persone in età lavorativa che dichiaravano di aver prestato attività lavorative per una piattaforma digitale nei precedenti dodici mesi. Secondo i dati più recenti dell'indagine ETUI (Piasna *et al.* 2022), realizzata in quattordici Paesi europei, il lavoro su piattaforma risulta ormai diffuso in modo piuttosto omogeneo, con in media il 4,3% (il 3,8% in Italia) della popolazione in età lavorativa che ha dichiarato di aver svolto un lavoro utilizzando una piattaforma digitale negli ultimi dodici mesi.

L'indagine Inapp-PLUS¹⁹ stima che tra il 2020 e il 2021 il 5,2% della popolazione tra 18 e 74 anni ha ottenuto un guadagno tramite piattaforme digitali, affittando locali, vendendo qualcosa o svolgendo attività lavorative²⁰. Tra questi, coloro che hanno dichiarato di aver offerto la propria prestazione lavorativa tramite le piattaforme²¹ sono 570.521, circa un quarto di quanti hanno guadagnato su Internet nello stesso periodo e l'1,3% della popolazione di 18-74 anni. Si tratta di un collettivo eterogeneo, all'interno del quale convivono sia persone coinvolte su base occasionale, sia occupati che considerano quella svolta per la piattaforma come la loro attività principale. Combinando le informazioni sulla condizione occupazionale dichiarata e

¹⁷ *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*, 9.12.2021, <https://bit.ly/3U62e0J>.

¹⁸ Proprio a partire da queste esigenze conoscitive Eurostat, su impulso della stessa Commissione, ha promosso in tempi molto rapidi l'inserimento di un modulo *ad hoc* nella *Labour force survey* del 2022, finalizzato proprio a misurare la consistenza dei lavoratori in piattaforma. Le rilevazioni statistiche sul fenomeno sono infatti problematiche perché riferite a posizioni lavorative intermittenti, con rischi più elevati di distorsione delle indagini campionarie. Inoltre, spesso molte indagini sul fenomeno fanno riferimento a campioni auto-selezionati presso utenti web che è difficile riportare alla popolazione complessiva, come ben illustrato in Inps (2018) o Istat (2021).

¹⁹ L'indagine Inapp-PLUS, nell'edizione del 2021, ha utilizzato ampliando un modulo specifico sul ruolo della Gig economy e sulle persone che a diverso titolo traggono guadagno da Internet. L'indagine, svolta con tecnica CATI, è stata condotta tra marzo e luglio 2021 su un campione di oltre 45mila individui dai 18 ai 74 anni (<https://inapp.org/it/dati/PLUS>).

²⁰ I dati sono stati diffusi il 4 gennaio 2022 con un Inapp Policy Brief (Inapp 2022). Oltre alla stima dell'indagine, in precedenza sono state diffuse stime da Inps (2018) e da Istat, utilizzando tuttavia definizioni e periodi di riferimento differenti.

²¹ Il quesito utilizzato per individuare i lavoratori delle piattaforme è il seguente: "Attualmente o nel 2020, ha guadagnato denaro accettando lavori attraverso questa tipologia di sito o app mobile, ad esempio consegnando pasti o prodotti a domicilio, pulendo la casa di qualcuno o realizzando compiti o incarichi lavorativi ottenuti online?".

sulla rilevanza attribuita all'attività svolta con la piattaforma, si ottengono tre gruppi di lavoratori:

1. gli occupati che considerano il lavoro svolto su piattaforma digitale come la propria attività principale (lo 0,6% della popolazione 18-74 anni, 274mila persone);
2. gli occupati che considerano il lavoro svolto su piattaforma digitale come un'attività secondaria (lo 0,3%, 139mila persone);
3. i non occupati, o occasionali, che svolgono attività lavorative tramite piattaforme digitali ma che, alla domanda sulla condizione occupazionale, si classificano come non occupati (lo 0,4%, 157mila persone).

I lavoratori delle piattaforme sono per oltre i tre quarti uomini: soltanto tra gli occasionali si rileva una quota leggermente più elevata di donne. Circa il 70% dei lavoratori delle piattaforme ha tra i 30 e i 49 anni, il 12,3% ha tra 18 e 29 anni e il 18,3% ha 50 anni o più. Mentre tra gli under 30 sono concentrati soprattutto i lavoratori occasionali, nelle classi di lavoratori adulti sono presenti soprattutto quanti ricorrono alle piattaforme per la loro attività principale o secondaria.

Sebbene spesso si tenda a identificare i lavoratori delle piattaforme con i rider addetti alla consegna di pasti, il fenomeno del lavoro in piattaforma coinvolge un ventaglio ampio di attività, che vanno dalla consegna di pasti a domicilio allo svolgimento di compiti online (traduzioni, programmi informatici, riconoscimento immagini). La classificazione proposta dall'ILO (ILO 2021), tra quelle presenti in letteratura²², risulta particolarmente utile ai fini espositivi perché distingue due categorie principali di piattaforme: le *Web Based Platform* (WBP), che prevedono lo svolgimento di micro-compiti svolti sul web e le *Location-Based Platform* (LBP), che mettono a disposizione prestazioni lavorative in luoghi geograficamente localizzabili e agiscono in settori economici tradizionali.

Secondo i dati Inapp, poco meno di due terzi delle attività riferite dagli intervistati può essere ricondotta alle piattaforme location-based, mentre il restante 35,1% riguarda attività svolte online per piattaforme web-based. Tra coloro che lavorano per piattaforme location-based si osserva una maggiore concentrazione di uomini e di individui tra i 30 e 49 anni, mentre le donne e i lavoratori con più di 50 anni lavorano più spesso per le piattaforme web. Se si considerano le condizioni contrattuali con cui viene svolto il lavoro, emerge che circa sette lavoratori su dieci hanno un contratto scritto che regola il rapporto con la piattaforma, soprattutto quando questa attività è quella principale. Ad essere privi di contratto scritto sono soprattutto coloro

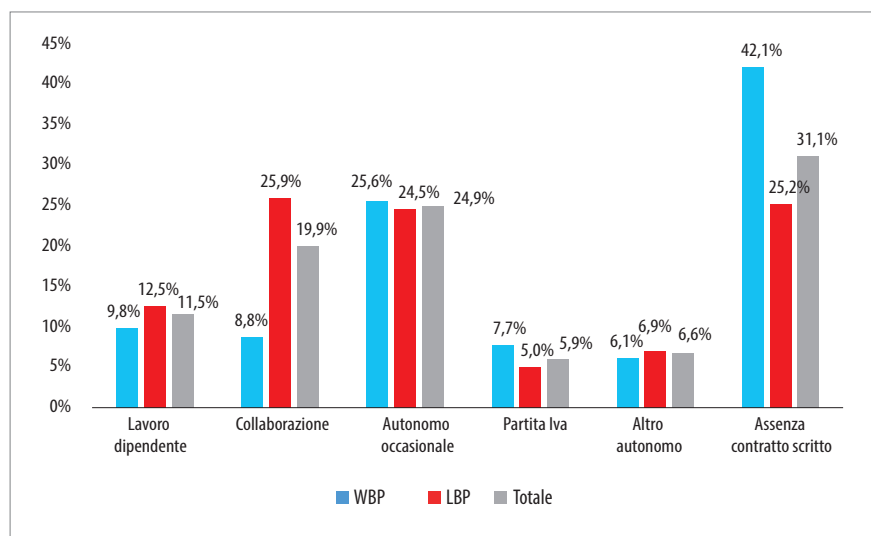
I dati Inapp: tipologia dei lavoratori e condizioni contrattuali

²² Per una rassegna si veda De Minicis et al. (2020).



che lavorano con le piattaforme web-based (figura 1.23). Inoltre, tra chi non ha un contratto scritto o non sa indicare la forma contrattuale prevalgono le donne, i giovani tra 18 e 29 anni e chi non è andato oltre la licenza media. Tra coloro che lavorano con le piattaforme location-based sono diffusi soprattutto i contratti di collaborazione o di lavoro dipendente (di cui è in possesso l'11,5% del totale dei lavoratori in piattaforma). Rispetto ai dati rilevati nel 2018, nel 2021 cresce la quota degli occupati in piattaforma che dichiarano che il reddito ottenuto con questa attività è una componente importante (48,2%) o essenziale (32,1%) del proprio budget (il complesso delle due voci era del 49% nel 2018). La modalità di risposta che suggerisce la sostanziale marginalità del reddito ottenuto dalle piattaforme ("Mi fa comodo averlo, ma potrei tranquillamente vivere senza") è stata indicata dal 19,7% dei lavoratori, con percentuali superiori alla media tra coloro che lavorano con la piattaforma come attività secondaria o in modo occasionale.

Figura 1.23 Lavoratori delle piattaforme per tipo di accordo e tipo di piattaforma (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Pertanto, tra le motivazioni principali che hanno spinto gli intervistati a scegliere questo tipo di attività, l'integrazione residuale del reddito appare minoritaria (12,4% dei lavoratori in piattaforma). La modalità prevalente, indicata dal 50,7% dei lavoratori delle piattaforme è infatti l'impossibilità di individuare alternative di lavoro.

È poi possibile anche approfondire le modalità con cui è organizzato il lavoro su piattaforma. I compensi sono erogati o direttamente dalla piattaforma o dal cliente finale (rispettivamente nel 33,9% e 53,2% dei casi), anche se il restante 12,9% dichiara di ricevere i compensi da altri soggetti. La paga a cottimo, per incarico effettuato, e quella oraria presentano quote quasi equivalenti (50,4% e 49,6%). Il cottimo, nel lavoro su piattaforma, per di più, è realizzato secondo orari stabiliti. L'account è attivato e amministrato direttamente da chi effettua la prestazione lavorativa nel 74,4% dei casi, mentre viene attivato e gestito da un altro soggetto nel 26% dei casi. Questo dato, letto insieme al pagamento erogato da altri soggetti, potrebbe nascondere potenziali rischi di caporalato digitale.

L'indagine rileva anche, per così dire, la multi-committenza, ovverosia la presenza dei lavoratori su più piattaforme contemporaneamente. Secondo i dati dell'indagine PLUS si stima che il 47% dei lavoratori utilizza due piattaforme, l'8% più di due. In particolare, tra i lavoratori delle LBP coloro che consegnano prodotti o pacchi sono i soggetti che utilizzano più piattaforme, mentre quelli che si occupano di food delivery si dividono in modo equivalente tra chi utilizza una o due piattaforme. L'indagine approfondisce anche la diffusione delle forme e valutazione del lavoro da parte dell'algoritmo, che determinano una classifica (ranking) e una valutazione (rating) per ciascun lavoratore sulla base di ogni singola prestazione lavorativa realizzata. I principali parametri di valutazione sono il numero degli incarichi portati a termine (59,2%), il giudizio dei clienti (42,1%), il tempo di esecuzione degli incarichi (15,1%). La valutazione algoritmica di ranking e rating incide sulla futura allocazione del tempo della prestazione (slot) e quindi sui criteri di pagamento. Secondo i dati PLUS, infatti, per il 40,7% dei lavoratori un rating negativo può comportare una riduzione degli incarichi lavorativi più redditizi, per più del 20% un peggioramento degli orari in cui svolgere la prestazione, per un altro 25% può comportare una riduzione degli incarichi in generale, mentre per circa un 3% si può tradurre in un blocco forzato dell'accesso alla piattaforma. Spesso si tratta di una disconnessione non motivata, attivata autonomamente dall'algoritmo, che delinea un sistema di controllo rigido e non trasparente.

La pluralità di caratteristiche del lavoro e dei lavoratori delle piattaforme suggerisce la necessità di un nuovo quadro regolatorio. In questo contesto, particolare rilievo assume la proposta di Direttiva del 9 dicembre 2021 della Commissione europea (COM(2021) 762 final), che andrebbe letta in termini complementari insieme ad altre importanti iniziative, come quella relativa a salari minimi adeguati e all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.



Box 1.1 **Regolazione giuridica del lavoro in piattaforma**

La legge n. 128/2019 prevede un duplice binario di protezione del lavoro tramite piattaforma: oltre ad una disciplina dedicata ai soli lavoratori autonomi del settore del trasporto urbano, affina ed estende la nozione di collaborazione etero-organizzata, il più recente strumento nella ormai trentennale lotta al falso lavoro autonomo. Questa innovazione riveste un rilievo specifico nel settore del lavoro tramite piattaforma: secondo il Ministero del Lavoro, proprio il lavoro autonomo etero-organizzato costituisce “l’ipotesi attrattiva prevalente di disciplina dell’attività dei rider”²³. Tuttavia, non è ancora sopito il dibattito giurisprudenziale e dottrinario sulla reale portata di questa innovazione, pertanto rimangono incerti confini e ampiezza delle tutele concretamente applicabili ai lavoratori. A questa incertezza definitoria, se ne aggiunge un’altra: la legge, fin dal 2015, affida alla contrattazione collettiva un importante ruolo integrativo/suppletivo della disciplina legale. Di fatto, questa delega si è diramata lungo un duplice, e alternativo, asse disciplinare: da una parte si ha il discusso accordo settoriale tra Assodelivery e Ugl del 15 settembre 2020 che qualifica i rider come lavoratori autonomi, li sottrae all’apparato di tutela del lavoro subordinato e, al contempo, deroga alla disciplina legale in materia di compenso; dall’altra, il sindacalismo confederale che ha ripreso la strada tracciata dall’accordo integrativo al CCNL della Logistica del 18 luglio 2018 e del 2 novembre 2020 sottoscrivendo con le associazioni datoriali del settore uno specifico ‘protocollo attuativo’. Il protocollo estende anche ai rider autonomi la disciplina collettiva dedicata ai ciclofattorini subordinati. In solitudine, Just Eat – fuoriuscita da Assodelivery – ha sottoscritto lo scorso anno un accordo aziendale con le sigle dello stesso settore (ma non solo), nel quale si dispone, in maniera diametralmente opposta all’accordo settoriale, un “modello organizzativo innovativo che prevede l’utilizzo del contratto di lavoro subordinato per l’assunzione dei ciclofattorini”.

Oltre all’incertezza sull’*enforcement* della disciplina legislativa e collettiva in essere, pesa la recente proposta di Direttiva diretta al “miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme”²⁴. Questa, innanzi tutto, a differenza della normativa italiana, riguarda tutte le tipologie di piattaforme di lavoro e non ammette limiti relativi al settore economico di appartenenza.

La proposta affronta anche la questione della corretta qualificazione del rapporto di lavoro, come è noto, prevedendo l’introduzione di meccanismi atti a favorire, in sede giudiziaria e amministrativa, il lavoratore: una presunzione relativa – che cioè ammette la prova contraria – di lavoro subordinato. Su questo aspetto, va detto, la proposta di direttiva non rappresenta una novità. Anche sul fronte interno si tratterebbe di una sorta di ‘ritorno al passato’, perché il legislatore italiano aveva già previsto meccanismi analoghi per contrastare il falso lavoro autonomo.

²³ Così la Circolare ministeriale n. 17 del 19 novembre 2020.

²⁴ Si veda la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*, (COM 2021) 762 def.

La proposta non si occupa solo dei vecchi rischi – prevenire l’uso distorto del lavoro autonomo – ma anche di contrastare quelli emergenti e cioè di “garantire l’equità, la trasparenza e la responsabilità” del c.d. management algoritmico. Rispetto a questo si prevedono inedite forme di tutela che si estrinsecano, in primo luogo, in un ampio diritto di informativa dovuta dalle piattaforme ai lavoratori (ma anche dei loro rappresentanti) sui sistemi in uso e, in secondo luogo, sulla minimizzazione dei dati personali utilizzabili dagli stessi. Infine, impone, in linea con il divieto di decisioni automatizzate del *General data protection regulation* (GDPR), la garanzia del riesame umano delle principali decisioni assunte. Questo inedito apparato di tutele sulla gestione algoritmica è universale, e cioè si applica, nella quasi totalità, a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla qualificazione giuridica (subordinata o autonoma) del rapporto. In altre parole, la disciplina è volta, attraverso norme sostanziali e procedurali, a dischiudere il c.d. *black box* algoritmico, prevedendo profili di responsabilità (*accountability*) delle piattaforme nei confronti dei lavoratori. Come giustamente sottolineato, al fine di garantire piena effettività di questo inedito apparato, andrebbe verificata, seppure non espressamente prevista dalla proposta, la possibilità di prevedere un ruolo specifico dei rappresentanti dei lavoratori e della contrattazione collettiva.

1.6 Profili di organizzazione del lavoro nello smart working emergenziale

L’ultimo biennio, caratterizzato dagli sconvolgimenti pandemici, ha comportato una sperimentazione su larga scala di prime forme di trasformazione organizzativa del lavoro connessa a forme di transizione digitale. Una revisione organizzativa nei contesti di lavoro, innovata nei propri cardini, costituisce, ad avviso di chi scrive, il fattore principale e imprescindibile per un’impresa realmente smart. Tuttavia, nella vertiginosa diffusione pandemica, in luogo di un reale smart working, si è assistito prevalentemente a una mera remotizzazione del lavoro, con alcuni elementi solo *in nuce* rispetto a nuovi possibili modelli organizzativi, anche grazie a un uso più ‘intelligente’ delle tecnologie. I dati della V indagine Inapp sulla Qualità del lavoro in Italia (QDL)²⁵, consen-

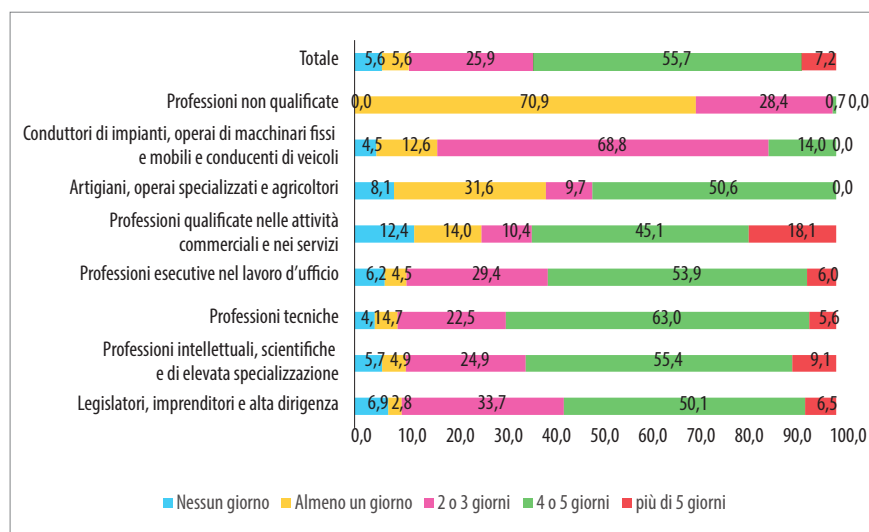
²⁵ La V indagine Inapp sulla Qualità del lavoro in Italia si è svolta fra febbraio e giugno 2021 e ha interessato un campione di 15.000 individui occupati con un’età superiore a 17 anni, stimati tramite l’indagine Istat RCFL e di 5.000 unità locali/imprese. Rispetto ai lavoratori, la base informativa della sezione sullo smartworking ha come universo di riferimento i lavoratori dipendenti, i prestatori d’opera (co.co.co, occasionali), i coadiuvanti familiari e i soci di cooperativa del settore pubblico, privato e non profit. Sono esclusi tutti gli autonomi in senso stretto (imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio). Riguardo alle unità locali/imprese, la base informativa ha come universo di riferimento le unità locali, operanti in tutti i settori dell’economia italiana ad esclusione del settore pubblico e del settore agricolo. Le unità locali eleggibili fanno parte di società di persone, di capitali, di cooperative, di altra società privata e a partecipazione statale; sono esclusi gli imprenditori individuali, i liberi professionisti, i lavoratori autonomi. Inoltre, nella popolazione di riferimento non sono incluse le unità locali senza addetti. Tale popolazione è ricavata dall’archivio Istat ASIA – Unità locali.



tono di confrontare le dichiarazioni di lavoratori e datori di lavoro in merito all'impatto del lavoro agile, seppur emergenziale, sull'organizzazione del lavoro (Inapp e Canal 2022).

Per quanto afferisce ai datori di lavoro, su 1.746.527 unità locali operanti nel settore privato extra agricolo, è il 13,3% a dichiarare di aver utilizzato forme di lavoro da remoto e, nello specifico, l'11,2% in modalità agile emergenziale e 2,1% in telelavoro. Nel 2021 la diffusione di forme di lavoro da remoto risulta, quindi, in calo rispetto a quanto rilevato nel 2020 durante la prima fase dell'emergenza sanitaria (Istat 2022). In riferimento a quanto dichiarato invece dai lavoratori, osservando la distribuzione dei giorni lavorati a distanza per grandi gruppi professionali, emerge che una remotizzazione 'più spinta', pari a 4-5 giorni a settimana, ha riguardato le professioni tecniche (63%), le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione (55,4%) e le esecutive nel lavoro di ufficio (53,9%). Interessante in merito il dato medio, che si pone a 2-3 giorni a settimana, che è stata la modalità ibrida prevalente per i conduttori di impianti, operai fissi e mobili e conducenti di veicoli (figura 1.24).

Figura 1.24 Giorni settimanali svolti da remoto per grande gruppo professionale. Anno 2021 (val. %)



Nota: sono escluse le forze armate.

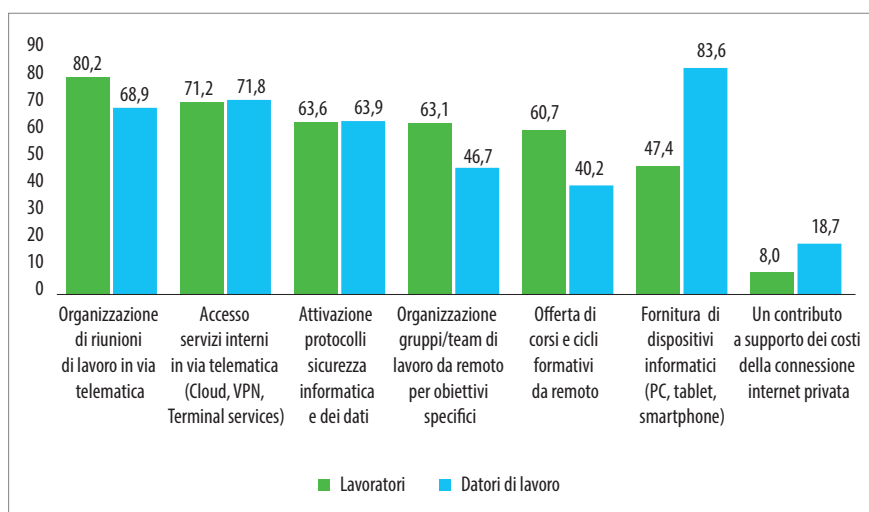
Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp, V Indagine QDL (campione lavoratori)

Per quanto attiene all'impatto sui modelli organizzativi presenti nei contesti di lavoro, sono state confrontate le dichiarazioni fornite dai datori di lavoro con quelle dei lavoratori, operazione da cui si traggono una serie di evidenze, che meritano una riflessione.

Procedendo innanzitutto all'analisi degli interventi organizzativi, le risposte appaiono piuttosto allineate tra lavoratori e datori di lavoro. A mostrare un differenziale maggiore sono i quesiti sull'organizzazione di riunioni in via telematica, che risulta una modalità adottata secondo l'80,2% dei lavoratori, ma in numero inferiore di oltre 10 punti percentuali per i datori di lavoro, attestandosi su un dato al di sotto del 70%. Passando all'organizzazione di gruppi/team di lavoro da remoto su obiettivi specifici, trattasi di misura adottata per oltre il 60% dei lavoratori, ma per meno del 50% dei datori di lavoro. Dato invece speculare si ha in ordine all'accesso ai servizi interni, in entrambi i casi poco più del 70% dichiara di avervi avuto accesso e, per quanto afferisce all'attivazione di protocolli di sicurezza informatica e dei dati, vi è un'evidenza pressoché identica. Da un punto di vista strutturale, le carenze appaiono maggiori e richiede ulteriore approfondimento l'esito per cui il 60,7% dei lavoratori afferma di aver usufruito di un'offerta di corsi e cicli formativi da remoto, mentre per i datori di lavoro è solo il 40,2% a dichiarare di aver dato luogo a tale offerta (figura 1.25).

L'impatto
sull'organizzazione
del lavoro

Figura 1.25 Misure adottate per favorire lo smart working: dichiarazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Anno 2021 (val. %)



Nota: si riferiscono alle unità locali operanti in tutti i settori dell'economia italiana ad esclusione del settore pubblico e del settore agricolo.

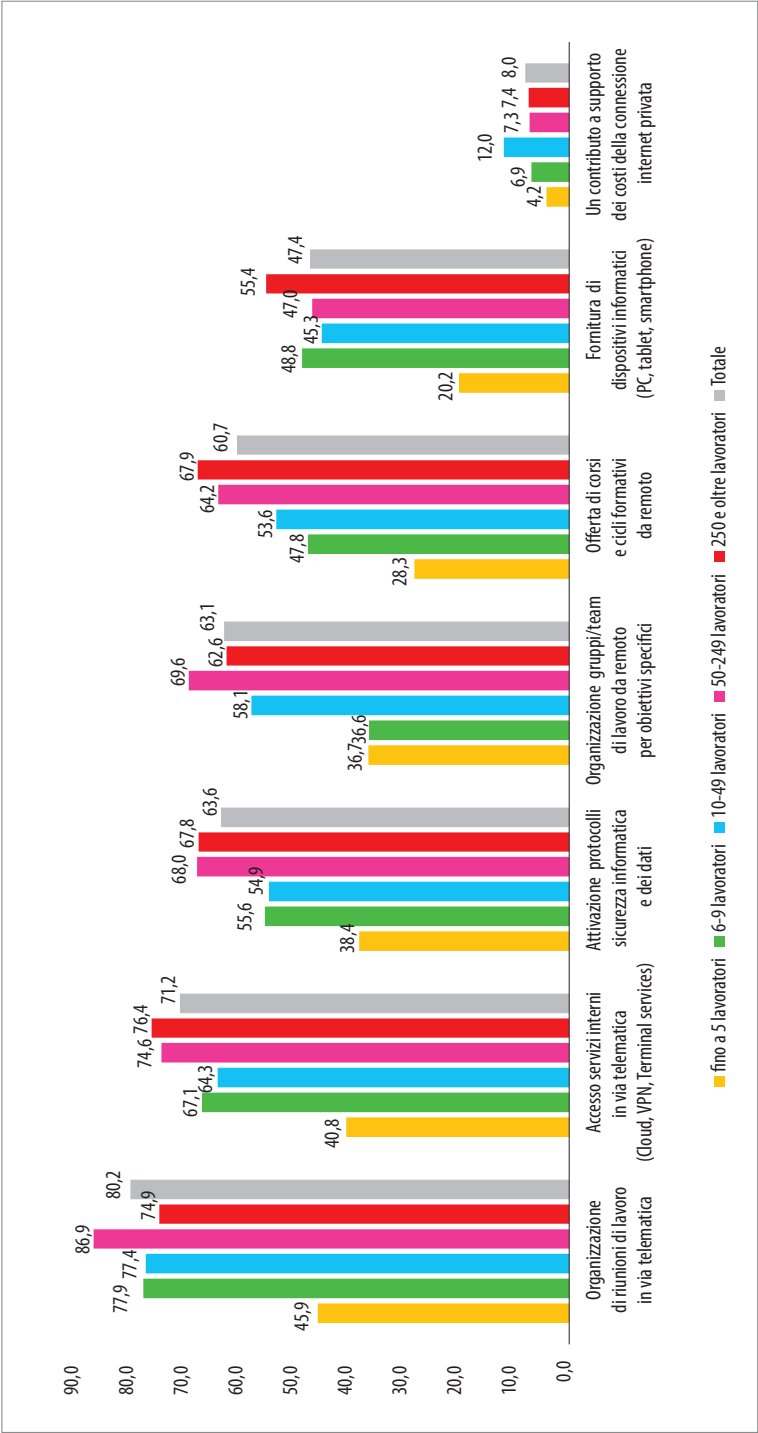
Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp, V Indagine QDL (campione lavoratori e campione unità locali)



Se si passa a esaminare le misure adottate in relazione alla dimensione della sede nella quale il dipendente opera, le grandi imprese (oltre 250 dipendenti) e le medie (tra i 50 e i 249) presentano il maggiore attivismo sul punto, con delle eccezioni date dalle piccole. Per la quasi totalità delle medie (l'86,9%) si è proceduto costantemente all'organizzazione di riunioni da remoto e per le altre tipologie di aziende il dato non scende mai al di sotto del 70%, eccettuate quelle con fino a 5 lavoratori per le quali è inferiore al 50%. In riferimento all'accesso ai servizi interni in via telematica il dato per le grandi e medie imprese è quasi identico per le prime, oltre il 76%, mentre per le seconde è di poco inferiore 74,6%. Anche per le piccole e le micro-imprese è simile, attestandosi in entrambi i casi in misura superiore al 60% e, nello specifico, al 67,1% per le imprese tra i 6 i 9 lavoratori, al 64,3% per le realtà tra i 10 e i 49, mentre il dato per quelle sino a 5 lavoratori appare più critico fermandosi al 40,8%. Interessante l'esito che riguarda l'organizzazione di gruppi e team di lavoro da remoto su obiettivi specifici, in quanto a dichiararlo maggiormente sono le medie imprese (quasi il 70%) e poco più del 60% delle grandi. Riflessione merita la polarizzazione che si riscontra nelle piccole e micro-imprese, secondo cui per le prime trattasi di un fenomeno dichiarato dal 58,1% mentre per le seconde da oltre il 36% (per quanto attiene al versante investimenti non stupisce che il dato più consistente sia in capo alle sedi di maggiori dimensioni). Nello specifico, ad aver offerto corsi e cicli formativi da remoto è quasi il 68% delle grandi imprese e a seguire il 64,25% delle medie, in quanto trattasi delle realtà che generalmente investono in misura maggiore sul punto²⁶. Le piccole e le micro si attestano invece intorno al 50%, anche in questo caso sussiste una polarizzazione accentuata, con quelle sino a 5 lavoratori ferme al 28,3%. Sul versante delle infrastrutture informatiche in termini di device, le prime a seguire le grandi imprese, che si attestano al 55,4%, sono le aziende tra i 6 e i 9 addetti di poco sotto al 50%. Anche in questo item, maggiore polarizzazione si ha con le realtà di piccolissime dimensioni, dove il dato scende al 20,2%. Infine, ad offrire un contributo per i costi di connessione privata sono soprattutto le piccole imprese tra i 10 e i 49 dipendenti, in quanto sono le uniche a superare il 10% mentre le grandi, le medie e le micro, comprese tra i 6 e i 9 addetti, presentano un dato intorno al 7%, e infine le micro, fino a 5 dipendenti non raggiungono neanche il 5% (figura 1.26).

²⁶ Per approfondimenti si veda Inapp (2021, 187 ss.).

Figura 1.26 Misure adottate per favorire lo smart working per dimensione della sede in cui è impiegato il lavoratore. Anno 2021 (val. %)



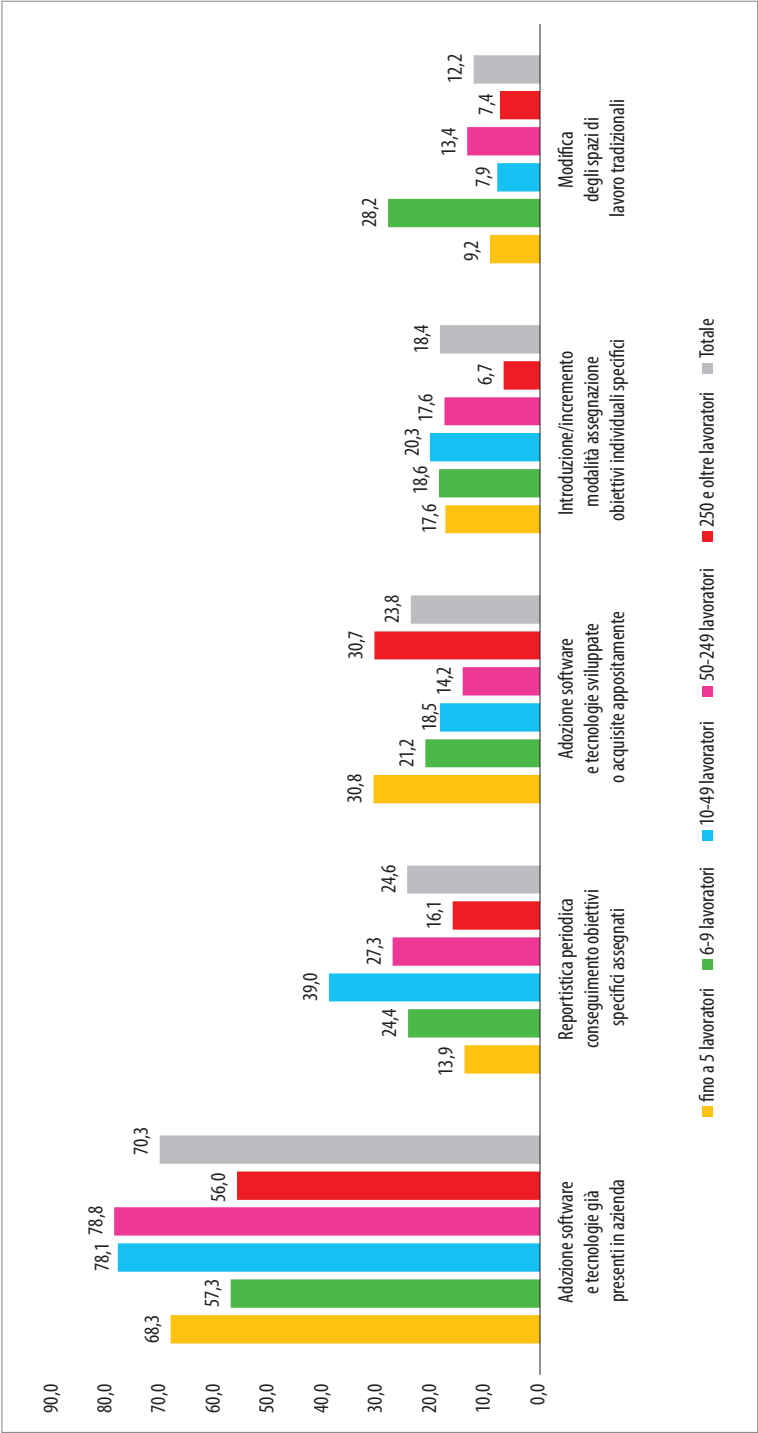
Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp – V Indagine QDL (campione lavoratori)



In merito a quanto dichiarato dai datori di lavoro riguardo alle misure organizzative implementate per adottare lo smart working, il quadro si amplia. Fra le misure volte al monitoraggio e controllo della prestazione di lavoro, ad adottare una reportistica periodica sul conseguimento degli obiettivi assegnati sono innanzitutto le imprese tra i 10 e i 49 dipendenti, che presentano il dato più elevato attestandosi quasi al 40%, mentre quello delle medie è del 27%. Infine, il dato delle grandi imprese (16,1%) è più prossimo a quello delle realtà di piccolissime dimensioni (13,9%). Interessante l'evidenza relativa all'introduzione/incremento di modalità di assegnazione di obiettivi individuali specifici. Dalla micro-impresa alla media, a dichiararne l'attivazione è circa il 20% delle stesse, mentre la percentuale scende notevolmente nelle grandi dove è al di sotto del 10%, presumibilmente perché trattasi di modalità introdotte in precedenza o attestatesi già su modelli organizzativi basati su fiducia e responsabilità più consolidati, essendo le realtà dove vi era una maggiore presenza del fenomeno già in fase pre-pandemica (oltre a essere quelle nelle quali si è dato avvio alle prime sperimentazioni di smart working²⁷). Infine, si ritiene opportuno rilevare, attesa la vigenza ancora del lavoro agile emergenziale durante la rilevazione effettuata con l'indagine cui qui si riferisce, è che alcune aziende abbiano dato luogo anche a una modifica degli spazi di lavoro tradizionali, tra cui la riduzione delle sedi aziendali, la creazione di postazioni condivise e/o in rotazione, la revisione del layout, la conversione o cambio di destinazione degli spazi ecc. Le più attive in tal senso sono le micro-aziende tra i 6 e 9 addetti, a seguire le medie con un dato non di molto superiore al 10% e a superare le medie e le grandi sono anche quelle con fino a 5 addetti che si attestano a 9,2%, mentre le altre intorno al 7% (figura 1.27).

²⁷ Si consenta rinvio a Inapp (2021, 58).

Figura 1.27 Misure organizzative adottate con lo smart working per dimensione dell'Unità locale. Anno 2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp – V Indagine QDL (campiono unità locali)



Box 1.2 **Regolamentazione dello smart working**

La pandemia ha comportato un effettivo spartiacque per il fenomeno dello smart working: quest'ultimo ha infatti avuto un'incidenza tale da richiedere una necessaria riflessione sul correlato istituto giuridico. Innanzitutto, come noto, alter ego ordinamentale è il lavoro agile di cui al Capo II della legge n. 81/2017, che appare oggi avviarsi a un'ulteriore fase. Obiettivo cui tendere è l'implementazione di un reale smart working, che valorizzi la matrice ibrida del modello organizzativo, con un ottimale connubio tra lavoro in presenza e da remoto, nonché tra produttività/competitività e *work-life balance*. Lo smart working comporta infatti una completa riorganizzazione del lavoro e una reingegnerizzazione dei processi produttivi di beni e servizi, sia privati che pubblici. Tali aspetti sono alla base, costituendone un elemento precipuo che non può essere tralasciato qualora si voglia procedere a un'ottimale disciplina.

Un ruolo fondamentale nell'implementazione del lavoro 'intelligente' è assolto dalle tecnologie più avanzate: dai vari tipi di AI, alla realtà aumentata, al *machine learning*. Si tratta di innovazioni tecnologiche che è opportuno vengano intese non solo come abilitanti, ma quali parte attiva di un nuovo paradigma del lavoro.

In detto percorso non si può prescindere dal coinvolgimento stesso dell'impresa nei processi di regolazione attraverso il confronto con i corpi intermedi e con gli stessi lavoratori, riconoscendo espressamente un ruolo fondamentale alla contrattazione collettiva. Sulla scorta di questa osservazione si pone il nuovo ruolo conferito alle relazioni sindacali, o che comunque sembra essere stato riacquisito dalle medesime, attraverso il *Protocollo sul lavoro agile* siglato dalle Parti sociali unitamente al Ministero del Lavoro il 7 dicembre 2021. Il citato accordo interconfederale riprende l'architettura normativa del lavoro agile, mantenendone i cardini, ai quali vengono annesse alcune nuove precisazioni. Le parti firmatarie hanno, infatti, affrontato, nel citato atto di indirizzo, nuovi temi rispetto al quadro regolatorio di cui alla legge n. 81/2017, come ad esempio la *cybersecurity*, ambito sempre più delicato e necessitante di congrua progettazione. Inoltre, hanno attribuito maggiore centralità ad altri asset quali l'organizzazione del lavoro, le cui disfunzioni possono contribuire a generare l'isolamento del lavoratore o dar luogo a fenomeni di *overworking* 'improduttivo', se non ledere diritti ormai consolidati, come la riservatezza/privacy, o emergenti quali quello alla 'disconnessione'. Per quanto attiene al comparto pubblico il coinvolgimento delle Parti sociali è stato nitidamente previsto già a partire dal 10 marzo 2021, data in cui il Governo e le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno sottoscritto il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, nel quale si sono espressamente impegnati a procedere alla "definizione, nei futuri contratti collettivi nazionali, di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, a un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata". Pertanto il combinato disposto tra il nuovo art. 14 della legge n. 124/2015 e il suddetto accordo interconfederale ha attribuito sin da subito alle relazioni sindacali nella PA un ruolo essenziale di definizione eteronoma del testo normativo sul lavoro agile, confermato dalla concertazione avviata sulle ultime linee guida governative adottate sul punto (Zucaro 2021), nonché da specifico recepimento a livello normativo.

In termini di regolazione un lascito certo della fase pandemica è quindi un riscoperto ruolo della contrattazione collettiva, quale player privilegiato in materia, nonostante a livello normativo l'unico rinvio più puntuale alla stessa si rinvenga all'art. 20 della legge n. 81/2017, dedicato alla parità di trattamento. Nella fase attuale, peraltro, è stato incardinato anche un percorso di modifica della disciplina vigente che si articola nell'esame congiunto dei disegni di legge presentati a partire dalla fase pandemica e che potrebbe concludersi con una nuova disciplina normativa. Qualora non si pervenga a un aggiornamento del quadro regolatorio, a conclusione della facoltà di adozione della forma semplificata di lavoro agile (Inapp 2021) si tornerà alla disciplina ordinaria di cui alla legge n. 81/2017.

Conclusioni e prospettive

I dati riportati e discussi nel presente capitolo fotografano un Paese e il relativo mercato del lavoro che, dopo lo shock pandemico, sta cercando di recuperare sia in termini occupazionali che di produttività del lavoro. Tale ripresa, come discusso nel quadro macroeconomico, sta subendo, e subirà, una frenata non solo a causa del conflitto russo-ucraino e dei suoi conseguenti effetti sull'economia reale, ma anche del perdurare della pandemia.

Nonostante i segni di accelerazione, il mercato del lavoro italiano continua ormai da più di un decennio ad essere caratterizzato da elementi strutturali che allontanano l'Italia dagli standard europei, quali bassa crescita della produttività del lavoro, riduzione dei salari e aumento del ricorso a forme di lavoro non standard (legato principalmente alla crescita dei contratti a termine) con forti eterogeneità a livello settoriale, territoriale e per alcuni segmenti della popolazione. In particolare, la riduzione della disoccupazione che si è verificata durante lo stesso periodo dev'essere analizzata insieme agli incrementi del numero di persone che dalla forza lavoro sono state catapultate nell'inattività. I dati forniti dall'Istat a inizio 2022 forniscono un ulteriore indizio della possibile stasi occupazionale che, nel corso del 2022, potrebbe interessare il nostro Paese ovvero la combinazione tra l'aumento del numero di inattivi e quello dei disoccupati. Dati che indicano come meno persone cerchino attivamente lavoro, con una conseguente riduzione anche dei disoccupati, ma anche come conseguenza di una minore aspettativa per gli inoccupati di trovare lavoro.

Per capire se queste tendenze saranno o meno definitive è necessario comunque aspettare ulteriori dati sulle ore lavorate (pro capite e monte-ore), sulla produzione industriale e sui flussi di mano d'opera (avviamenti-cessazioni). Restano infine all'orizzonte alcune questioni problematiche: la progressiva digitalizzazione del mercato del lavoro italiano, che rischia di produrre contraccolpi nell'occupazione, la trasformazione ecologica e quella organizzativa.



Processi che determineranno un crescente bisogno di nuove figure professionali e per il quale sarebbe importante stabilire se i nuovi, come ad esempio il Fondo nuove competenze, e vecchi strumenti di aggiornamento formativo siano efficienti ed efficaci nel produrre gli effetti desiderati.

In conclusione, è opportuno tener presente come i significativi investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza potrebbero avere un significativo impatto sulla produzione, sull'occupazione e sugli investimenti. Le future scelte dei policy maker hanno il difficile compito di provare a colmare quello scalino di almeno 10 punti e 20 punti che dividono, rispettivamente, il nostro tasso di occupazione e il nostro tasso di crescita dei salari dalle medie europee. Il che significa politiche attive per l'occupazione sia sul terreno della formazione continua che su quello dell'accompagnamento al lavoro e anche politiche per la fuoriuscita dal 'lavoro povero': se queste ultime possano consistere nel salario minimo di legge o nella validità obbligatoria dei CCNL andrebbe stabilito nel corso di una seria discussione su come favorire la mobilità del lavoro, disincentivando il ricorso a strumenti puramente assistenziali in favore di misure più attive e orientate all'inserimento nel mercato. Le circostanze politiche ed economiche sembrano essere favorevoli: la ripresa e le risorse del PNRR costituiscono l'occasione per un salto di qualità del nostro mercato del lavoro.

Bibliografia

- Bloise F., Brunetti I., Cirillo V. (2021), Firm strategies and distributional dynamics: Labour share in Italian medium-large firms, *Economia Politica*, 39, n.2, pp.623-655
- Bugamelli M., Messori M., Monducci R. (2020), La produttività delle imprese italiane: andamento, determinanti e proposte per un rilancio, *Economia Italiana*, n.2, numero monografico
- Card D., Krueger A.B. (1993), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, NBER Working Paper n.4509, Cambridge MA, NBER
- Caselli M., Fracasso A., Scicchitano S. (2022), From the lockdown to the new normal: individual mobility and local labor market characteristics following the COVID-19 pandemic in Italy, *Journal of Population Economics*, n.35, pp.1517-1550
- De Minicis M., Donà S., Marocco M. (2020), Il lavoro online in Italia: Gig o Sharing economy? Prime evidenze empiriche da un'indagine Inapp, *Sinapsi*, X, n.3, pp.125-145
- Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M., vom Berge P. (2022), *Reallocation Effects of the Minimum Wage*, *The Quarterly Journal of Economics*, 137, n.1, pp.267-328
- Eggertsson G.B., Mehrotra N.R., Robbins J.A. (2019), A Model of Secular Stagnation: Theory and Quantitative Evaluation, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11, n.1, pp.1-48
- Erker T., Rühl C. (2021), *Oil Intensity: The Curiously Steady Decline of Oil in GDP*, New York, Columbia, Center on Global Energy Policy

- Fernald J.G., Wang C.J. (2016), Why Has the Cyclicalit  of Productivity Changed? What Does It Mean?, *Annual Reviews of Economics*, n.8, pp.465-496
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2021), La domanda di lavoro discontinuo nei dati amministrativi: dal 2009 al Covid-19, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.105-134
- ILO (2021), *World Employment and social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Geneva, ILO <<https://bit.ly/3tQG4DI>>
- IMF (2022), *World Economic Outlook. War Sets Back Global Recovery*, Washington DC, International Monetary Found
- Inapp (2022), *Lavoro virtuale nel mondo reale: i dati dell'indagine Inapp-PLUS sui lavoratori delle piattaforme in Italia*, Policy Brief n.25, Roma, Inapp
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e societ  in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Inapp, Canal T. (2022), *Attualit  e prospettive dello smart working. Verso un nuovo modello di organizzazione del lavoro?*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3Vqimv6>>
- 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
- Inapp, Ricci A. (2018), *Imprese, produttivit  e salari: evidenze per un'analisi delle politiche per il lavoro*, Inapp Report n.6, Roma, Inapp
- Inps (2018), *XVII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Istat (2022), *Situazione e prospettive delle imprese dopo l'emergenza sanitaria Covid-19*, Statistiche Report, Roma, Istat, 4 febbraio <<https://bit.ly/3qLIVwK>>
- Istat (2021), *Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attivit  di creazione di contenuti digitali, Audizione alla Camera dei Deputati, IX Commissione*, 14 luglio
- L bker M., Schulten T. (2022), *WSI Minimum Wage Report 2022*, Düsseldorf, WSI Institute of Social and Economic
- M ller T., Schulten, T. (2022), Minimum-wages directive: history in the making, *socialeurope.eu*, 1 July <<https://bit.ly/3zGQU>>
- Piasna A., Zwysen W., Drahokoupil J. (2022), *The platform economy in Europe. Results from the second ETUI Internet and Platform Work Survey*, Brussels, ETUI <<https://bit.ly/3qRnmLb>>
- Platzter J., Peruffo M. (2022), *Secular Drivers of the Natural Rate of Interest in the United States: A Quantitative Evaluation*, IMF Working Paper 22/030, Washington DC, IMF
- Resce M. (2018), Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.153-178
- Sajedi R., Thwaites G. (2016), Why Are Real Interest Rates So Low? The Role of the Relative Price of Investment Goods, *IMF Economic Review*, 64, n.4, pp.635-659
- Zucaro R. (2021), La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart, digitale ed efficiente, *Lavoro Diritti Europa*, n.4 <<https://bit.ly/3Bp2csw>>

2 Politiche del lavoro attive e passive. Un mix da riformulare



Sintesi

Lo scoppio della crisi sanitaria all'inizio del 2020 ha reso necessaria la sospensione o la riduzione di numerose attività lavorative, soprattutto nel corso del 2020. La conseguenza ovvia è stata l'aumento delle risorse finanziarie pubbliche destinate a rafforzare misure d'intervento passivo sul mercato del lavoro (integrazioni salariali per ridurre l'impatto della sospensione e/o diminuzione delle ore di lavoro, indennità di disoccupazione anche per i lavoratori atipici e autonomi). In alcuni Paesi europei si è cercato di favorire la mobilità di lavoratori verso settori che presentavano carenza di manodopera, e di proteggere particolari gruppi di individui che presentavano già prima della pandemia un basso grado di occupabilità. Gli interventi di politica attiva dovrebbero comunque avere un duplice obiettivo di lungo periodo: migliorare i tassi di partecipazione e l'occupabilità e contestualmente potenziare i servizi per l'impiego nel loro ruolo di supporto ai processi di allocazione e riallocazione della forza lavoro. In Italia, l'efficacia dei Centri per l'impiego – misurata con l'indicatore grezzo del numero di attivazioni per dipendente – non sembra essere sempre peggiore al Sud rispetto al Nord. Tuttavia, sia i Centri per l'impiego che le politiche attive nel loro complesso restano ben lungi dall'essere ottimali: essi non riescono ad essere efficaci intermediari in posizioni ad alta professionalità, ma neanche nelle occupazioni di bassa specializzazione. Appare quindi centrale la realizzazione del *Piano Straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle*

politiche attive del lavoro così come stabilito dal D.M. n. 74/2019 (box 2.1).

All'interno di questo quadro resta anche necessario l'avvio di iniziative di rafforzamento dei sistemi di orientamento al lavoro che dovranno essere sempre più integrati con il mondo dell'istruzione secondaria e universitaria per i giovani, e dovranno garantire opportunità anche per i più adulti, nei casi sempre più frequenti di percorsi di carriera non lineari.

Fra i gruppi più fragili in tema di occupazione e occupabilità vi è sicuramente quello dei disabili. Nel D.M. n. 43/2022 e nelle linee guida in materia di collocamento ad essi mirato si formulano indicazioni con riferimento sia ai giovani disabili, sia a coloro che accedono per la prima volta nelle liste di collocamento, sia ai disoccupati di lunga durata. Ai fini del rinvenimento di occasioni di lavoro, saranno basilari la formazione di reti integrate, con la cooperazione di diversi servizi pubblici territoriali (di lavoro, sanitari e sociali), il coinvolgimento attivo del soggetto disabile, il coinvolgimento del cosiddetto 'Responsabile dell'inserimento lavorativo', la raccolta sistematica di buone pratiche. Nel box 2.2 si affronta il tema dell'Intelligenza artificiale (IA). La sua evoluzione potrà aiutare ad affrontare il problema del disallineamento fra competenze richieste e capacità acquisite, e ad acquisire ed elaborare dati sul mercato del lavoro a fini predittivi e prescrittivi. Nel box 2.3 viene considerata la possibilità di attuazione di programmi di *Job Guarantee* con lo Stato datore di lavoro di ultima istanza



(*Employer of Last Resort*), seguendo da vicino le idee di Hyman Minsky. Il salario offerto per le occupazioni scelte su base volontaria (riguardanti l'ambiente, la comunità o le persone) dovrebbe essere leggermente superiore alla soglia di povertà e si sostituirebbe ad alcune forme di assistenza,

ma non alle indennità di disoccupazione che comunque andrebbero rimodellate. Tale proposta sarebbe molto lontana dal reddito di base incondizionato di Van Parijs e diversa anche dal reddito di partecipazione (non necessariamente partecipazione al lavoro) di Atkinson.

2.1 Politiche del lavoro e ripresa: spunti dall'Europa e stato dell'arte

Come evidenziato nel Rapporto dello scorso anno (Inapp 2021), l'impatto dell'emergenza sanitaria ha fortemente condizionato le scelte strategiche a livello globale. In particolare è stata necessaria una repentina 'ri-orchestrazione' delle componenti fondamentali delle politiche del lavoro.

Emergenza sanitaria e politiche per l'occupazione Queste, da subito, sono state in particolare indirizzate a evitare che la sospensione delle attività produttive, indotte dalle limitazioni alla circolazione delle persone, si ripercuotesse immediatamente sull'occupazione. Gli strumenti pubblici di integrazione salariale a sostegno della sospensione/riduzione dell'orario di lavoro hanno costituito lo strumento principale di reazione alla crisi nella maggior parte dei Paesi OECD (OECD 2021)¹. Contemporaneamente, è stato necessario rivedere e rafforzare l'altra area della componente passiva delle politiche del lavoro, le indennità di disoccupazione, allo scopo di proteggere in particolare le aree del lavoro atipico – tipicamente il lavoro autonomo – di regola non protette.

Riduzione delle spese per le politiche attive L'incremento delle risorse finanziarie assegnate e spese per le misure passive ha causato la riduzione di quelle dedicate alle politiche attive: le attività dei servizi al lavoro, gli interventi di formazione professionale, gli incentivi all'assunzione hanno quindi subito rallentamenti, se non sospensioni, essenzialmente dovuti alla messa in atto di misure di distanziamento sociale (*gestes barrières*) per evitare il diffondersi del virus. In particolare, hanno necessariamente subito il maggior contraccolpo negativo tutti quei meccanismi volti a collegare la fruizione/conservazione delle politiche passive all'attivazione dei beneficiari, ad esempio, attraverso l'accettazione di offerte di lavoro congrue. In sostanza, la drammaticità dell'emergenza ha imposto un altrettanto drammatico e repentino cambiamento di paradigma nel mix delle politiche del lavoro: sintomatico – posto il carattere assolutamente inedito – è lo sforzo finanziario europeo a sostegno delle politiche di riduzione dell'orario di

¹ Vedi per l'Italia il capitolo su ammortizzatori sociali.

lavoro, realizzato attraverso il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)².

La campagna vaccinale e il progressivo allentamento delle misure sanitarie hanno posto le stesse istituzioni politiche europee di fronte alla necessità – pur nell'incertezza ancora presente – di verificare quale eredità preservare dal periodo emergenziale e come riorganizzare le componenti delle politiche del lavoro.

Alcune indicazioni in proposito possono essere tratte da un interessante documento della Rete europea dei Servizi all'impiego³. Nella prima fase di confinamento, le istituzioni pubbliche di controllo del mercato del lavoro hanno dovuto affrontare mutamenti repentini di questo mercato (colli di bottiglia): infatti, si è assistito a un rapido aumento delle richieste di personale soprattutto in alcuni settori, come sanità, IT, istruzione, servizi finanziari e agricoltura, con corrispondente difficoltà dei datori di lavoro a trovare manodopera. Si è cercato perciò di favorire una maggiore mobilità dei lavoratori, in agricoltura, turismo e sanità, mentre alcuni Paesi (tra cui Austria, Francia, Svezia) hanno previsto programmi specifici dedicati alle imprese in difficoltà nel trovare manodopera, soprattutto per quei settori che attraggono lavori stagionali (Francia, Germania, Spagna). Nel corso della pandemia sono anche stati creati nuovi incentivi all'occupazione o ampliati di preesistenti, in genere a favore di piccole e micro-imprese e di specifici gruppi di lavoratori o specifici settori. Tuttavia, ciò che emerge con chiarezza dal documento europeo è che complessivamente si è assistito a uno spostamento sostanziale della spesa dagli incentivi all'occupazione alle misure di formazione. Soprattutto in alcuni Paesi, come la Danimarca, con programmi di formazione a lungo termine; la Francia, che ha rafforzato il piano di investimenti in formazione di nuove competenze, ma anche la Finlandia, l'Irlanda e il Portogallo. Questo trend, già in atto prima della crisi, ha ricevuto ulteriore slancio. In sostanza, l'aumento della consapevolezza delle mutate condizioni di contesto, della necessità di una diffusa riqualificazione, dell'adattamento delle competenze o del miglioramento delle capacità dei lavoratori occupati era già in agenda in diversi Paesi. Infine, il documento europeo identifica anche dei gruppi target sui quali intervenire in maniera prioritaria: i giovani, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori anziani, i disabili, i migranti. Questa tendenza, d'altro canto, emerge anche in Italia, come sancito dalla specifica componente dedicata alle politiche del lavoro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): investimenti e riforme previste in questo ambito in-

Mobilità di manodopera tra settori in Europa

Da incentivi a occupazione a misure per la formazione

² L'ultimo rapporto di monitoraggio disponibile stima che lo strumento europeo abbia supportato nel 2020 circa 31 milioni di persone e 2 milioni e mezzo di aziende (European Commission 2022).

³ Reperibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/3uxklSm>.



Anche in Italia
investimenti per
occupabilità e
formazione

sistono, infatti, su quella parte delle politiche attive dedicate a occupabilità e formazione dei lavoratori, nonché sulle istituzioni dedicate alla loro gestione. Il Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (che prevede fino a un massimo di 11.600 unità di personale) e lo stesso Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), previsto nell'ambito dello stesso PNRR (finanziato per 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 500 milioni provenienti dal programma REACT-EU), segnano, per l'impegno assunto, il futuro sviluppo delle politiche del lavoro italiano. Ulteriori 'pezzi del mosaico' sono sicuramente costituiti dal Fondo nuove competenze e dal Piano nazionale nuove competenze, cui si aggiungono pure le norme volte alla formazione e riqualificazione dei beneficiari della CIGS, introdotte dalla Legge fiscale per il 2022. D'altro canto, si tratta di obiettivi piuttosto ambiziosi: GOL, ad esempio, prevede la presa in carico di almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025 e che almeno 800mila di questi debbano essere coinvolti in attività di formazione (300mila per il rafforzamento delle competenze digitali), mentre il Piano di potenziamento dei CPI prevede che 500 di essi (di fatto, il totale di quelli esistenti) debbano aver concluso, nello stesso arco temporale, lo stesso potenziamento⁴.

2.2 La spesa per le politiche attive e passive: una comparazione internazionale

In questo paragrafo vengono presi in considerazione l'incidenza e l'ammontare delle politiche attive e passive per i più grandi Paesi dell'Europa occidentale e per l'insieme dei Paesi OCSE (quest'ultimo blocco di Paesi solo relativamente alla sola incidenza sul PIL) utilizzando le serie storiche standardizzate della stessa OCSE dal 2010 al 2020, ultimo anno disponibile per Italia, Francia, Germania, Spagna. Per il totale dei Paesi OCSE i dati sono fermi però al 2019. La base dati utilizzata è la più aggiornata e affidabile a livello internazionale per poter predisporre delle comparazioni.

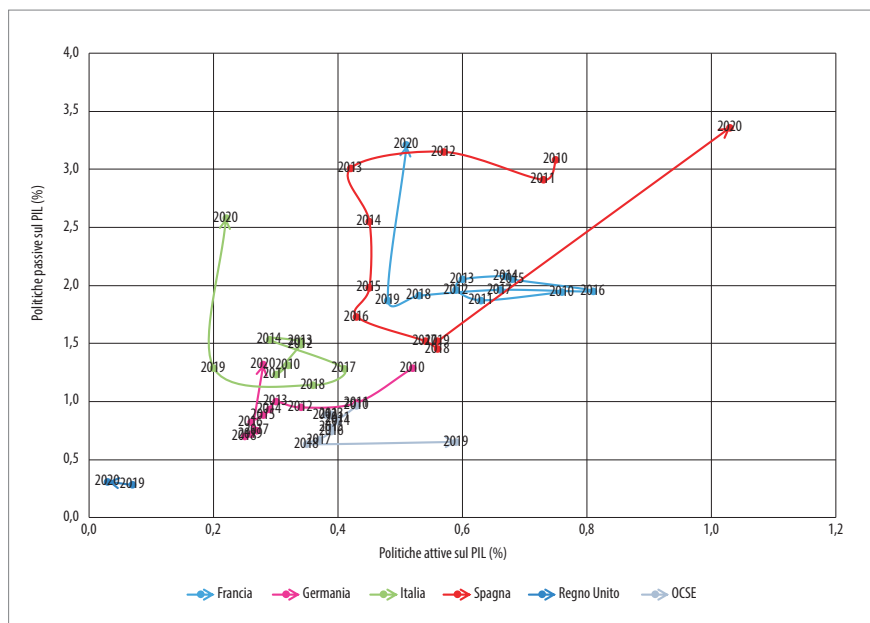
La spesa per le politiche per il mercato del lavoro nei Paesi OCSE ammontava a circa l'1,28% del PIL dei Paesi membri nel 2019. Tale spesa era divisa in maniera quasi perfetta fra politiche di tipo attivo e politiche di tipo passivo (0,65% contro 0,63% del PIL, cfr. nota di figura 2.1). Dopo un periodo di riduzione del peso sia delle politiche passive che delle attive dal 2010 al 2018, in ambito OCSE le prime crescono nel 2019 dallo 0,48% fino al sopra menzionato 0,63%.

⁴ In proposito si veda la relazione presentata a dicembre 2021 dal Governo al Parlamento relativa alle azioni a titolarità del MLPS: <https://bit.ly/3PIHq2C>.

Tuttavia, i più importanti Paesi dell'Europa occidentale non seguono questa tendenza. Il peso delle politiche attive sul PIL sembra essere più stabile rispetto a quello delle politiche passive, sia nel complesso dei Paesi OCSE che in Spagna e Germania, mentre in Italia e Francia sembra essere più stabile l'incidenza di quelle passive. In teoria l'andamento generalmente meno variabile⁵ delle politiche attive potrebbe essere spiegato piuttosto agevolmente dalle caratteristiche più strutturali (e quindi meno soggette alle variazioni di breve periodo) che dovrebbero avere le prime, ma questo non avviene nel nostro Paese e in quello transalpino.

Diverso peso politiche attive e passive tra Paesi

Figura 2.1 Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (% del PIL)



Note: le politiche attive includono formazione, incentivi all'occupazione, supporto all'occupazione di persone con disabilità, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi per le start-up. Le politiche passive comprendono invece: redditi elargiti durante il periodo di disoccupazione, redditi da pensionamento anticipato. La freccia indica la direzione nell'ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

⁵ Il coefficiente di variazione dell'incidenza delle politiche attive sul PIL è stato pari a 0,08 fra il 2010 e il 2019. Quello delle politiche passive è risultato essere pari a 0,14. L'unica eccezione è costituita dalla Germania dove esso è stato pari a 0,13 per le politiche attive e 0,19 per quella passive nel periodo fra il 2010 e il 2019. Gli stessi valori sono invece stati: 0,16 e 0,10 per l'Italia (politiche attive e passive rispettivamente); 0,12 e 0,04 per la Francia; 0,20 e 0,31 per la Spagna.



In Spagna (rosso nella figura 2.1) le politiche passive si dimezzano dal 3,08% del PIL nel 2010 all'1,45% del 2018 con una leggerissima crescita nel 2019 (1,52%, valore esattamente uguale a quello del 2017). Le politiche attive invece passano dallo 0,92% del 2010 allo 0,52% del 2013, per salire poi di nuovo attorno allo 0,70% fra il 2017 e il 2019.

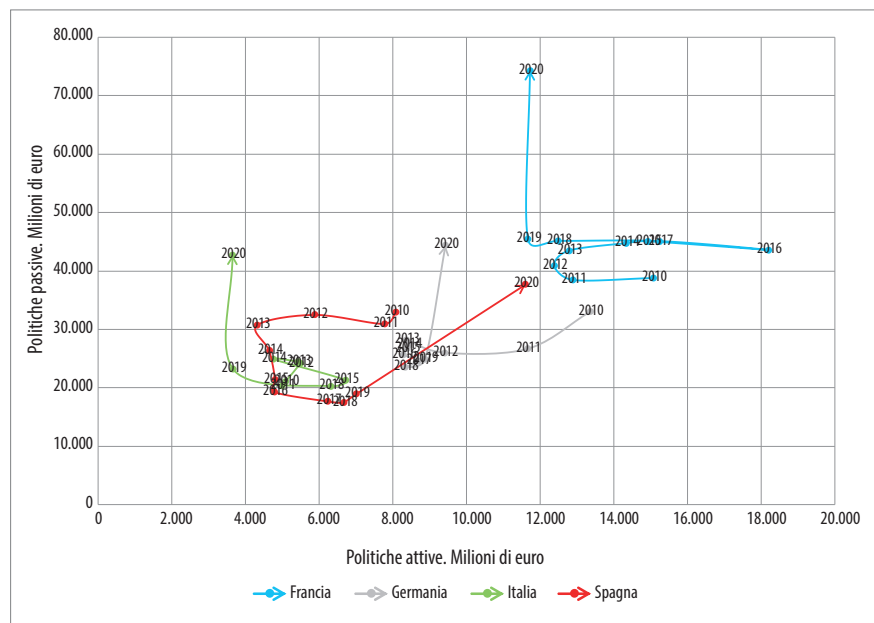
Italia 2019:
politiche attive
ridotte allo
0,27% del PIL

Negli altri Paesi considerati si registra una riduzione sia di quelle passive che di quelle attive, seppure la prima appare più contenuta della seconda. In Italia le politiche passive passano dall'1,31% del PIL del 2010 all'1,14% del 2018 per poi risalire ancora (1,29%) nel 2019. Le politiche attive invece hanno raggiunto un massimo dello 0,49% del PIL nel 2015 ma nel 2019 la loro incidenza si era ridotta allo 0,27%. In Francia l'andamento è risultato simile a quello italiano sebbene partendo da percentuali superiori. Nel Paese transalpino l'incidenza delle politiche passive era stata superiore al 2% del PIL fra il 2013 e il 2016, mentre si è ridotta di nuovo nel 2019 raggiungendo un minimo di 1,87 punti di PIL. Per quanto riguarda le politiche attive, la loro incidenza si è abbassata senza soluzione di continuità dall'1,07% del PIL nel 2010 allo 0,71% nel 2019. Anche in Germania l'andamento è risultato simile ma con valori ridotti, specie per le politiche passive. Queste passano dall'1,29% del 2010 allo 0,72% del PIL del 2019, mentre quelle attive dallo 0,90% allo 0,60%. Per completezza d'informazione la figura 2.1 riporta anche il Regno Unito (in basso a sinistra) ma con solo due anni disponibili (2010 e 2011).

Come si può infine notare, nel corso dell'anno 2020 aumentano soprattutto le politiche di tipo passivo e in Spagna anche quelle di tipo attivo.

I valori assoluti (in milioni di euro) mostrano chiaramente che, nonostante la più ridotta incidenza rispetto al PIL, in Germania le risorse spese per le politiche attive siano addirittura più alte rispetto a quelle utilizzate in Francia per quanto attiene le politiche attive (cfr. figura 2.2). In effetti la spesa per le politiche attive tedesche varia dai 20 ai 23 miliardi di euro nel periodo preso in esame, mentre quella per le politiche passive passa dai 33 miliardi del 2010 ai 24 del 2019.

Figura 2.2 Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (milioni di euro)



Note: le politiche attive includono formazione, incentivi all'occupazione, supporto all'occupazione di persone con disabilità, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi per le start-up. Le politiche passive comprendono invece: redditi elargiti durante il periodo di disoccupazione, redditi da pensionamento anticipato.

La freccia indica la direzione nell'ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

In Francia le politiche passive sono andate aumentando dai 38 miliardi del 2010 ai 44-45 miliardi già a partire dal 2013. Sempre in Francia, la spesa per quelle attive si è ridotta dai 18,2 miliardi del 2016 agli 11,7 del 2019, valore rimasto sostanzialmente invariato nel 2020. L'Italia e la Spagna spendono molto meno: in genere fra i 20 e 25 per le politiche passive (tranne, ovviamente, il 2020). Da notare come in Spagna le politiche attive crescano anche nell'anno della pandemia dopo che avevano raggiunto un minimo di 4,3 miliardi di euro nel 2013, ovvero nel periodo della crisi dell'eurozona meridionale. Anche in Italia e in Germania la spesa per politiche attive resta pressoché stabile fra 2019 e 2020, mentre le politiche passive registrano un incremento.

Italia 2019-2020:
politiche attive
spesa stabile,
passive in
aumento



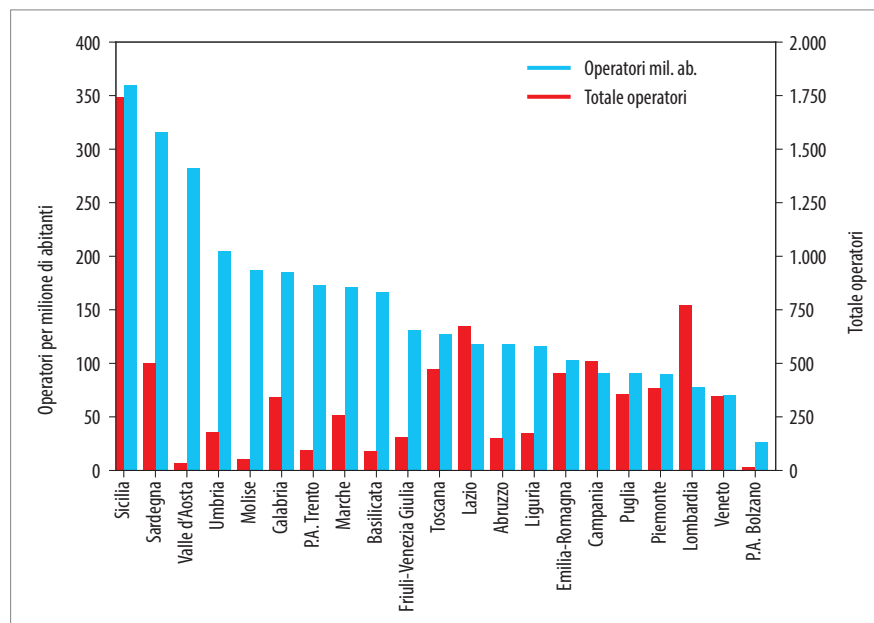
2.3 I Servizi per l'impiego: dimensioni e caratteristiche in Italia

Il quadro normativo del sistema nazionale dei Servizi per l'impiego, al quale la riforma del mercato del lavoro del 2014 aveva attribuito centrale rilevanza, è stato definitivamente suggellato con il decreto legislativo n. 150/2015. Successivamente è intervenuto il decreto ministeriale n. 4/2018 (e s.m.i.) che ha definito indirizzi triennali, obiettivi annuali (allegato A) e i Livelli essenziali di prestazione (LEP, allegato B) dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro *tout court*. L'analisi del set informativo derivante dall'indagine dell'Anpal (2021) mostra come in genere le strutture delle regioni del Centro-Nord, pur all'interno di un quadro fortemente eterogeneo, esprimono complessivamente una maggior capacità di attivare e combinare tra loro un numero maggiore di azioni rispetto a quanto osservato nelle strutture del Sud. In effetti, come si leggerà qui di seguito, solo nelle regioni insulari del Meridione i Centri per l'impiego appaiono dimensionalmente attrezzati alla sfida occupazionale presente nei nostri territori in ritardo di sviluppo.

Regioni a
maggior rischio
occupazionale:
solo nelle isole
i CPI non sono
sottodimensionati

Al 31 dicembre 2019 gli impiegati nei Centri per l'impiego in Italia erano pari a 7.772 unità, con una riduzione di 162 unità rispetto al 31 dicembre 2016 (Anpal 2021). La regione che presenta il maggior numero di operatori per milione d'abitanti e totali è la Sicilia con 1.741 operatori (poco più di 360 per milione di abitanti). A essa fa seguito la Sardegna (quasi 316 operatori ogni milione di abitanti per un totale di 502 unità) e due regioni di dimensioni demografiche più ridotte: la Valle d'Aosta (35 unità che però corrispondono a 282 dipendenti dei Centri per l'impiego ogni milione d'abitanti) e l'Umbria (177 totali per 204,5 operatori ogni milione d'abitanti). Altre regioni popolate del Meridione, come la Campania e la Puglia, presentano un numero di operatori assoluto e relativo inferiore a quelli del Lazio (in quest'ultimo risultavano dipendenti dei CPI 676 impiegati, pari a 118 unità ogni milione d'abitanti). Le altre grandi regioni del Nord presentavano un numero di dipendenti assoluto pari a 774 in Lombardia (77,5 ogni milione d'abitanti), 457 in Emilia-Romagna (103 ogni milione d'abitanti), 384 in Piemonte (poco meno di 90 ogni milione di residenti), 345 in Veneto (quasi 71 ogni milione di abitanti). I valori relativi di Campania e Puglia sono del tutto simili a quelli del Piemonte (e quindi attorno ai 90-91 dipendenti ogni milione d'abitanti) e dunque inferiori anche a quelli dell'Emilia-Romagna. In definitiva, solo in Sicilia e Sardegna i Centri per l'impiego non appaiono sottodimensionati nei territori che presentano maggiori difficoltà in termini d'occupazione (cfr. figura 2.3).

Figura 2.3 Numero di dipendenti totali e per milione d'abitanti dei Centri per l'impiego per regione (31-12-2019)



Nota: i valori sono ordinati per operatori per milione d'abitanti (colonne verdi).

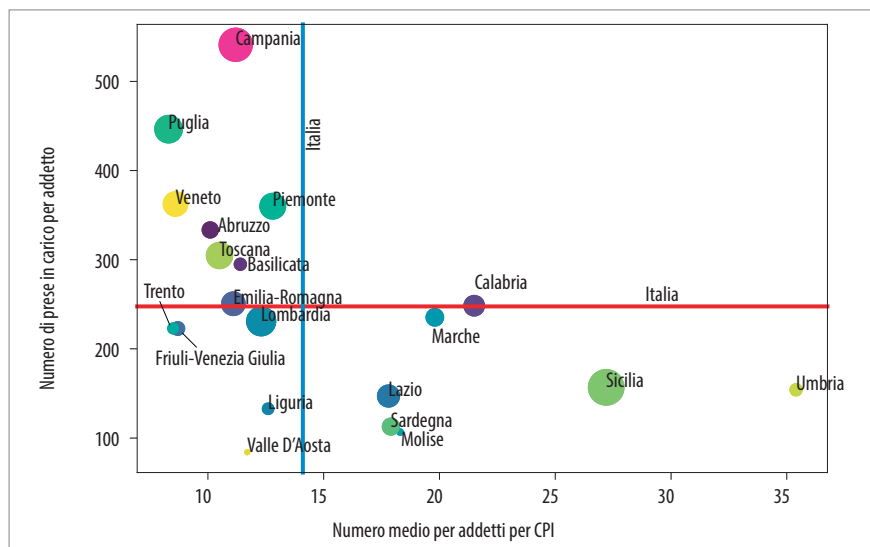
Fonte: elaborazione Inapp su dati Anpal su operatori CPI e dati Istat per la popolazione alla stessa data

Quando si vanno a verificare però le funzionalità per addetto si notano alcuni elementi interessanti. Anzitutto la non sorprendente proporzionalità inversa fra numero di prese in carico per addetto e il numero di addetti nei CPI nelle regioni italiane. Nel 2019, In Sicilia sono presenti poco più di 27 addetti per CPI a fronte di quasi 157 prese in carico per addetto. In Campania erano stati assunti meno della metà degli addetti (11 per CPI) cui erano in capo più di 540 prese in carico. Analoghi risultati si registrano in Puglia. In secondo luogo, nessuna regione si trova consistentemente al di sopra della media italiana (quasi 248 prese in carico per addetto a fronte di 14 dipendenti per singolo CPI) in ambedue le dimensioni contemporaneamente. In terzo luogo, i CPI sembrano acquisire maggiori prese in carico anche in Veneto, Piemonte, Toscana e regioni minori del Mezzogiorno, mentre il ruolo non sembra essere estremamente efficace non solo nelle regioni del Nord dove si ha meno necessità di ricerca (Lombardia ed Emilia-Romagna) ma anche nel Lazio e in Sardegna a fronte di un numero medio di addetti sopra la media italiana (cfr. figura 2.4).

I dati sulle prese in carico rispetto agli addetti



Figura 2.4 Numero medio di addetti per CPI e numero di prese in carico per addetto nelle regioni italiane



Nota: i dati della P.A. di Bolzano non sono disponibili. La diversa grandezza dei punti rappresenta il numero totale di prese in carico per regione italiana.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Anpal su operatori CPI

Gran peso
dell'informalità
nella ricerca di
lavoro

Appare quindi opportuno sottolineare la necessità di raccogliere sistematicamente dati lavorabili e comparabili sugli addetti, sulle attivazioni e finanche sugli individui che trovano lavoro in ambito europeo nell'ambito della rete PES (*Public Employment Services*) creata nel 2014, con la quale si sono stabilite già diverse forme di collaborazione fra i vari servizi degli Stati membri, rispettando l'approccio di apprendimento su base comparativa (*benchlearning*)⁶. Da ultimo, la recente indagine Inapp-PLUS ha mostrato come il peso dell'informalità nella ricerca di lavoro sia aumentato sempre di più. Negli ultimi dieci anni quasi un lavoratore su quattro (23%) ha trovato occupazione tramite amici, parenti o conoscenti, il 9% attraverso contatti stabiliti nell'ambiente lavorativo, e soltanto il 4% attraverso i Centri per l'impiego. Tuttora, nel 2021, da coloro che sono attualmente in cerca di occupazione i canali di ricerca utilizzati sono distribuiti come indicato nella tabella 2.1.

⁶ La decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio all'articolo 2 definisce il *benchlearning* come "il nesso sistematico e integrato" fra attività di valutazione comparativa delle performance (*benchmarking*) e l'apprendimento reciproco (*mutual learning*). Appaiono dunque maturi i tempi di una valutazione che si esprima mediante risultati quantitativi (*benchmarking indicators*) come espressamente indicato in sede comunitaria dalla Decisione sopra ricordata.

Tabella 2.1 Canali di ricerca utilizzati dalle persone attualmente in cerca di occupazione (val.%)

	Totale	18-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-64 anni	Medie inferiori	Diploma	Laurea	Post laurea	Maschi	Femmine
Centri per l'impiego	11	7	8	12	17	13	10	7	6	10	11
Agenzie per il lavoro	11	9	10	15	13	12	11	9	6	11	11
Soc. di ricerca e cons. del lavoro	3	3	2	2	3	2	3	3	7	3	2
Scuola, università, ist. formazione	3	5	3	2	2	3	3	7	5	4	3
Sindacati e org. datoriali	2	2	3	2	2	3	2	1	2	3	2
Offerte sui giornali	16	14	20	19	14	17	16	13	13	16	16
Contatti ambiente lavorativo	5	4	5	4	6	5	4	5	7	7	3
Amici parenti e conoscenti	23	21	20	22	28	27	21	15	13	22	24
Autocandidature	20	27	21	16	13	15	24	25	26	18	22
Concorsi pubblici	4	5	6	4	1	2	4	10	12	3	5
Avvio attività autonoma	1	1	1	1	1	0	1	1	2	1	1
Stage tirocinio pratica prof.	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: indagine Inapp-PLUS 2021



Canali formali e
posizioni meno
retribuite

Inoltre, i canali formali intermediano le posizioni lavorative meno retribuite, non standard, caratterizzate da bassi livelli di istruzione. Ciò riflette (e pone in merito una profonda esigenza di riqualificazione strutturale) la riluttanza delle imprese a comunicare posti vacanti di elevata qualità ai Servizi per l'impiego, così come la riluttanza dei più qualificati a rivolgersi. Questi ultimi sembrano preferire addirittura più l'autocandidatura mediante reti sociali. Il piano di rafforzamento sopra menzionato, quindi, è necessario non solo per aumentare numericamente il personale addetto, ma anche per migliorarne le competenze e l'efficienza organizzativa. Per un miglioramento complessivo del funzionamento del mercato del lavoro i Centri per l'impiego devono essere potenziati anche nella loro interconnessione con le imprese, i servizi dell'orientamento, i servizi formativi, gli altri organismi operanti nell'intermediazione e con tutti gli altri strumenti e soggetti delle politiche del lavoro, in modo tale che essi riescano ad assumere veramente un ruolo centrale nelle politiche attive.

Solo se in rete
con imprese e
servizi, ruolo
centrale dei CPI
nelle politiche
attive

Box 2.1 Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro

Così come recita il preambolo del decreto ministeriale che lo ha adottato – D.M. n. 74 del 2019⁷ – il Piano straordinario di potenziamento dei CPI si fonda sul riconoscimento dell'importanza centrale dei Servizi per l'impiego che costituiscono l'infrastruttura primaria del mercato del lavoro e svolgono, da sempre, fondamentali compiti di rilievo istituzionale per l'integrazione attiva delle persone.

In questa prospettiva, attraverso l'implementazione del Piano diventano essenziali:

- sia la crescente personalizzazione degli interventi che migliora sensibilmente l'efficacia degli esiti dei percorsi di accompagnamento erogati;
 - sia il progressivo raggiungimento dei Livelli essenziali di prestazione (L. n. 26/3/2019) che garantisce il rafforzamento dei diritti individuali dei cittadini/utenti e che rappresenta una condizione essenziale per il miglioramento della qualità del servizio.
- Per consolidare questo importante cambiamento di prospettiva, il Piano investe in più direzioni tra loro coerenti:
- l'ampliamento degli organici accompagnato da un percorso di rafforzamento delle competenze di tutto il personale dei Centri, a partire dai nuovi assunti (anche mediante formazione a distanza - FAD). Gli interventi di formazione degli operatori sono previsti dalle Regioni nell'ambito dei Piani regionali di potenziamento dei Centri per l'impiego, in linea con gli indirizzi contenuti nel Piano nazionale;
 - il miglioramento degli strumenti in uso degli operatori (come, ad esempio, la definizione di un nuovo sistema di profilazione dell'utenza) nei percorsi di accompagnamento degli utenti;

⁷ Poi modificato con decreto del Ministro n. 59 del 22 maggio 2020, Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

- una profonda riqualificazione delle sedi territoriali anche attraverso una loro maggiore capillarizzazione sul territorio nazionale;
- il potenziamento e l'adeguamento dei sistemi informativi – da rendere e mantenere interoperabili e integrati nel Sistema informativo unitario (SIU) delle politiche del lavoro (analisi sull'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro o l'evoluzione delle strutture occupazionali, analisi dei fabbisogni di professionalità, nonché degli esiti degli interventi ecc.);
- la promozione dei servizi di identificazione, validazione e certificazione delle competenze;
- lo sviluppo di innovativi e più efficaci servizi alle imprese;
- l'incremento della capacità di pubblicizzare l'intera gamma di servizi disponibili al fine di renderli più appetibili per tutti i lavoratori e non solo per le categorie svantaggiate.

Viene, altresì, prevista l'istituzione di un Osservatorio nazionale del mercato del lavoro che rappresenta, insieme al potenziamento dell'operatività del SIU, uno dei pilastri del Piano straordinario e dei Piani regionali. Il potenziamento dei CPI passa, infatti, anche per la costituzione di una Rete nazionale degli Osservatori regionali del mercato del lavoro, i cui compiti e funzioni vengono supportati attraverso la previsione di specifici interventi finanziabili anch'essi a valere sulla dotazione regionale assegnata.

Il Piano prevede, inoltre, azioni di sistema a livello centrale e di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle Regioni, d'intesa con le medesime, a titolarità del MLPS e di Anpal, anche per il tramite di Anpal servizi S.p.A.

Le risorse complessive destinate al Piano ammontano a 467.200.000 euro per il 2019 e a 403.100.000 nel 2020 – e risorse aggiuntive di 150 milioni di euro per il 2019, 130 milioni di euro per il 2020, e 50 milioni di euro per il 2021 per Anpal servizi.

Il Piano è parte integrante della Missione 5 Componente C1 del PNRR – Politiche del lavoro⁸: da questa visuale si configura come complementare al più generale percorso di riforma delle politiche attive e della formazione poiché sostiene con i propri obiettivi operativi la concreta attuazione territoriale delle misure di politica attiva definite sia nel Programma GOL⁹ e sia dal Piano nazionale per le nuove competenze¹⁰.

⁸ Missione 5 Componente C1 - Politiche del lavoro che mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. L'obiettivo generale è il potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro, compresi i soggetti che le erogano (CPI), e della formazione professionale, anche aumentando le risorse per la formazione duale.

⁹ Il Programma individua cinque tipologie di percorso: 1. reinserimento lavorativo per coloro più vicini al mercato del lavoro; 2. aggiornamento (upskilling) per lavoratori più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili; 3. riqualificazione (reskilling) per lavoratori lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti; 4. lavoro e inclusione nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa; 5. ricollocazione collettiva, per gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali, percorsi di attivazione per target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai Centri per l'impiego.

¹⁰ A conferma della coerenza e complementarità del Piano di potenziamento anche con il Piano nazionale nuove competenze si ricorda come esso preveda: i) sperimentazioni dei Patti territoriali, in attuazione degli indirizzi dell'Agenda europea delle Competenze; ii) percorsi di Istruzione e formazione professionale per gli adulti e di apprendistato per gli adulti in linea con quanto prospettato nell'ambito del Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti; iii) sperimentazioni volte ad approfondire le potenzialità del duale ai fini della personalizzazione dei percorsi, dell'ampliamento dell'offerta settoriale, della valutazione ai fini dei servizi di validazione e certificazione delle competenze.



Così come previsto anche dal Programma GOL, i Piani regionali hanno individuato nel loro complesso, seppur con le necessarie differenze legate alle specificità territoriali, un ampio ventaglio di azioni utili alla realizzazione di quanto previsto dal Piano nazionale declinato a livello regionale.

Quindi azioni: a) per il consolidamento della Rete territoriale dei servizi; b) per la formazione degli operatori; c) per la cooperazione tra sistema pubblico e privato; d) per il coinvolgimento delle imprese e del territorio; e) azioni strumentali alla personalizzazione ed erogazione delle misure; f) per potenziare la capillarità e prossimità dei Centri; g) per la digitalizzazione dei servizi; h) per il rafforzamento delle capacità analitiche del mercato del lavoro; i) per la comunicazione delle iniziative e la sensibilizzazione; l) per l'implementazione del sistema informativo; m) per il monitoraggio degli interventi. Infine, va ricordato come, a partire da quanto previsto dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, la promozione di un sistema delle reti territoriali integrate dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, riguarderà l'insieme dei servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro relativi a tutti gli ambiti di apprendimento, siano essi formali, non formali e informali. Essi saranno, altresì, collegati in modo organico alle principali strategie messe in atto per la crescita economica, occupazionale, sociale e personale (l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo e l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati). Come uno dei principali nodi della rete (insieme ai CPIA), i CPI assolvono funzioni strategiche di accoglienza, orientamento e analisi dei fabbisogni, riconoscimento dei crediti e la certificazione delle competenze, e orientamento permanente.

L'azione delle reti è essenziale per lo sviluppo evoluto dell'intero sistema dei servizi per il lavoro territoriali e poggia necessariamente su un impianto di governance multilivello:

- il livello nazionale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e valutazione e individuazione delle politiche e delle priorità strategiche (Tavolo interistituzionale per l'apprendimento permanente e la promozione di incontri periodici con le Parti sociali);
- il livello regionale nell'ambito del quale le Regioni e le Province autonome programmano lo sviluppo delle reti in termini di: definizione e valutazione dei programmi di sviluppo, centri di servizio di innovazione e competitività, fabbisogni formativi e professionali e uso integrato delle risorse;
- il livello locale in cui vengono definite le modalità organizzative e di funzionamento delle reti, al fine di assicurare al cittadino l'accesso per la costruzione e il sostegno dei propri percorsi di apprendimento.

2.4 La necessaria evoluzione del sistema dell'orientamento nel nostro Paese

Una premessa
concettuale

L'investimento sull'orientamento costituisce, al momento attuale, uno dei fattori strategici del processo di sviluppo del Paese e un dispositivo di sostegno al rinnovamento del sistema dell'istruzione, della formazione e delle politiche del lavoro a livello nazionale e locale. Per assicurare livelli occupazionali più alti e favorire competitività e crescita, è necessario che i servizi di orientamento non siano più concepiti solo come sostegno al soggetto in difficoltà, ma come strumento preventivo di politica attiva del lavoro. In quest'ottica,

esso è inteso come strategia di esercizio della cittadinanza, volto a favorire sia i processi di integrazione e di coesione sociale, sia il potenziale di sviluppo delle persone. Se, poi, esso viene associato al tema dell'occupabilità, allora può essere anche inserito in modo coerente e diretto sul fronte delle urgenze di un mercato del lavoro che impone nuove e più efficaci modalità di abbinamento (*matching*) fra domanda e offerta di lavoro, oltre che una rinnovata professionalità da parte degli operatori del settore.

Oggi il sistema dell'orientamento non si fonda ancora su presupposti normativi e regole di funzionamento chiaramente definite e unificanti e la concezione di interazione armonica tra sistemi risulta ancora distante. I servizi di orientamento difficilmente riescono a superare la loro condizione di perifericità istituzionale e a emergere come decisivi, se non divengono in grado di dimostrare concretamente le loro potenzialità sia per la crescita personale e sociale dei cittadini sia per il migliore funzionamento degli stessi sistemi. Da ciò deriva l'indicazione, più volte sostenuta anche nei documenti comunitari, di evitare che l'orientamento si mantenga come un 'quasi-sistema' separato dagli altri partner sociali responsabili dei processi di socializzazione e integrazione e di rafforzare, invece, l'integrazione con i sistemi di istruzione, formazione e lavoro. Se si instaura un dialogo alla pari tra i servizi e i sistemi di riferimento (scuola, formazione, università e lavoro) a livello locale risulta possibile costruire un'agenda condivisa delle priorità e avviare economie di scala per i servizi realizzati in un dato territorio. Ciò evidentemente richiede prerequisiti importanti legati al superamento dell'*autarchia dei sistemi* che spesso ancora caratterizza le iniziative di orientamento. La necessità di integrare, di ricercare coerenze, di rinnovare, di fare sistema è ripresa dal PNRR che nella Missione 4 Componente 1 (M4C1) ne sollecita l'ampia modifica (Riforma 1.4). In definitiva, l'aspetto problematico per il futuro non riguarda tanto il, pur necessario, progresso della ricerca scientifica sui processi di orientamento e sulla modellistica di metodologie e di tecniche, quanto la necessità di politiche coordinate, fondate sull'interazione non temporanea e contingente tra contesti formativi, educativi e lavorativi per pervenire a un suo rinnovamento strategico.

A cosa l'orientamento possa o debba rispondere in questo momento attuale è un interrogativo ambizioso, nella misura in cui gli scenari socio-economici sono destinati a mutare condizioni di accesso, mantenimento e crescita occupazionale in maniera sempre più rapida. Si è passati da una prospettiva di intervento sostanzialmente rivolta al target dei giovani o degli studenti, a un pubblico massiccio di adulti. Le donne, gli immigrati e in generale gli adulti in stato di disoccupazione o di mobilità, in cerca di lavoro o in procinto di doverlo/volerlo cambiare, il crescente insieme di utilizzatori di forme

'Perifericità
istituzionale'
dei servizi per
l'orientamento

Superare
l'*autarchia dei
sistemi*

Incontro offerta e
nuova domanda
di orientamento



Donne,
immigrati, adulti
in cerca di lavoro

Articolare offerta
per orientamento
mirato alla
persona

La 'didattica
orientativa'

contrattuali flessibili e precarie, i gruppi sociali a rischio per condizioni di marginalità sociale costituiscono un bacino di utenza portatore di istanze e domande differenziate alle quali i servizi di orientamento devono rispondere. Le differenti categorie di soggetti rappresentano gruppi con bisogni ed esigenze differenziate con caratteristiche variegata di tipo socio-demografico e culturale (età, condizione familiare e sociale di provenienza, storia scolastica e formativa, etnia ecc.) e di natura soggettiva (atteggiamenti, valori di riferimento, competenze cognitive, relazionali e affettive da utilizzare nella costruzione attiva della propria carriera sociale). A fronte di tale complessità, è necessario articolare l'offerta di servizi di orientamento in grado di farsi carico del cittadino-utente, riconoscendone le specificità, facilitare l'accesso ai servizi, assicurare coerenza e continuità agli interventi, regolare l'interdipendenza tra i differenti tipi di servizio finalizzati allo sviluppo del cittadino. I continui cambiamenti comportano la necessità per le persone di gestire nuovi approcci al lavoro e nuovi stress determinati dalla condizione di 'flessibilità/precariato/mobilità' che spesso mettono in crisi l'identità personale. L'orientamento, in quest'ottica, dovrebbe permettere alla persona di attribuire significato di continuità (personale, sociale e professionale) a un percorso costituito da esperienze sempre più segmentate. Mantenere salda l'identità del sé in una società fluida dove la carriera è sempre più 'senza confini', comporta, per i nostri sistemi dell'istruzione e del lavoro, una riflessione attenta su quali strumenti e pratiche agire per accompagnare le transizioni: dalla vita scolastica alla vita professionale; da un contesto professionale all'altro; da un ruolo professionale a un altro; nel lavoro verso la formazione continua ecc. La fotografia che emerge dalla letteratura in materia mostra un insieme ricco e articolato di strumenti e servizi che appare però molto eterogeneo e frammentato e poco ancorato a stabili e validi modelli culturali di riferimento. È necessario, quindi, ricostruire, catalogare e valorizzare gli strumenti messi a punto e sperimentati al fine di poter programmare politiche locali e nazionali volte all'implementazione dei servizi di sostegno alle transizioni. Anche la letteratura internazionale sull'orientamento sollecita la ricerca di tecniche e strumenti di carattere innovativo. In linea generale, sta emergendo un'impostazione di carattere olistico che integra differenti approcci disciplinari (psicologico, educativo, sociale, riabilitativo ecc.) nella prospettiva di rendere le azioni orientative più coerenti con lo sviluppo della carriera personale. Pur avendo i sistemi dell'istruzione e del lavoro degli obiettivi diversi, i loro servizi dovranno essere necessariamente integrati. La scuola deve contribuire alla maturazione del processo di auto-orientamento attraverso l'utilizzo di risorse interne ed esterne al sistema scolastico. A tal proposito, si parla di 'didattica orientativa', prevedendo comunque anche la realizzazione di

azioni di orientamento in collaborazione con altre strutture in una logica di integrazione territoriale tra sistemi diversi (i centri per l'impiego, le strutture formative accreditate, le aziende ecc.). Due sono i momenti specifici di transizione su cui si pone l'accento: l'orientamento alla scuola secondaria superiore e l'orientamento post-secondario con la realizzazione di attività specifiche a sostegno della scelta rispetto a studi universitari, qualificazione professionale o lavoro, garantendo a tutti l'accesso all'istruzione arginando, nel contempo, gli abbandoni e la dispersione scolastica. Allo stesso modo le Università, sollecitate anche da norme e raccomandazioni anche di emanazione comunitaria, si stanno aprendo al mondo professionale con opportune attività di inserimento nel mondo del lavoro (*job placement*) e gestione di tirocini formazione/lavoro aventi come intento quello di anticipare l'incontro con il mercato del lavoro e valorizzare le esperienze di studio, sviluppando l'occupabilità.

Non si può però tralasciare la domanda di orientamento anche da parte di soggetti adulti. Da tempo, infatti, si registra un aumento delle occasioni di scelta (volontaria o meno) così come dell'incertezza riguardo i propri progetti personali che si è estesa dalla fase adolescenziale/giovanile e dall'avvio del periodo di vita lavorativamente attivo, all'intera età adulta fino alla fase di quiescenza. L'aumento quantitativo e qualitativo delle transizioni spesso non programmabili porta con sé il rischio di frantumare il disegno unitario di carriera personale. La carriera effettiva sta sempre più perdendo la sua ideale linearità, tanto che sempre più spesso viene adottata una prospettiva di carriera 'senza confini', accompagnata dalla concomitante necessità di effettuare delle scelte e dei bilanci della propria esperienza necessari per assumere decisioni ragionevoli sui cambiamenti occupazionali da intraprendere. Diventa così indispensabile non solo l'acquisizione di nuove e continue conoscenze, ma soprattutto la capacità di saperle riutilizzare e innovare in funzione di specifiche necessità organizzative, integrando continuamente le risorse cognitive di tipo 'esplicito' con quelle di tipo 'tacito'. Ciò implica la necessità di fare continuamente un bilancio tra quelle che sono le proprie risorse e quanto richiesto da nuovi contesti. Tale operazione di confronto non solo consente di poter riorganizzare, secondo un nuovo processo, esperienze e competenze pregresse, ma rende pensabile il futuro, rendendo individuabili nuovi ambiti di sviluppo personali e di carriera, nuovi percorsi formativi e obiettivi perseguibili e aderenti al contesto. Le dimensioni strategiche che consentono di interpretare e declinare, nel processo di gestione della carriera, le potenzialità e le caratteristiche individuali fanno riferimento ai concetti/costrutti di *career maturity* (Super 1980), di *adaptability* (Savickas 2005) e di *employability* (Grimaldi 2016).

L'orientamento
degli adulti



2.5 Il contributo dell'Inapp alla definizione di Linee guida sul collocamento mirato delle persone con disabilità

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 del gruppo di ricerca Disabilità e Discriminazione della Struttura Inclusione sociale dell'Inapp, ha definito finalmente con il D.M. n. 43 dell'11 marzo 2022, le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità¹¹.

La complessa attività di redazione ha previsto sia il confronto e l'interlocuzione con le parti sociali e con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, sia l'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Unificata. Le linee guida sono state elaborate sulla base di principi e approcci in accordo con gli atti normativi e d'indirizzo. Più in particolare, il principale riferimento è stato rappresentato dal dettato della Convenzione dei diritti delle persone con disabilità del 2006; inoltre, nel testo finale è stata convogliata la filosofia di quanto previsto dal PNRR, Missione 5, Componente 2, in materia di disabilità, e dunque della legge delega in materia di disabilità. Nel testo, rivolto a tutti gli operatori del settore e ai beneficiari, viene chiaramente stabilito come la dimensione del lavoro risulti fondamentale per i percorsi di integrazione sociale delle persone con disabilità cui deve essere garantita la più ampia possibilità di realizzazione di progetti di vita indipendente, sulla scia di un altro importante principio quale quello di non discriminazione, anch'esso indicato nella sopra menzionata Convenzione.

Il testo prevede altresì una proposta di valutazione *ex ante* di genere dell'impatto delle misure adottate dalle amministrazioni nell'ambito del collocamento mirato.

L'aspetto della multidimensionalità, inoltre, attraversa l'intero documento ed è fattore imprescindibile insieme all'approccio bio-psico-sociale. Quest'ultimo rappresenta uno standard, "nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità", per la valutazione della condizione stessa di disabilità e nella costruzione di progetti personalizzati, che saranno condizione necessaria per un ottimale inserimento lavorativo nell'ambito del collocamento mirato. Tali progetti vedono il coinvolgimento diretto e la partecipazione delle persone con disabilità, ai fini di una piena inclusione lavorativa.

Il suddetto percorso si alimenta anche attraverso l'attività integrata dei servizi sanitario, sociale, istruzione/formazione, lavoro che operano in rete, al fine

I principi: integrazione sociale, non discriminazione, multidimensionalità

Integrazione dei servizi

¹¹ Il testo del decreto ministeriale può essere consultato alla pagina <https://bit.ly/3TfNHb>.

di garantire la continuità nell'accompagnamento dei progetti personalizzati anche mediante la presenza di équipe multidisciplinari.

Il sistema dell'integrazione è, d'altra parte, voluto all'interno dei recenti atti programmatici e normativi e dunque ai fini dell'attuazione della rete integrata dei servizi; è poi fondamentale garantire l'integrazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi, nonché rafforzare le capacità del sistema mediante l'investimento nella formazione degli operatori e il potenziamento delle competenze.

Va evidenziato che il legislatore ha previsto nello specifico tre distinte categorie di beneficiari dei diversi processi di accompagnamento al lavoro, allo scopo di prefigurare percorsi personalizzati che tengano in considerazione anche alcune specificità risultanti dalla relazione della persona con il servizio per il collocamento mirato:

Categorie di
beneficiari

1. giovani con disabilità che non rientrano ancora tra i beneficiari della normativa in quanto non ancora in età da lavoro o perché ancora inseriti nel sistema dell'istruzione, destinatari di interventi che coinvolgeranno operatori e servizi dei sistemi socio-sanitari, dell'istruzione e della formazione, allo scopo di garantire nei tempi opportuni un efficace trasferimento della presa in carico verso il sistema dell'integrazione lavorativa, anche considerando l'introduzione di una figura di tutoraggio per facilitare e accompagnare l'inclusione e il cambiamento per le diverse dimensioni del progetto personalizzato;
2. persone che accedono per la prima volta alle liste del collocamento obbligatorio oppure sono ivi iscritte da non oltre 24 mesi;
3. i disoccupati da oltre 24 mesi e le persone che rientrano al lavoro, dopo dimissioni/licenziamenti o lunghi periodi di malattia o riabilitazione.

Vediamo, dunque, che gli interventi, le indicazioni e i metodi presentati nelle Linee guida, sono finalizzati a: a) favorire la presenza e la fruibilità di servizi, strumenti e risorse adeguati su tutto il territorio nazionale, secondo i già citati principi delle pari opportunità e della non discriminazione, a beneficio dei cittadini con disabilità e delle imprese interessate dalla norma del collocamento mirato; b) sostenere la standardizzazione dei processi di attuazione delle norme su tutto il territorio nazionale, da parte dei servizi competenti, per ridurre i divari territoriali che penalizzano vaste aree del Paese; c) orientare le azioni del sistema nella prospettiva di un miglioramento continuo dell'efficacia delle prestazioni, favorito da attività di monitoraggio e da una condivisione delle pratiche valide tra le diverse realtà locali.

Finalità

Per le finalità descritte è stato precostituito un apparato interistituzionale, poiché le linee guida costituiscono un documento di indirizzo su tematiche di rilievo necessitanti un confronto istituzionale, di ulteriore approfondimento,

Interistituzio-
nalità



con la previsione di appositi tavoli tecnici; ciò anche in relazione all'opportunità di adottare provvedimenti specifici o elaborare proposte di modifica normativa. Tali tavoli saranno costituiti con i componenti necessari in relazione alla specifica materia¹².

Monitoraggio Un ulteriore aspetto di rilievo attiene all'attività di monitoraggio prevista dagli estensori delle Linee guida; si prevedono la promozione e il consolidamento della gestione sistematica dei dati amministrativi riferiti al Collocamento mirato, l'aggiornamento costante e regolare dei flussi informativi, lo sviluppo della collaborazione applicativa orientata a una piena interoperabilità tra i sistemi di riferimento sulla disabilità, nel quadro della governance regionale e in sinergia con le esigenze di uniformità espresse a livello nazionale, anche ai fini di una loro opportuna analisi e valutazione. Inoltre, è prevista una piattaforma informatica accessibile e dinamica per la raccolta sistematica delle buone pratiche di inclusione lavorativa al fine di contribuire, con la diffusione di esperienze positive ed efficaci, all'innalzamento degli standard di gestione del sistema del collocamento mirato e ad assicurare la disponibilità su tutto il territorio nazionale di modelli replicabili di azioni, procedure e progettualità. L'articolazione del documento segue una linea espositiva sviluppata su 9 capitoli cui si rinvia in nota per il loro approfondimento¹³; l'ultima parte

¹² Le tematiche che di seguito si riportano non costituiscono un elenco tassativo, ma potranno essere implementate laddove se ne rilevi la necessità: a) ricognizione degli iscritti per verificare le permanenze nelle liste del collocamento obbligatorio per le persone iscritte da più di 24 mesi; b) implementazione della banca dati sul collocamento mirato; c) verifica ed eventuale aggiornamento delle schede anagrafica e per l'orientamento di base; d) procedure di assunzione delle persone con disabilità psichica presso le pubbliche amministrazioni.

¹³ Nel capitolo 1 si riporta la presentazione dei recenti interventi normativi di modifica della legge n. 68/1999 e raffigura, inoltre, il quadro aggiornato delle competenze sulla gestione del Collocamento mirato. Il capitolo 2 ricostruisce il processo di definizione del Patto di servizio e le misure di politica attiva del lavoro per il sostegno dell'occupabilità del lavoratore con disabilità, definito dal documento "Servizi per le politiche attive del lavoro. Linee guida per gli operatori dei Centri per l'impiego (Profilazione qualitativa)" elaborato dal Gruppo di lavoro congiunto Anpal - Ministero del Lavoro, DG Lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Regioni e Province Autonome e approvato in sede tecnica dalle stesse Regioni nel 2018. L'illustrazione del processo, prefigurata per l'intero territorio nazionale e riportata in questa sede nelle sue parti essenziali e pertinenti, rappresenta la base di partenza per procedere con gli interventi integrativi o chiarificatori ispirati dai principi enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 151/2015, utili a qualificare, in chiave omogenea e innovativa, il sistema del collocamento mirato. L'esposizione del capitolo viene integrata con alcune raccomandazioni su necessari aggiornamenti delle procedure o riferimenti ai principi enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo suddetto. Nel capitolo 3 viene ricostruito l'iter procedimentale previsto per il datore di lavoro che deve procedere all'assunzione della persona con disabilità ai sensi della legge n. 68/1999 e sono, inoltre, illustrate le modalità operative del servizio per il collocamento mirato destinate a imprese ed enti per garantire il corretto adempimento dell'obbligo di assunzione delle persone con disabilità, tenendo conto della stretta correlazione con gli interventi di politiche attive rivolti agli utenti iscritti alle liste del collocamento mirato. I capitoli dal 4 al 9 illustrano gli approfondimenti specifici per ciascuno dei principi elencati nell'art. 1 del decreto legislativo n. 151/2015.

traduce e sviluppa quanto richiesto dai criteri direttivi del decreto legislativo n. 151/2015. Per ciò che riguarda le Reti integrate nei percorsi di attivazione della persona con disabilità si è voluto offrire un sistema di cooperazione operativa tra i diversi servizi pubblici territoriali che agiscono negli ambiti del lavoro, sanitario e sociale, dell'istruzione e della formazione. In tema di accordi territoriali, si prevede che gli attori di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), decreto legislativo n. 151/2015 sottoscrivano accordi territoriali con funzioni di proposta, verifica e valutazione in merito alle linee programmatiche delle politiche ricondotte ai principi del collocamento mirato su base territoriale, indicandone i fabbisogni. Nel processo di attivazione degli accomodamenti ragionevoli si prospetta il coinvolgimento attivo del lavoratore/della lavoratrice con disabilità. Al riguardo, le Linee guida hanno prospettato un elenco, non tassativo, riconducibile all'esemplificazione degli accomodamenti ragionevoli, secondo anche i dettati della giurisprudenza. Un altro aspetto determinante del documento in questione è la figura del Responsabile dell'inserimento lavorativo per le persone con disabilità, con funzioni di facilitazione/ mediazione, che interviene sia nel momento dell'ingresso della persona con disabilità nel contesto lavorativo, sia nella gestione di un ambiente di lavoro. Infine, l'ultima parte è dedicata alle buone pratiche di inclusione lavorativa, delle quali si prevede una raccolta sistematica, al fine di contribuire, con la diffusione di esperienze positive ed efficaci, all'innalzamento degli standard di gestione del sistema del collocamento mirato e ad assicurare la disponibilità su tutto il territorio nazionale di modelli replicabili di azioni.

Reti integrate
e accordi
territoriali

Box 2.2 Sfide e opportunità della Labour Market Intelligence (LMI)

La recente evoluzione dell'IT ha spinto la società digitale contemporanea verso l'uso dell'IA e delle nuove tecnologie digitali per affrontare l'annoso problema del disallineamento tra competenze richieste nel mercato del lavoro e quelle possedute dai lavoratori. Tra queste, la LMI è una delle più importanti in quanto è utilizzata per la progettazione di algoritmi e reti di IA per analizzare i dati del mercato del lavoro a supporto del processo decisionale.

Tali piattaforme implementano anche funzioni di analisi predittiva e prescrittiva accanto agli strumenti di analisi descrittiva, che invece forniscono informazioni passate e presenti sul mercato del lavoro (*Labour Market Information*).

Una LMI opportunamente progettata e sviluppata potrebbe fornire ai responsabili di politica economica spunti di riflessione sull'efficacia delle politiche attive del lavoro ideate e attuate. Avendo a disposizione i dati provenienti dal mercato del lavoro (ad esempio le *web job vacancies*) e i dati sui contratti di lavoro effettivamente stipulati (ad esempio, la base dati sulle Comunicazioni obbligatorie) sarebbe possibile implementare tecnologie di analisi descrittiva e verificare in tempo reale i risultati raggiunti da parte dell'iniziativa presa in esame.



Un'altra funzione importante che la LMI permetterebbe di eseguire potrebbe essere il confronto dei dati osservati post-intervento rispetto ad altri contesti temporali e territoriali, per effettuare analisi fattuali e controfattuali sugli esiti e sull'efficacia di tali iniziative. Implementando le tecnologie IA di analisi predittiva e prescrittiva sarebbe, inoltre, possibile offrire strumenti per l'automazione dei processi ancora più utili allo scopo di analizzare e progettare interventi futuri.

Disallineamento fra competenze richieste e capacità dei lavoratori è un problema che colpisce un numero estremamente alto di individui. Il Report *Fixing the Global Skill Mismatch* (Puckett et al. 2020) riporta che lo *skills mismatch* colpisce 102,4 milioni di persone nell'Unione europea, e 1,3 miliardi nel mondo.

Per dare un impulso decisivo a un'inversione di tendenza a tale andamento sarà necessario modificare il paradigma esistente e sfruttare appieno tutti gli strumenti oggi disponibili (dati aperti, classificazioni ufficiali integrate in tassonomie e ontologie, tecnologie di ultima generazione ecc.) e arrivare a un sistema aperto, sinergico e interoperabile condiviso da tutti gli attori in gioco adottando classificazioni comuni e pubblicando dati e informazioni di propria competenza in formato aperto. Un ulteriore passo da fare per favorire l'interoperabilità dei diversi sistemi dovrebbe riguardare l'implementazione delle *Application Programming Interfaces* (APIs), con la conseguente creazione dei dati di grandi dimensioni (*Big Data*) interconnessi.

Per affrontare in maniera organica queste sfide e cogliere tali opportunità, un'attenzione particolare andrebbe dedicata al coinvolgimento e alla formazione-informazione degli operatori, e all'aggiornamento delle loro competenze digitali. La consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo potrebbe favorire la partecipazione di tutti gli attori a un processo di integrazione dei diversi sistemi in una piattaforma in grado di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta, facilitare le transizioni e rimettere i Servizi pubblici per l'impiego al centro dell'intermediazione.

Oggi è possibile impostare gli algoritmi dei sistemi di IA (nel caso specifico sistemi di LMI) per supportare i processi decisionali e attuativi delle strutture pubbliche impegnate nella promozione di interventi di politica attiva di lavoro – Centri per l'impiego – in un contesto macroeconomico, caratterizzato dalla ripresa post-pandemia e da profondi cambiamenti del mercato del lavoro. I sistemi di LMI potranno fornire un valore aggiunto ai servizi offerti dai Centri per l'impiego nell'ambito delle politiche del lavoro a tutti i loro utenti (cittadini italiani e stranieri, imprenditori, studenti ecc.). Da approfondire è anche la possibilità di utilizzare le nuove tecnologie *blockchain* per costruire il portafoglio elettronico del lavoratore che, tracciando l'evoluzione personale delle competenze certificate e delle esperienze lavorative maturate, può costituire un utile strumento per favorire efficienti processi di riallocazione del lavoro.

Box 2.3 Job guarantee: eradicare la povertà con la piena (e buona) occupazione

Lo spettro della stagflazione (stagnazione con inflazione) conseguenza degli effetti combinati della crisi sanitaria da Covid-19 che ha bloccato le catene globali d'offerta impreparate ai successivi incrementi di domanda a seguito delle riaperture e della guerra in Ucraina, su economie già indebolite dalla crisi del 2008, sta riaccendendo il dibattito in merito agli strumenti di policy per il contrasto alla disoccupazione e alla povertà. Molto si è dibattuto in Italia intorno a proposte riguardanti il reddito di sostegno e di contrasto alla povertà: reddito minimo, reddito di base, reddito di cittadinanza, reddito di partecipazione ecc. Meno nota ai più è, invece, una proposta di politica economica, avanzata da una vasta rete di economisti postkeynesiani, che mira ad affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà. Si tratta dell'idea di Hyman Minsky (2014) di impiego pubblico di ultima istanza (Employer of Last Resort – ELR) e dei Programmi di Lavoro Garantito (Job Guarantee – JG), che si sta affacciando al dibattito di recente e che vale la pena approfondire per la portata innovativa e il cambiamento di prospettiva che suggerisce, sia rispetto alle misure di lotta alla povertà, sia rispetto alle politiche per l'occupazione.

Nella versione proposta dal filosofo belga Philippe Van Parijs (2017), il “reddito di base incondizionato” consiste nella distribuzione, da parte dello Stato, di un reddito che sia auspicabilmente pari a un livello medio di benessere, cioè pari al *reddito medio netto* dei cittadini di una nazione, destinato a *tutti*, su base *individuale, incondizionatamente e indipendentemente dal livello del reddito, in base solo al requisito di essere nati in un certo stato (o di averne appunto la cittadinanza)*¹⁴.

Si discosta, invece, dal reddito di base (o di cittadinanza) il “reddito di partecipazione” proposto da Anthony Atkinson proprio a partire dai due principali problemi che egli individua nell'ipotesi di un reddito universale: l'autore ritiene la cittadinanza, in sé, un concetto ambiguo e relativo, che rende difficile definire chi effettivamente è incluso nell'*universale* di uno Stato; il secondo problema è la base incondizionata, indipendente dal livello di reddito già posseduto.

Nell'intento di superare questi due problemi, Atkinson (2015) propone l'introduzione di un reddito minimo a complemento dell'attuale sistema di previdenza sociale, che si distingue dal reddito di base per la sua natura complementare, appunto, e per il criterio di erogazione che l'economista lega alla ‘partecipazione’, anziché alla cittadinanza, definendo con ‘partecipazione’ l'apporto di un ‘contributo sociale’, che per gli individui in età lavorativa potrebbe essere sia un *lavoro* (di varia forma e natura – autonomo, dipendente o a tempo parziale), sia la *formazione/istruzione* o la *ricerca attiva di un lavoro*, sia la *cura domestica di bambini piccoli o di anziani non autosufficienti o il volontariato regolare presso un'associazione riconosciuta*¹⁵.

¹⁴ Nel dibattito che ne è seguito si è andata affermando una versione del reddito di base che, pur mantenendone ferma la distribuzione a tutti, in modo universale e incondizionato, ne modifica il livello di erogazione, portandolo dal reddito medio a un più contenuto livello di poco sopra alla soglia di povertà (di un 10% superiore, ad esempio). Le ipotesi di ‘reddito di base incondizionato’ sono, inoltre, sostenute, in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi di welfare, coerentemente con l'impianto concettuale neoliberista che sottende la proposta.

¹⁵ Atkinson si distingue dai principali sostenitori del reddito di base incondizionato anche per la sua considerazione del welfare, che non ipotizza di ridimensionare, semmai di modificare per renderlo più efficace e inclusivo. A suo giudizio, ad esempio, l'intero sistema di welfare dovrebbe superare



Minsky (2014) si differenzia nettamente da questo tipo di orientamenti, nella convinzione che la società del benessere non si possa creare esclusivamente tramite politiche di assistenza. Le misure di sostegno al reddito possono al massimo essere (nel breve periodo) strumenti di contrasto alla povertà, ma per eliminarla è necessario aggredire la componente strutturale della disoccupazione, che è all'origine del disagio e del conflitto sociale. In altri termini, Minsky contrappone la piena occupazione a quello che alcuni definiscono un 'welfare per la non piena occupazione'¹⁶.

Il postulato è il seguente: *lo Stato ha il compito di offrire un lavoro a tutte le persone disposte a lavorare al salario minimo stabilito*. L'obiettivo è duplice fin dall'inizio: ottenere la piena occupazione *creando nuovi posti di lavoro*, e stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà¹⁷. La finalità è quindi quella di organizzare una politica prettamente anticiclica focalizzata sulla piena occupazione, riducendo la dispersione verso il basso del costo del lavoro e riducendo, quindi, la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico.

Offrendo, come afferma Minsky "una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo che non dipenda dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese". È evidente, quindi, che in questo ragionamento assume estremo rilievo il livello della paga scelto. La tesi fondante del programma è che *il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra la soglia di povertà, per esempio del 10-20%*. A differenza degli altri sostegni al reddito e di reddito minimo, il programma di ELR è su *base strettamente individuale*, cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare, e del *tutto volontaria e incondizionata*. Non solo non vi sarebbe, cioè, obbligo alla partecipazione al programma (potrebbe partecipare solo chi vuole effettivamente svolgere quei lavori per quella paga) ma il soggetto potrebbe scegliere, tra i diversi progetti attuati, quello a cui partecipare. A chi non vuol lavorare nel programma sarebbero destinate le altre forme d'integrazione del reddito, nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto (specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma).

l'assistenza cosiddetta *means-tested*, ovvero la fornitura di benefit legata agli indicatori della situazione economica. Nel rilevare diverse problematiche legate a questi strumenti di controllo nell'erogazione di benefit, sottolinea, in particolare, come la verifica del reddito crei delle barriere e, soprattutto, sia stigmatizzante.

¹⁶ Argomentando il fatto che la motivazione con cui molti giustificano il 'reddito di base incondizionato' ("tanto il lavoro non c'è e non ci sarà o quello che c'è è di tipo servile") possa essere considerata una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è e di rinuncia alla rivendicazione di trasformazioni più profonde, antepoendo la rivendicazione del 'reddito' a quella del 'lavoro', Laura Pennacchi sostiene che "Lasciare libero corso al neoliberalismo e alle tendenze spontanee del capitalismo – che in maniera naturale si dirige verso l'opposto della piena occupazione e cioè la disoccupazione di massa – è il rischio contenuto nelle proposte di generalizzazione dei trasferimenti monetari, come il reddito di base, a compensazione e a risarcimento di un lavoro che non c'è, costruendo un "welfare per la non piena occupazione" (Pennacchi 2017, 104).

¹⁷ "Il lavoro deve essere reso disponibile a tutti coloro che vogliono lavorare al salario minimo nazionale. Potrebbe trattarsi di un salario sovvenzionato per legge, analogo al supporto dei prezzi per i prodotti agricoli. Sostituirebbe il salario minimo di legge; perché, se una occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per

Un'altra differenza essenziale è che le funzioni d'inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al programma, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, diminuendo così le dinamiche di perdita di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo.

Tra le conseguenze dell'estensione dell'ELR, oltre alla drastica riduzione della disoccupazione e della povertà, vi sarebbe quella di aumentare in generale il benessere di tutta la popolazione, che potrebbe godere di maggiori servizi utili. Coerentemente con l'idea di Minsky, Randall Wray (suo seguace e sostenitore, insieme ad altri teorici del Levy Institute, del programma *Job Guarantee*) ha diviso le possibili occupazioni, su cui lo Stato dovrebbe decidere d'investire, in tre macroaree: a) *cura dell'ambiente* (tra cui quella dei parchi, delle spiagge, la manutenzione dei giardini pubblici ecc.); b) *cura delle comunità* (come, ad esempio, la manutenzione delle strade, la pulizia delle strade e la sicurezza urbana); c) *cura delle persone* (accompagnamento degli anziani, doposcuola per i bambini, Wray *et al.* 2018).

Il programma di ELR produrrebbe, inoltre, un aumento della domanda aggregata, spinta principalmente dall'aumento dei consumi delle persone disoccupate e povere, cioè di coloro che hanno la propensione al consumo più alta della popolazione. Le aziende, quindi, beneficiando di quest'aumento della domanda, espanderebbero l'offerta di conseguenza. Incrementare l'offerta significherebbe assumere nuovi lavoratori, che verrebbero selezionati anche tra coloro che sono occupati tramite l'ELR. Da qui si intuisce che questo strumento economico è come una fisarmonica: in una fase espansiva gli occupati dell'ELR diminuirebbero e aumenterebbero quelli del settore privato, mentre in fase recessiva avverrebbe l'esatto contrario: in altri termini esso sarebbe un importante stabilizzatore economico.

Il programma porterebbe anche a una diminuzione delle spese per il contrasto alla povertà, come quella per il reddito di cittadinanza, che verrebbero in larga parte sostituite dal programma (limitandosi a uno strumento di solo aiuto alle persone più deboli che non sono in grado di lavorare). I sostenitori dell'ELR, però, non ritengono che dovrebbero essere eliminati altri ammortizzatori sociali come la NASpI o la Cassa integrazione, che invece potrebbero essere semplicemente rimodellati.

Per superare la crisi, Minsky intreccia politiche di breve periodo a politiche strutturali, affidando, fra queste ultime, un ruolo di grande rilevanza all'ELR. Nel lungo periodo, a suo giudizio, bisognerebbe programmare lo sviluppo, oltre che in termini quantitativi, anche in termini qualitativi e se lo Stato è datore di lavoro di ultima istanza (se, cioè, il PIL non è più l'elemento centrale al quale riferire l'aumento dell'occupazione), può concentrarsi a produrre meglio, sganciandosi dal paradigma liberista. Nella visione neoclassica, infatti, le persone non sono considerate parte di una società che crea desideri e bisogni, ma solo individui le cui preferenze cadono come manna dal cielo, come se non fossero influenzate dal contesto sociale in cui si formano. La massimizzazione dell'utilità del singolo implica una preferenza per il consumo individuale piuttosto che collettivo, lasciando fuori beni comuni e ambiente, e scelte eseguite a razionalità limitata. C'è bisogno, comunque, di una rivoluzione culturale che permetta di riscoprire la discriminante tra beni sociali, beni pubblici e beni comuni.

un'occupazione nel settore privato a un salario inferiore a questo minimo. In altri termini, il problema della copertura delle occupazioni verrebbe meno" (Minsky 2014, 91).



Conclusioni e prospettive

La crisi pandemica e quella nell'est d'Europa hanno messo e stanno mettendo a dura prova i Paesi europei, soprattutto membri dell'UE. Gli sconvolgimenti che stanno avvenendo, non solo sembrano essere di tipo strutturale, ma – per alcuni Paesi già colpiti dalle precedenti crisi del 2009 e del 2012-2015 – vanno ad aggravare situazioni di finanza pubblica già precarie che solo poco prima della crisi sanitaria avevano mostrato qualche segno di miglioramento rispetto ai preoccupanti livelli cui si era giunti alla fine della crisi dei Paesi Euromed. La crisi attuale rischia perfino di coinvolgere Paesi che erano stati considerati i 'vincitori' nell'area Euro. Gli effetti sul mercato del lavoro sono rapidamente apparsi e sono stati contrastati ovviamente e piuttosto efficacemente con misure di tipo passivo utili a tamponare una situazione congiunturale di particolare gravità in un buon numero di Paesi, non solamente europei. Poiché però le sfide sono strutturali, tali misure non possono bastare da sole. Da qui la necessità di strutturare politiche attive sempre più efficaci che però dovranno trovare corrispondenze adeguate nei lavori offerti. Sarà quindi cruciale un sempre più preciso abbinamento tra domanda e offerta di lavoro di qualità. È chiaro che Centri per l'impiego all'avanguardia saranno basilari nell'affrontare le sfide strutturali con successo come già riconosciuto nel Piano straordinario di potenziamento. L'obiettivo è quello di creare servizi che non intermedino solo più lavori a più basso reddito destinati a individui particolarmente svantaggiati, ma quello di preservare e anzi aumentare il capitale umano del Paese.

L'altra faccia della medaglia però non può riguardare unicamente le politiche per il lavoro: affinché la reputazione dei Centri per l'impiego cresca è necessario che non solo i canali informali siano sfavoriti, ma che sia avviato un ampio progetto di reindustrializzazione dell'intero Paese che necessiterà sia di fondi messi a disposizione e a valere – fra gli altri – sul PNRR, sia di derivazione meramente nazionale. I Centri per l'impiego si farebbero garanti quindi di un'intermediazione efficace che porti il disoccupato a conseguire lavori costruiti in settori innovativi, specialmente – ma non esclusivamente – nella manifattura. In altri termini, non basterà un'efficace spesa dal lato dell'intermediazione nel mercato del lavoro, ma occorrerà rafforzare il sistema industriale del Paese. La sfida appare, ad oggi, titanica, ma affrontarla resta questione imprescindibile. Senza una risposta alla necessità di reindustrializzazione del Paese i processi di digitalizzazione dell'intero apparato della PA che vedranno sempre più utilizzata l'IA, rischiano di restare esercizi sterili che non genereranno auspiccate, massicce ricadute favorevoli economiche, tecnologiche, persino ambientali. Senza un organico processo di nuovo sviluppo l'IA rischia, anzi – e a differenza dell'utilizzo dei robot o dei software

del recente passato – di dirigersi solo a nicchie particolarmente ridotte del mercato del lavoro, in genere solo ai lavoratori ad alta specializzazione; in altri termini non potrà essere essa lo strumento che a fini pratici determinerà il successo dell'intermediazione nel mercato del lavoro.

L'orientamento professionale potrà finalmente tornare ad avere ruolo sempre centrale, non solo per gli 'orientatori-operatori' ma anche per gli 'orientati-utenti' e dovrà fondarsi su esperienze orizzontali che dovranno necessariamente coinvolgere scuole, università, centri di formazione e Servizi per l'impiego. Tale rete dovrà avvalersi di un 'linguaggio unico', pur rispettando naturali eterogeneità nei mercati locali, particolarmente forti in un Paese a struttura duale come l'Italia. Prioritari saranno la formazione e l'inserimento dei giovani, mediante i quali potrà avviarsi un circolo virtuoso di sviluppo, crescita e nuove opportunità di qualità. Tali priorità però non dovrebbero far passare in secondo piano la necessità di preservare le giuste aspirazioni degli adulti che possono trovarsi in particolari condizioni occupazionali e fasce ad alto rischio di esclusione, come i disabili (oltre alle persone a rischio di povertà e gli stranieri a rischio di esclusione sociale).

Appare quindi evidente che la sfida di cui sopra non potrà essere giocata solo sul terreno dell'efficienza ma anche dell'equità che, auspicabilmente, non potrà però confondersi con la mera assistenza di breve periodo, come ad esempio quella necessaria al contrasto alla povertà. Strumenti che ben coniugano gli obiettivi d'efficienza di un sistema economico e di equità sono quelli che si prefiggono l'obiettivo della piena occupazione come elemento consustanziale a uno Stato di diritto. Lo Stato come 'datore di lavoro di ultima istanza' infatti, non può non farsi carico dei cittadini che mostrino il desiderio – inasaudito a causa dei fallimenti del mercato – di porsi in gioco e iniziare un'attività lavorativa. Esso, quindi, deve (ri)prendere il ruolo di 'datore di lavoro di ultima istanza', creando *naturaliter* un contrasto alla riduzione del salario reale al di sotto delle soglie di povertà (o al di sotto del salario minimo). Tale azione finirebbe per favorire anche i settori dell'economia privata più restii: da un lato perché li vedrebbe costretti a investimenti produttivi per cercare di stabilizzare la quota profitti; dall'altro perché la riduzione della povertà incrementerebbe la domanda aggregata e i loro ricavi e quindi la loro domanda di lavoro (pagato al di sopra del salario offerto dallo Stato). La misura potrà incontrare sicuramente delle obiezioni riguardanti le finanze pubbliche, nonostante concomitanti modifiche ad altre tipologie di benefici assistenziali e appare un efficace stabilizzatore automatico. Inoltre, a nostro avviso, in termini dinamici i conti dello Stato potrebbero addirittura migliorare, se la sopra menzionata azione di reindustrializzazione fosse avviata. Ci si potrebbe infatti avvantaggiare di una ridotta dipendenza dall'estero, con



un incremento del moltiplicatore del reddito che, a sua volta, avvierebbe un processo di accelerazione degli investimenti.

La sfida però non è solo economica, ma anche culturale. Il periodo di crisi del capitalismo che stiamo vivendo la renderà chiara.

Bibliografia

- Anpal (2021), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, Biblioteca Anpal n. 17, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3saREcw>>
- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina
- European Commission (2022), *Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. SURE at 18 months: third bi-annual report*, Brussels, COM(2022) 128 final <<https://bit.ly/3ETY9ry>>
- Grimaldi A. (a cura di) (2016), *Dall'AutoValutazione dell'Occupabilità al progetto professionale. La pratica Isfol di orientamento specialistico*, Isfol, Roma
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Minsky H. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Futura
- OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021. Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Paris, OECD Publishing
- Pennacchi L. (2017), Potenzialità e limiti del reddito di base, *Etica & Politica*, XIX, n. 1, pp.97-110
- Puckett J., Hoteit L., Perapechka S., Loshkareva E., Bikkulova G. (2020), *Fixing the Global Skills Mismatch*, Boston Consulting Group, 15 January <<https://on.bcg.com/3EYD13t>>
- Savickas M.L. (2005), The theory and practice of career construction, in Brown S.D., Lent R.W. (eds.), *Career development and counseling. Putting theory and research to work*, New Jersey, John Wiley & Sons, pp.42-70
- Super D.E. (1980), A Life-Span, Life-Space Approach to Career Development, *Journal of Vocational Behavior*, 16, n.3, pp.282-298
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino
- Wray L.R., Dantas F., Fullwiler S., Tcherneva P.R., Kelton S.A. (2018), *Public service employment. A path to full employment*, New York, Levy Economics Institute of Bard College

3 Competenze e professioni per il lavoro che cambia



Sintesi

I cambiamenti demografici e climatici, la rivoluzione industriale, la globalizzazione stanno trasformando profondamente l'economia e il mercato del lavoro, con importanti implicazioni per la natura del lavoro, le strutture occupazionali, il contenuto delle professioni e le competenze richieste.

La transizione lineare dall'istruzione al lavoro, modello dominante per decenni, sta diventando meno rilevante poiché, sempre più, le persone seguono traiettorie complesse nel corso della loro vita lavorativa.

Il ritardo dell'Italia nel confronto con altre economie avanzate rispetto sia al possesso di capitale umano, sia alla capacità di valorizzarlo in termini di rendimenti occupazionali, sembra del tutto confermato dai dati e dalle analisi disponibili, anche nel caso in cui il capitale umano venga misurato per il tramite non solo del livello di istruzione, ma anche delle competenze cognitive degli adulti.

Il Paese è dotato di una offerta di servizi educativi e formativi molto articolata e potenzialmente in grado di assorbire richieste di accesso da parte dei cittadini che presentano bisogni di upskilling

e reskilling e che appaiono essere in numero particolarmente elevato. Nonostante ciò, si constata un livello di partecipazione estremamente basso che non appare condizionato da età o livello educativo di partenza. Proprio per questi motivi si tratta di un fenomeno allarmante che costringe a riflettere sugli interventi di upskilling e reskilling che debbono necessariamente essere caratterizzati da universalità e scalabilità.

Questi percorsi rappresentano strumenti essenziali, per molti versi unici, in grado di ridurre il gap strutturale del nostro Paese rispetto agli altri Paesi dell'Unione in relazione alla carenza di molta parte della nostra popolazione, non solo di competenze tecniche per il lavoro, ma anche di life skill e competenze di base e trasversali, specialmente digitali. Occorre rispondere adeguatamente alla sfida posta dalla presenza di forti e crescenti divari territoriali in materia di istruzione e formazione. Ridurre queste differenze rappresenta uno dei prerequisiti per la diminuzione dei ritardi di sviluppo e di valorizzazione del capitale umano tra differenti aree territoriali del nostro Paese, nonché al loro interno.

3.1 Transizioni digitale e verde: sollecitazioni dell'Unione europea e programmazione strategica nazionale

Il passaggio a un'Europa climaticamente neutra e in grado di trarre massimo vantaggio dalla transizione digitale chiama in causa il modo in cui lavoriamo, impariamo, partecipiamo attivamente alla vita democratica del nostro Paese. La risposta all'esigenza di individuare e implementare politiche e dispositivi



Transizione
digitale e rischi di
marginalizzazione

di accompagnamento di tali transizioni viene formulata in un momento in cui ci si deve confrontare con il profondo impatto della crisi pandemica su milioni di persone che nell'UE hanno perso il lavoro o hanno subito una significativa perdita di reddito.

Sul piano delle competenze, la pandemia ha evidenziato gli effetti negativi derivanti da disuguaglianze nella distribuzione dei livelli di padronanza delle competenze digitali, riscontrate, peraltro, anche sul piano della connettività e della disponibilità di dispositivi e infrastrutture tecnologiche (Consiglio dell'Unione europea 2021). Tali asimmetrie hanno reso meno efficaci – o comunque di complessa implementazione – strategie di contenimento dei disagi derivanti dalla sospensione delle attività educative e formative in presenza. Il rischio è che l'ampliamento di scarti di conoscenze (Donohue *et al.* 1975) in esito a squilibri accentuati di distribuzione di conoscenze e informazioni tra la popolazione, produca situazioni stratificate di vantaggio cumulativo per una parte estremamente minoritaria a scapito di una popolazione che correrebbe il rischio di una progressiva marginalizzazione.

Tramontata ormai definitivamente l'ipotesi che possa essere sufficiente e adeguata una risposta specifica e congiunturale – di fatto, altrettanto emergenziale – è apparsa in tutta la sua evidenza la necessità di definire quadri di riferimento e orientamenti strategici capaci di affrontare in modo olistico non solo le singole criticità ma, anche, la fragilità complessiva di un sistema di sviluppo del capitale umano fino ad oggi non completamente attrezzato per offrire soluzioni integrate e stabili.

I temi della competitività sostenibile, dell'equità sociale e della resilienza si declinano oggi in un campo delimitato sostanzialmente, ma non solo, da un lato, dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sull'IFP pubblicata già sul finire del 2020 e, dall'altro, dai contenuti del Pilastro europeo dei diritti sociali che, se al primo principio stabilisce il diritto a un'istruzione di qualità e inclusiva, alla formazione e all'apprendimento permanente, nel quarto, relativo al sostegno attivo all'occupazione, sottolinea che tutti hanno il diritto all'istruzione e alla formazione continua, nonché al sostegno per migliorare le loro prospettive di lavoro. Un ampliamento del concetto di diritto soggettivo alla formazione, non più solo come oggetto di contrattazione nelle relazioni industriali, ma come preconditione per garantire a tutti la piena partecipazione alla società, per incrementare le opportunità di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di ciascuno e per il sostegno alla duplice transizione verde e digitale dell'Europa. La competenza o, meglio, le competenze sono, dunque, al centro degli investimenti dell'UE, come testimoniato dalle diverse iniziative promosse dalla Commissione europea e pienamente sostenute in sede di Consiglio dagli Stati membri, quali l'Agenda europea per le competenze, lo Spazio europeo

Partecipazione
alla vita attiva e
democratica

dell'istruzione e il Piano d'azione per l'istruzione digitale. Parallelamente, gli Stati membri dell'UE e diversi altri Paesi hanno approvato la Dichiarazione di Osnabrück, che definisce l'impegno ad adoperarsi concretamente per l'ulteriore sviluppo dell'IFP in Europa entro il 2025. Se i primi concreti segnali di un impegno verso l'attuazione di una politica comune di rafforzamento della IFP in Europa possono essere fatti risalire ai primi anni '60, (istituzione di un Comitato consultivo per la formazione professionale), tappe altrettanto fondamentali sono state quelle dell'avvio del processo di Copenaghen (2002), del disegno e implementazione di strumenti quali l'Europass e l'European Qualification Framework (EQF) e il lancio di programmi quali il Fondo sociale europeo ed Erasmus, riprogrammati periodicamente e senza soluzione di continuità. Le linee strategiche di intervento concordate perseguono diversi principi e obiettivi. Creare le condizioni per assicurare tempestivamente ai cittadini la disponibilità di un'offerta educativa e formativa – capace di anticipare piuttosto che seguire le richieste del mercato del lavoro – rappresenta l'impegno principale, un obiettivo da coniugare con quello della massima flessibilità nella fruizione sia in termini di modalità di apprendimento, sia in un'ottica di conciliazione con i vincoli temporali, finanziari e cognitivi di ciascuno. Accessibilità e attrattività delle opportunità formative sono, quindi, caratteristiche irrinunciabili e preordinate di un sistema di IFP che ambisce ad essere un componente strategico del motore dell'innovazione e della crescita e di una strategia complessivamente tesa a supportare le *twin transitions* verso un'economia digitale e verde. Ciò implica anche la necessità di agire su più versanti, compresi quelli dell'adattamento degli ambienti di apprendimento e dell'innovazione degli strumenti e metodi di insegnamento, con particolare attenzione alla digitalizzazione. Misure mirate e modelli di formazione flessibili contribuiscono a prevenire l'abbandono precoce dei sistemi di istruzione e formazione e sostenere la transizione dalla scuola al lavoro, favorendo percorsi di inclusività crescente per i gruppi più vulnerabili. Le 12 azioni dell'Agenda per le competenze per l'Europa costituiscono direttrici di intervento convergenti sul raggiungimento di obiettivi quantitativi per il miglioramento del livello delle competenze esistenti e la riqualificazione¹, operando in modo coordinato con lo Spazio europeo dell'istruzione e con il Piano d'azione per l'istruzione digitale e individuando gli spazi e i temi

Obiettivo principale: migliorare livello competenze

¹ Entro il 2025: almeno l'82% dei diplomati dell'IFP è occupato; il 60% dei neodiplomati dell'IFP beneficia di una qualsiasi forma di apprendimento basato sul lavoro durante gli studi; l'8% dei discenti dell'IFP intraprende una mobilità per l'apprendimento all'estero. Il primo e il terzo obiettivo si basano sui parametri di riferimento esistenti del Programma Istruzione e formazione 2020 (ET 2020) sull'occupabilità e la mobilità dei diplomati nell'IFP, mentre il secondo si basa sulla Raccomandazione del Consiglio, del marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (2018/C 153/01).



rispetto ai quali istituzioni, parti sociali e tutte le componenti della società civile sono chiamate a collaborare e a condividere responsabilità programmatiche e attuative. Ne è un esempio il Patto per le competenze che invita le organizzazioni pubbliche e private a unire le forze e a intraprendere azioni concrete per migliorare le competenze e riqualificare le persone in Europa. La Dichiarazione di Osnabrück² integra la Raccomandazione del Consiglio definendo azioni concrete per il periodo 2021-2025 e riproponendo al centro della strategia dell'apprendimento permanente non solo i temi della qualità del sistema e della sua adattabilità e flessibilità, ma soprattutto quello della sostenibilità³. In altri termini, l'istruzione e la formazione professionale iniziale e continua dovrebbero incorporare le competenze verdi nei loro regolamenti e pratiche e, dal momento che l'innovazione tecnologica guida e orienta la crescita e lo sviluppo in molti settori – compreso quello della IFP – la realizzazione di ambienti di apprendimento marcatamente digitali secondo i Ministri dell'Istruzione firmatari della Dichiarazione può favorire e rendere più accessibile anche l'educazione e la sensibilizzazione verso lo sviluppo sostenibile.

La transizione verso un'economia sostenibile dal punto di vista ambientale, circolare e climaticamente neutra avrà un impatto sociale, economico e occupazionale significativo. Le competenze per le transizioni verdi non riguardano solo le abilità 'dure' per imparare una tecnologia o esercitare un mestiere, ma riguardano anche le abilità 'soft' della comunicazione, della leadership di sé, del lavoro di squadra, del pensiero creativo e della risoluzione dei problemi. In buona sostanza, le direttrici di lavoro proposte al livello UE comprendono la definizione delle competenze rilevanti per il mercato del lavoro – comprese quelle di base – per la transizione verde e la progettazione e realizzazione di curricula nella IFP in materia di tecnologie verdi e innovazione, efficienza energetica, economia circolare, consapevolezza ambientale, uso sostenibile del materiale di apprendimento e formazione, digitalizzazione per ridurre gli effetti climatici. Le micro-credenziali⁴ e i conti individuali di apprendimento hanno una funzione da svolgere in questo contesto: allineare conoscenze e

² Sottoscritta dai Ministri responsabili dell'IFP nell'UE27, la Dichiarazione stabilisce l'impegno a lavorare per diverse azioni basate sulla raccomandazione sull'IFP entro il 2025, è stata approvata dai ministri, dallo Spazio economico europeo/Associazione europea di libero scambio e dai Paesi candidati, dalle parti sociali europee e dalla Commissione europea.

³ I lavori sono in linea con il Green Deal europeo e il Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'azione 6 dell'Agenda europea per le competenze e con le priorità 2 e 5 della Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione verso lo Spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030).

⁴ Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa ad un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità, COM (2021) 770 final del 10/12/2021.

capacità individuali e organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro – i cui bisogni e meccanismi di funzionamento sono in costante mutamento – e della società significa mettere in campo un’offerta educativa e formativa flessibile, inclusiva, capace di produrre risultati di apprendimento con valore di uso e di scambio, ovvero chiaramente descritti, misurabili rispetto alla padronanza e coerenti con il quadro normativo che ne regola l’attestazione e la certificazione. Appare, quindi, chiara la stretta connessione tra la possibilità di rendere esigibile il diritto soggettivo alla formazione e il ricorso possibile a forme di attestazione e certificazione di microqualificazioni⁵ conseguibili dal cittadino in esito a percorsi modulari e flessibili, caratterizzati da focalizzazioni su specifici contenuti. D’altra parte, i principi di base che informano l’approccio *micro-credential* contenuto nella Raccomandazione del Consiglio sono già sostanzialmente presenti nel Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC) e ad esso vanno ricondotti sia le riflessioni, che i meccanismi di implementazione in materia. Ciò ne permette un potenziale utilizzo in diversi contesti (ad esempio, nella formazione continua dei lavoratori, nei processi di aggiornamento e riqualificazione che esitano in attestazioni registrabili nel fascicolo elettronico, nell’istruzione superiore e terziaria soprattutto in una logica di connessione con il lifelong e life wide learning e con la terza missione delle università), purché vengano opportunamente presidiati e rispettati i vincoli della standardizzazione all’interno del quadro normativo comune di riferimento del D.Lgs. n. 13/2013 e il collegamento con il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) e l’European qualification framework (EQF) e alle altre tassonomie già esistenti.

È con riferimento al quadro di insieme appena sintetizzato che l’Italia ha affrontato nell’ultimo triennio l’esercizio di programmazione e disegno di politiche in materia di incremento e adattamento dello stock di competenze disponibili presso la sua popolazione, a sostegno delle attese transizioni e per il raggiungimento dei nuovi benchmark. E lo ha fatto attivando percorsi di progettazione partecipata nell’ambito della governance multilivello e multiattore che caratterizza l’architettura del sistema educativo e formativo del Paese, ricercando coerenza interna, interfunzionalità, tracciabilità e misurabilità dei risultati, per utilizzare al meglio gli investimenti programmati e le risorse per essi allocate la cui intensità e il cui volume appaiono senza precedenti.

Microqualificazione per tempestivo allineamento a nuove esigenze mercato del lavoro

⁵ Ci si riferisce alle microqualificazioni – traduzione preferibile rispetto a ‘micro-credenziali’ – per indicare quelle “qualificazioni composte da una o più competenze, costitutive di qualificazioni più ampie, rilasciate, nell’ambito del SNCC, in esito a percorsi di breve durata, anche a carattere flessibile, personalizzato e modulare” (Anpal 2022, Nota 83, p.37).



PNRR e PNNC:
programmazione
strategica degli
interventi per
sviluppo capitale
umano

Nell'ultimo biennio – e non solo in funzione di dare risposte adeguate ed efficaci alla crisi pandemica – l'azione programmatica dell'Italia in materia di politiche sociali, del lavoro e della qualificazione del capitale umano è stata costantemente caratterizzata dall'incremento costante del dialogo interistituzionale e con tutti gli attori socio-economici a vario titolo rilevanti. In altri termini, con particolare evidenza sui temi della IFP, la programmazione si è evoluta da una modalità sommativa e pulviscolare di interventi frammentati, in direzione di un approccio olistico che fosse maggiormente in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle sfide associate. La discontinuità sopradescritta trova immediate evidenze nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'atto programmatico nel quale la correlazione tra l'obiettivo di far ripartire la crescita, migliorare la produttività e incrementare la competitività delle imprese con l'investimento per il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, appare diretta. Nel PNRR⁶ sono individuate alcune linee di azione per potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, la formazione professionale e il potenziamento del sistema nazionale di istruzione. L'adozione del Piano nazionale nuove competenze⁷ (PNNC) contribuisce a definire livelli essenziali dell'IFP definendo puntualmente le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori, includendo e coniugando documenti strategici già adottati⁸ e configurandosi come quadro di coordinamento più complessivo delle riforme e degli specifici investimenti previsti nell'ambito del PNRR⁹. Nonostante il sistema delle politiche attive del lavoro sia stato oggetto in anni recenti di diversi interventi di riforma¹⁰, permangono evidenti criticità sul piano della mancata riduzione dei divari territoriali relativi alla qualità e quantità dei servi-

⁶ Missione 5 Inclusione e Coesione Componente 1 e Misura M4C1 – Potenziamento dell'offerta di istruzione per la parte relativa alla Riforma 1.1 – Riforma degli istituti tecnici e professionali volta ad allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese orientando il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione introdotta da Industria 4.0 e incardinandolo nel rinnovato contesto dell'innovazione digitale.

⁷ In particolare, nell'orizzonte temporale del quinquennio 2021-2025, i milestone e i target di riferimento del Piano nuove competenze sono:

Milestone 1: adozione del decreto interministeriale per l'entrata in vigore del Piano nuove competenze – oltre che di quello per l'entrata in vigore di GOL, in corso di perfezionamento.

Target 2: almeno 800mila lavoratori – nell'ambito dei 3 milioni complessivamente presi in carico da GOL – devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

⁸ Ad esempio, il Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti approvato l'8 luglio 2021 in Conferenza Unificata, oltre che sinteticamente richiamato nei suoi contenuti caratterizzanti.

⁹ Missione 5, Componente 1.

¹⁰ A partire dal Jobs Act, dal Piano di rafforzamento dei Servizi per l'impiego e dalla disciplina del Reddito di cittadinanza, per citare i più significativi.

zi erogati. Come già sottolineato, la pandemia da Covid-19 ha riproposto con evidenza il tema delle disuguaglianze, inducendo la necessità di provvedere al disegno di una cornice unitaria per orientare i Servizi per l'impiego al fine di attrezzarli al meglio per accompagnare le previste e necessarie riforme strutturali dell'economia.

Il Programma nazionale Garanzia di occupabilità per il lavoratori (GOL), assumendo le caratteristiche di una riforma di sistema – considerato l'orizzonte temporale previsto 2021-2025 e l'ammontare di risorse allocate per la sua implementazione¹¹ – introduce un approccio personalizzato alle politiche attive con il mercato del lavoro, definendo specifici percorsi che costituiscono Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) esigibili da ogni lavoratore, con priorità per i soggetti più vulnerabili. Con riguardo alle politiche di inserimento e transizione dei giovani nel mercato del lavoro, il rafforzamento del sistema duale¹² prevede una transizione duale dei sistemi della formazione professionale e delle imprese, attraverso la progressiva standardizzazione delle misure, l'ampliamento dell'offerta di apprendimento duale su tutto il territorio nazionale, anche attraverso maggiori modalità di applicazioni e l'incremento della propensione delle imprese nell'utilizzo dell'apprendistato duale e della capacità formativa delle imprese stesse.

Tra le misure ricomprese nel Piano è prevista, in via sperimentale, la possibilità di finanziare l'apprendistato di primo livello per gli adulti con licenza media che potranno beneficiare di interventi formativi con il sistema duale; tale azione si pone in linea di continuità con una delle azioni previste nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta che prevede la possibilità, tra le azioni essenziali individuate dal Ministero dell'Istruzione e dalle Regioni e Province autonome, dell'attivazione di percorsi finalizzati al conseguimento della qualifica e diploma professionale di leFP per gli adulti sulla base dei target prioritari identificati dalle Regioni, valorizzando le sperimentazioni già in essere sui territori ed eventualmente nella prospettiva di consentire il proseguimento della formazione nel livello terziario. Il quadro delineato nel PNNC va integrato con il dispositivo del Fondo nuove competenze (FNC)¹³, finanziato a valere su fondi nazionali e

Programma GOL
e livelli essenziali
prestazioni
a favore dei
lavoratori

¹¹ 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere su REACT-EU.

¹² Previsto nel PNRR, nell'ambito della Missione 5 Inclusione e Coesione - Investimento 1.4. L'allocazione delle risorse è pari a 600 milioni di euro, laddove il target fissato al quarto trimestre 2025 è la partecipazione al sistema duale e l'ottenimento della relativa certificazione nel quinquennio 2021-2025 per almeno 135.000 persone in più rispetto ad una baseline di 39.000 persone.

¹³ Il Fondo nuove competenze è stato introdotto dal cosiddetto Decreto Rilancio (decreto-legge n. 34/2020), successivamente modificato dall'art. 4 del cosiddetto Decreto Agosto (decreto-legge n. 104/2020) e attuato sulla base di quanto previsto dal decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 e dal decreto interministeriale integrativo del 22 gennaio 2021.



Il Fondo nuove
competenze
per i lavoratori
di imprese che
innovano

risorse del Fondo sociale europeo, finalizzato a promuovere l'aggiornamento dei lavoratori di imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione. Si tratta di uno strumento con una duplice finalità: consentire ai lavoratori di acquisire nuove o maggiori competenze e gli strumenti necessari per adeguarsi alle ulteriori condizioni del mercato del lavoro e supportare le imprese ad adattarsi ai nuovi modelli organizzativi e produttivi determinati dall'emergenza epidemiologica legata al Covid-19. Le risorse erogate dal Fondo sono utilizzabili per coprire i costi delle ore di formazione dei dipendenti, compresi i relativi contributi previdenziali e assistenziali, previa riprogrammazione dell'orario di lavoro, mantenendo lo stesso stipendio. Il dispositivo rappresenta una declinazione concreta di alcuni dei messaggi chiave della Raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze (*Upskilling Pathways*), laddove prevede servizi per l'individuazione e la validazione delle competenze possedute dal lavoratore, la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base della valutazione degli input delle competenze, procedendo alla progettazione di percorsi formativi per competenza, e implica la trasparenza e certificazione delle competenze acquisite a seguito dei corsi, e individuazione degli attori preposti alla trasparenza e alla certificazione. Appare evidente come l'implementazione di quanto programmato – e sopra sinteticamente descritto – sia fortemente interconnessa con l'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, adottato nel 2019¹⁴ e successivamente modificato l'anno successivo¹⁵. In questa prospettiva, l'adeguamento dei sistemi informativi – da rendere e mantenere interoperabili e integrati nel Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU) – avrebbe il duplice compito di migliorare la capacità informativa dei Centri e nei Centri e ridurre l'asimmetria informativa tra utenti e operatori dei servizi.

La programmazione relativa al Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus) non è ancora giunta a completa finalizzazione, ma appare evidente già nell'Accordo di Partenariato Italia come, nella Programmazione 2021-2027, attraverso l'Obiettivo strategico di policy 4 (OP4) "Un Europa più sociale ed inclusiva", l'Italia sia chiamata ad affrontare molteplici sfide che investono direttamente la vita, il benessere e la partecipazione sociale delle persone, a partire da quelle più

¹⁴ Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali pro tempore 28 giugno 2019, n. 74.

¹⁵ Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 59 del 22 maggio 2020, Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

vulnerabili. Vengono allocate nel FSE Plus ingenti risorse per la realizzazione di politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'inclusione e protezione sociale e della salute. I Programmi Nazionali (Programmi Giovani, donne e lavoro, Scuola e competenze e Inclusione e lotta alla povertà) e i Programmi Regionali FSE Plus opereranno in sinergia e con un grado elevato di integrazione reciproca. Nell'area di policy Istruzione formazione e competenze, i risultati attesi più rilevanti riguardano il miglioramento delle competenze chiave della popolazione – a partire da quelle di base e quelle digitali, verdi e blu –, il contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica e l'innalzamento dei livelli di istruzione terziaria.

La ricostruzione del quadro strategico e normativo programmatico consente di evidenziare almeno quattro sfide che il sistema formativo nazionale è chiamato ad affrontare: mismatch orizzontale e verticale, bassa attrattività dell'IFP (evidenziata dal modesto tasso di partecipazione), bassi livelli di qualificazioni e analfabetismo funzionale e padronanza insufficiente di competenze digitali. L'Italia sconta importanti e diversificati livelli di asimmetria di competenze (tanto verticale, quanto orizzontale). Cambiamenti tecnologici (e relativa difficoltà ad adeguarsi ad essi e a trarne vantaggi), invecchiamento della popolazione in età lavorativa e obsolescenza delle competenze possedute sono tra le cause più importanti e che richiedono strategie di contrasto adeguate e puntuali. Ma lo sono anche fragilità e non omogenea presenza sui territori di offerta di servizi di orientamento e necessità di migliorare la qualità e la tempestività con la quale si rendono disponibili le informazioni sui bisogni e sui fabbisogni (LMI - Labour Market Intelligence e Skills intelligence).

Il preoccupante dato sulla consistenza dell'analfabetismo funzionale della popolazione italiana va, inoltre, letto in associazione con le evidenze relative alla bassa partecipazione dei cittadini all'offerta educativa e formativa¹⁶.

La scarsa padronanza delle competenze digitali, indipendentemente se di base o avanzate, continua a rappresentare una importante criticità e le risultanze rintracciabili nel Rapporto DESI 2022 (European Commission 2022), evidenziano la dimensione della sfida che i sistemi educativi e formativi sono chiamati a fronteggiare nel breve periodo.

La mancanza o la carenza di tali skills si riflette sia sul piano delle opportunità occupazionali, sia su quello dello sviluppo di quel pensiero critico, così determinante nell'assumere decisioni corrette e funzionali al momento delle scelte fondamentali di ogni persona e costituisce un freno all'innovazione

Le sfide in Italia per il superamento delle asimmetrie di competenze

Rapporto DESI 2022 Commissione europea: Italia in ritardo, bisogna correre

¹⁶ Secondo gli ultimi dati disponibili (Eurostat – LFS e AES), la propensione dei cittadini ad investire sulle proprie competenze sta – comunque – dando importanti segnali di crescita, pur attestandosi su livelli ancora troppo bassi.



e alla competitività delle unità produttive esistenti e allo sviluppo di nuove imprese.

La ricostruzione sintetica sopra descritta del quadro delle politiche in materia di apprendimento permanente – quale leva utilizzabile nell’implementazione di politiche attive del lavoro al livello europeo – e delle linee di coerenza e rilevanza rintracciabili nelle direttrici nelle quali si articola la programmazione degli investimenti e la definizione di un coerente apparato normativo al livello nazionale, può essere utilmente integrata con le riflessioni e le analisi di seguito presentate. A partire da una focalizzazione sulle caratteristiche, le funzioni e le linee evolutive di un dispositivo come quello rappresentato da Atlante del lavoro (piattaforma informativa dell’Inapp a disposizione di cittadini e operatori coinvolti nell’attuazione delle politiche attive) vengono osservati – dal lato delle imprese – i bisogni e i fabbisogni professionali e di competenze. Leggere e descrivere i contenuti del lavoro e delle professioni, e rilevare i principali *skills shortages* nei mercati del lavoro sono attività cruciali per orientare più efficacemente politiche e investimenti verso una offerta formativa più adeguata, a fronte di livelli troppo bassi di padronanza di competenze non cognitive da parte di una quota estremamente significativa della popolazione adulta che permane in condizioni di analfabetismo funzionale.

3.2 Osservare il lavoro, leggerne le evoluzioni, individuare e descrivere competenze adeguate

Il Pilastro europeo dei diritti sociali, ponendo le competenze, l’innovazione e la protezione sociale su un piano di parità, individua tra i principi cardine il diritto di accesso a percorsi finalizzati all’apprendimento permanente, nella logica di ridurre la percentuale di popolazione con bassi livelli di qualificazione sempre più esposta alla marginalizzazione e all’esclusione dal mercato del lavoro. I servizi integrati delle politiche attive del lavoro dovranno sempre più porsi l’obiettivo di aumentare i livelli di partecipazione dei cittadini alle attività di istruzione e formazione continua, ampliando le possibilità di accesso ai servizi di orientamento e accompagnamento nella definizione dei fabbisogni formativi, nonché alle attività di valutazione delle competenze acquisite in qualsiasi contesto di vita ai fini della loro tracciabilità e capitalizzazione.

L’obiettivo di mettere a punto un quadro di descrittori del lavoro, a supporto del sistema dell’apprendimento permanente e di rinforzo alle scelte di politica pubblica, nazionale ed europea, in materia di lavoro e formazione, ha generato un complesso percorso di ricerca e di accountability istituzionale. In questo processo, le politiche dell’education si interconnettono con quelle

economiche, del lavoro, dell'inclusione sociale, dell'innovazione, dell'ambiente e della sostenibilità¹⁷.

Una tale sinergia, frutto del lungo e complesso processo di innovazione promosso in sede comunitaria per lo sviluppo dell'apprendimento permanente, ha permesso di tradurre le linee programmatiche della Commissione e del Parlamento europeo in precise strategie di ricerca e intervento a livello nazionale.

Le scelte di policy fatte dall'Italia per il recepimento nel quadro politico strategico nazionale, e/o regionale e delle Province autonome, delle misure per ampliare le condizioni di accesso dei cittadini ai servizi per l'apprendimento permanente, trovano attuazione nelle sinergie interistituzionali che hanno consentito la realizzazione dell'Atlante del lavoro, del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali e del Quadro nazionale delle qualificazioni.

In linea con il quadro normativo¹⁸ e programmatico si è collocata la decisione di realizzare un riferimento unico di descrittori del lavoro, cui ancorare l'offerta di istruzione e formazione definita da tutti gli enti titolari dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Questo riferimento ha preso il nome di Atlante del lavoro e delle qualificazioni e ha dato avvio a una molteplicità di azioni tra loro raccordabili ai fini dell'esigibilità del diritto all'apprendimento permanente. L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, realizzato dall'Inapp a partire dal 2013 nell'ambito dei lavori del Gruppo Tecnico Nazionale¹⁹ ha dunque avuto sin dalle sue origini l'obiettivo di raccogliere

Sinergie
interistituzionali
per
l'apprendimento
permanente

Atlante lavoro
e Repertorio
nazionale titoli
di studio e
qualificazioni
professionali

¹⁷ L'esigenza di adottare tale approccio è anche richiamata nell'agenda della Commissione europea in tema di competenze, competitività sostenibile, equità sociale e resilienza, così come all'interno del Green Deal europeo, nella nuova strategia digitale, nel nuovo piano d'azione per l'economia circolare e nella strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

¹⁸ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 gennaio 2021, Linee guida per l'interoperabilità degli Enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze; decreto 8 gennaio 2018, Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al D.Lgs. n. 13 del 16 gennaio 2013; decreto interministeriale 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 D.Lgs. n. 13 del 16 gennaio 2013; decreto legislativo 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'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

¹⁹ Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con il decreto interministeriale 30 giugno 2015, art. 9, comma 1 ed integrato dal decreto interministeriale 8 gennaio 2018, art. 5, comma 3, è composto da rappresentanti del: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Ministero, dell'Università e della ricerca; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche europee; Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano; Agenzia nazionale politiche attive del lavoro; e si avvale del supporto scientifico dell'Inapp e tecnico di Tecnostruttura delle Regioni,



Apprendimento
permanente e
certificazione
delle competenze

e descrivere il mondo del lavoro, delle qualificazioni e delle professioni per fornire ai cittadini e agli operatori del settore uno strumento unico e in continuo aggiornamento, in grado di accogliere il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Con le risorse comunitarie per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si ha l'occasione di far decollare un sistema di lifelong learning che guardi ai giovani e agli adulti e che consenta di acquisire conoscenze e competenze funzionali alle esigenze di qualificazione e riqualificazione per l'ingresso e il reinserimento nel mondo del lavoro, ma anche utili all'esercizio della cittadinanza attiva e della partecipazione democratica.

Promuovere e potenziare il sistema nazionale di apprendimento permanente e di certificazione delle competenze è una opportunità strategica, tanto più in una situazione sociale di crisi quale quella che viviamo oggi con l'emergere di sempre nuove forme di povertà educativa. Coerentemente, l'apprendimento di nuove competenze (reskilling) e il miglioramento di quelle esistenti per accedere a occupazioni più avanzate (upskilling) sono tra gli obiettivi al centro del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Integrare i servizi offerti ai cittadini, per implementare le attuali strategie economiche e sociali nazionali ed europee, trova in Atlante una piattaforma di raccordo per tutti gli attori del lavoro e della formazione. L'Atlante è, dunque, utile come strumento operativo a supporto dei servizi, pubblici e privati, per il lavoro, per il mantenimento dei requisiti di occupabilità e per l'apprendimento permanente (orientamento al lavoro, consulenza orientativa, individuazione, validazione e certificazione delle competenze, intermediazione per l'incontro domanda e offerta di lavoro ecc.), ma può altresì costituire uno strumento per accompagnare la 'flexsecurity positiva' delle persone, intesa come la possibilità di gestire in modo attivo la propria mobilità occupazionale.

Il processo socio-istituzionale, definito e agito a livello nazionale, ha favorito la convergenza di principi e procedimenti volti a:

- sviluppare un linguaggio comune in ottica di integrazione e coordinamento tra i diversi soggetti dell'istruzione, della formazione, del lavoro, delle imprese e del welfare;
- standardizzare le procedure di definizione dei percorsi personalizzati di analisi, valorizzazione e sviluppo delle competenze;

per i rispettivi ambiti di competenza. Secondo il Regolamento interno dello stesso, il Gruppo tecnico si avvale anche dei lavori effettuati da uno specifico Gruppo di lavoro denominato Gruppo certificazione competenze, istituito presso Tecnostruttura delle Regioni e al quale partecipano rappresentanze delle Regioni e P.A., e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con il supporto tecnico scientifico di Anpal, Inapp e Tecnostruttura.

- migliorare le pratiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la diffusione di azioni di messa in trasparenza e tracciabilità degli apprendimenti comunque acquisiti per favorire processi mirati di mobilità occupazionale, di studio e geografica;
- diffondere su tutto il territorio nazionale servizi al cittadino fondati sul presidio della qualità delle risorse professionali, dei dispositivi e degli strumenti predisposti alla realizzazione di tali processi.

In questo sistema integrato di servizi, le politiche attive del lavoro si pongono sempre più come finalità la valorizzazione degli apprendimenti per la personalizzazione dei percorsi di inclusione e mobilità.

L'Atlante del lavoro pone la descrizione del lavoro al centro della sua struttura e consultazione, e definisce una originale tassonomia di contenuti che lo hanno reso il dispositivo classificatorio e informativo nazionale a supporto del Repertorio nazionale. Esso è realizzato sulla base delle sequenze descrittive dei settori economico-professionali che a loro volta rappresentano il sistema di classificazione italiano che, a partire dai codici di classificazione statistica Istat (ATECO e CP), consente di aggregare in settori l'insieme delle attività e delle professionalità operanti sul mercato del lavoro²⁰. Per questo non è soltanto un prodotto di ricerca, ma un percorso istituzionale condiviso e riconosciuto. Consente di avere informazioni qualitative, ma anche quantitative, su ciò che viene descritto e quindi di poter analizzare i sistemi dell'apprendimento e del lavoro e valutare l'adeguatezza dell'offerta formativa rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, così come la sua tendenza evolutiva, in linea con quanto definito nel Piano nazionale nuove competenze.

La descrizione proposta ha uno scopo informativo e si avvale di un linguaggio preciso e tecnico, ancorato a una logica organizzativa e processuale (Mazzarella *et al.* 2017), caratterizzata da una sequenza 'procedurale' dei diversi aggregati di attività/compiti, visti in modo 'oggettivo' (al di là di chi è chiamato a svolgere professioni, ruoli, figure ecc.), e da come esse sono svolte e con quali risorse (competenze, conoscenze ecc.).

Si è trattato dunque di pervenire a un sistema di riferimento in grado di cogliere la natura intrecciata e interconnessa dell'apprendimento, ma anche di rendere conto delle interdipendenze tra i vari contesti. La natura dinamica di questo sistema risiede nella sua costante tensione all'aggiornamento, essendo alimentato da continui studi di caso.

Atlante si colloca all'interno di questo quadro tecnico-metodologico nel quale il sistema dell'apprendimento permanente ha necessità di modulare istanze

Atlante lavoro,
un supporto
per conciliare
apprendimento
permanente e
occupabilità

²⁰ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 gennaio 2021, Linee guida per l'interoperabilità degli Enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.



di normalizzazione e di standardizzazione, con le specificità di una sempre più diversificata gamma di ambienti e contesti operativi. I contesti d'uso di Atlante fanno riferimento ai servizi educativi, di formazione, di orientamento e per il lavoro.

Dall'obiettivo iniziale di mettere in chiaro il Repertorio nazionale delle qualificazioni, in virtù della necessità di istituire un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in qualsiasi ambito (formale, non formale o informale), si è quindi approdati a una piattaforma di opportunità d'uso molto ampia e diversificata.

L'implementazione degli elementi minimi standard per la definizione dei risultati dell'apprendimento, contenuti nell'Atlante lavoro e nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni, permettono al Repertorio nazionale di agire il ruolo di connettore tra il sistema per l'apprendimento permanente (offerta nell'ambito dei sistemi nazionali dell'istruzione secondaria e superiore; del sistema dell'istruzione degli adulti; dei sistemi della formazione professionale regionale e delle Province autonome; dei servizi di certificazione delle competenze comunque e dovunque acquisite) e il mercato del lavoro.

Accompagnare i processi di *qualification design* in relazione ai bisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro significa dominare i metodi per indagare le esigenze emergenti e individuare gli obiettivi di apprendimento più idonei a rispondere a esse. Più questa dinamica nel mercato del lavoro di *qualification design* è volontaria e più c'è bisogno, per essere occupabili, di avere gli strumenti di competitività adeguati.

3.3 Fabbisogni di professioni e di competenze nel mercato del lavoro

L'ampio spettro delle policy comunitarie e nazionali in materia di competenze, precedentemente richiamato, va inoltre inquadrato considerando le tendenze e criticità presenti nel tessuto produttivo. Sotto questo profilo, importanti indicazioni possono essere tratte dalla IV edizione dell'Indagine Inapp - Professioni e Competenze (Inapp-PEC).

Gap tra necessità
produttive e
competenze
forza lavoro
occupata

Nel 2017, anno della precedente edizione dell'indagine Inapp-PEC, un terzo delle imprese italiane segnalava la necessità di adeguare le conoscenze e le competenze di specifiche figure professionali, per il 2021 il dato si attesta al solo 22,8% delle imprese.

In termini percentuali, le realtà produttive medio-grandi registrano con maggiore frequenza la necessità di aggiornare le conoscenze e le competenze del personale: nel triennio 2018-2020 l'esigenza di fabbisogni professionali nel personale è espressa dal 37,1% delle imprese con 50-249 addetti e dal

40,2% di quelle con 250 addetti e oltre. Secondo i dati Istat del Rapporto sulle Imprese 2021, le imprese medie-grandi costituiscono meno dello 0,7% delle 4,4 milioni di imprese attive non agricole e rappresentano più di un terzo degli occupati. In un tessuto economico nazionale costituito quindi per la quasi totalità da piccole imprese, ove trovano impiego poco meno dei 2/3 degli occupati dell'industria e dei servizi, va certamente preso atto che nei contesti produttivi più strutturati sia possibile definire con maggiore efficacia i deficit di competenze e conoscenze degli addetti, predisponendo conseguentemente adeguati e finalizzati interventi per il rafforzamento delle risorse umane. Lo stretto rapporto tra individuazione dei fabbisogni e dimensione di impresa appare peraltro trasversale nei diversi settori produttivi, con una relativa maggiore capacità di analisi dei fabbisogni interni da parte delle imprese dei settori della chimica, farmaceutica e plastica (25,9%) e dell'elettronica (24,9%).

Secondo i dati dell'Indagine Inapp-PEC, tra il 2018 ed il 2020 il 10,2% delle imprese italiane ha introdotto innovazioni in tema di competitività. Le politiche finalizzate al suo incremento hanno trovato un maggiore sviluppo nelle imprese medio-grandi, con percentuali pari al 18,9% per quelle con 50-249 addetti e a circa il 20% in quelle con 250 addetti e oltre. Differenziazioni significative si rilevano invece nei settori economici. Nell'industria il 14,8% delle imprese ha introdotto cambiamenti per accrescere il proprio livello di competitività, con percentuali che toccano il 19,1% per le imprese della chimica, farmaceutica e plastica e il 18,4% per quelle dell'elettronica. Mediamente minore appare la propensione all'innovazione nelle public utilities (11,7%), nelle costruzioni (10,3%) e soprattutto nei servizi (9,2%). Nel triennio 2018-2020 il 17,5% delle imprese ha in particolare modificato la gamma di prodotti/servizi, il 16,4% ha introdotto nuove tecnologie e macchinari e il 15,6% ha incrementato il volume degli investimenti (tabella 3.1). Queste tre tipologie di innovazione rappresentano insieme, in buona sostanza, i fattori su cui si gioca la competitività delle imprese del Paese.

Innovazione tecnologica nel 10% delle imprese (20% nelle medio-grandi settore industria)


Tabella 3.1 Innovazioni in tema di competitività (val. %)

Innovazioni	Sì	No
Tecnologie e/o macchine	16,4	83,6
Materiali	7,7	92,3
Prodotti/servizi	17,5	82,5
Processi di produzione	4,6	95,4
Industria 4.0 e/o altri incentivi pubblici	7,6	92,4
Canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi	12,1	87,9
Espansione dell'export	2,7	97,3
Digitalizzazione e automazione	9,4	90,6
Nuovi modelli di business	8,3	91,7
Partnership con imprese	10,6	89,4
Incremento degli investimenti	15,6	84,4
Totale	10,2	89,8

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Innovazione organizzativa in un quarto delle imprese (35% di quelle medio-grandi)

Le innovazioni organizzative sono un altro fattore da considerare nell'analisi dei fabbisogni. La diffusione della pandemia da Covid-19 ha determinato impatti rilevanti nell'organizzazione d'impresa, forse in misura maggiore rispetto alle stesse innovazioni in tema di competitività, con un largo e diffuso utilizzo di strumenti per fronteggiare una congiuntura economica estremamente negativa, per alcuni settori in particolare e soprattutto per le piccole imprese. Tra il 2018 ed il 2020 oltre un quarto delle imprese ha introdotto modifiche nell'organizzazione del lavoro. Processi di riorganizzazione interna hanno trovato mediamente una maggiore diffusione nelle realtà produttive medie e grandi, interessando circa il 35% delle imprese. Cambiamenti sul piano organizzativo hanno trovato attuazione in misura maggiore nell'industria nel suo complesso (27,3%), in particolar modo nelle imprese dei settori dell'elettronica (31,2%), della chimica, farmaceutica e plastica (30,5%) e della metalmeccanica (29,4%). Tali processi hanno trovato attuazione altresì in una percentuale significativa di imprese del settore dell'energia, acqua e rifiuti (26,6%), mentre decisamente più contenuta è la portata delle innovazioni organizzative nei servizi (25,2%) e soprattutto nelle costruzioni (24,1%). Dai

risultati dell'Indagine PEC emerge un quadro articolato delle tipologie di cambiamenti introdotti nel triennio 2018-2020. Il 46% delle imprese ha rafforzato le misure in materia di sicurezza sul lavoro (tabella 3.2).

Tabella 3.2 Innovazioni in tema di organizzazione di impresa (val. %)

Tipologia di innovazione	Sì	No
Utilizzo del lavoro a distanza o smart working	16,6	83,4
Riduzione delle ore di lavoro o dei turni del personale	26,4	73,6
Aumento delle ore di lavoro o dei turni del personale	3,8	96,2
Rimodulazione dei giorni di lavoro/aumento dei giorni di apertura	11,0	89,0
Cassa integrazione guadagni	41,9	58,1
Rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro	46,0	54,0
Formazione del personale finalizzata agli obiettivi di impresa	32,5	67,5
Totale	25,5	74,5

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Il 32,5% delle imprese ha invece provveduto a formare il personale in considerazione degli obiettivi aziendali. Per altri versi, come accennato in precedenza, le imprese hanno fatto ricorso a strumenti 'difensivi', ritenuti necessari per reagire alla fase di crisi e restare sul mercato. In questa ottica sono certamente riconducibili i processi di riorganizzazione basati sulla Cassa integrazione guadagni, adottati dal 41,9% delle imprese, ovvero la riduzione delle ore di lavoro e dei turni (26,4%); per converso, una percentuale estremamente limitata di imprese ha aumentato il numero di ore di lavoro e dei turni (3,8%).

Nel sistema produttivo italiano sussistono ancora significative difficoltà e ritardi nello sviluppo di politiche in tema di sostenibilità, adottate tra il 2018 e il 2020 solo dall'8,6% delle imprese. Anche sulla sostenibilità emerge una maggiore capacità di implementazione da parte della media e grande impresa: nel dettaglio, innovazioni in tale campo sono state sviluppate dal 18,2% delle imprese con 250 addetti e oltre, dal 16,3% per le imprese con 50-249 addetti, dal 12,2% per quelle con 10-49 addetti e dal 7,8% per quelle con 1-9 addetti. Per ciò che concerne i settori di attività economica, si rileva una maggiore attenzione alle problematiche ambientali nelle imprese dei comparti dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti (17,2%). Significativo appare

Sostenibilità:
sviluppo solo per
8,6% imprese



inoltre il dato relativo al settore industriale (12,2%), con percentuali anche più consistenti per le imprese della chimica, farmaceutica e plastica (16,7%) e dell'elettronica (13,3%). I principali interventi in media hanno infatti riguardato segnatamente il miglioramento della gestione dei rifiuti (25%, tabella 3.3), l'efficienza e il risparmio energetico (14,2%) e la prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale (12,4%).

Tabella 3.3 Politiche aziendali in tema di sostenibilità (val. %)

Tipologia di innovazione	Sì	No
Efficienza/risparmio energetico	14,2	85,8
Produzione/consumo di energie da fonti rinnovabili	3,1	96,9
Prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale	12,4	87,6
Materiali e processi ecosostenibili	6,7	93,3
Miglioramenti nella gestione dei rifiuti	25,0	75,0
Diminuzione costi/impatto della logistica e dei trasporti	6,0	94,0
Certificazione ambientale dei prodotti/servizi	6,3	93,7
Eco-innovazioni di prodotto/processo	2,3	97,7
Creazione di filiere ecosostenibili a livello territoriale	1,2	98,8
Totale	8,6	91,4

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Più
competitività,
maggiori
fabbisogni di
competenze

I dati dell'indagine evidenziano inoltre che la rilevazione di fabbisogni da parte delle imprese avviene maggiormente in coincidenza di processi di innovazione interni, che nei fatti impongono con maggiore urgenza l'adeguamento delle conoscenze e delle competenze del personale. Nel dettaglio, la presenza di fabbisogni espressi dalle imprese si registra prevalentemente in contesti di mutamenti organizzativi (44,6%). Con percentuali altrettanto significative le imprese esprimono la necessità di colmare il gap di competenze della propria forza lavoro in coincidenza della introduzione di modelli e pratiche per accrescere la competitività (33,3%). Più debole è invece la presenza di fabbisogno in concomitanza di interventi volti al perseguimento della sostenibilità nei contesti produttivi (22%). La tabella che segue riporta l'incidenza dei fabbisogni per i diversi raggruppamenti professionali.

Tabella 3.4 Incidenza dei fabbisogni per raggruppamenti professionali associata alle tipologie di innovazione introdotte in impresa (val. %)

Qualificazione	Grandi gruppi professionali CP Istat 2011	Competitività ²¹	Organizzazione ²²	Sostenibilità ²³
A	Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	3,4	4,0	2,4
	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	5,2	4,7	4,1
	Professioni tecniche	16,7	15,0	13,9
M	Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	20,7	21,7	19,0
	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	24,5	28,6	27,6
B	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	16,6	14,9	18,6
	Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	6,9	6,3	7,5
	Professioni non qualificate	6,1	4,8	6,9

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Tra le professioni ad alta qualificazione le professioni tecniche sono certamente il segmento per il quale emerge una maggior esigenza di aggiornamento in presenza di processi di innovazione di impresa. In particolare per il 16,7% delle professioni tecniche viene indicato un fabbisogno professionale laddove sono stati avviati interventi volti a potenziare la competitività di impresa, soprattutto in riferimento alla creazione di nuove partnership. Sempre in riferimento alle professioni tecniche, per il 15% emerge un fabbisogno in costanza di innovazioni organizzative espresse, soprattutto in termini di uti-

Fabbisogni maggiori per professioni tecniche, meno per le intellettuali e apicali

²¹ Per le tipologie di innovazione per la competitività, cfr. tabella 3.1.²² Per le tipologie di innovazione organizzativa, cfr. tabella 3.2.²³ Per le tipologie di innovazione per la sostenibilità, cfr. tabella 3.3.



lizzo del lavoro a distanza o smart working, mentre per il 13,9% è segnalato in presenza di soluzioni aziendali per la sostenibilità, con particolare attenzione alle misure volte alla gestione dei rifiuti e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Le professioni intellettuali evidenziano percentuali di fabbisogno sensibilmente inferiori, con il 5,2% di fabbisogni riferiti all'adozione di pratiche a sostegno della competitività promossa attraverso la transizione alla digitalizzazione e automazione dei processi aziendali e all'introduzione di nuovi processi di produzione. Sul versante dei mutamenti organizzativi, in analogia con le professioni tecniche, il fabbisogno (4,7%) si addensa intorno all'utilizzo del lavoro a distanza. Infine, sul fronte della sostenibilità il 4,1% di fabbisogno emerge in presenza di misure volte alla gestione dei rifiuti e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Le professioni apicali manifestano indicazioni di fabbisogno più contenute. Il 3,4% di fabbisogno si associa a interventi in tema di competitività, in particolare: adozione di nuovi modelli di business; incremento degli investimenti; potenziamento di nuovi canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi. Il 4% si pone in relazione a nuove scelte organizzative in coincidenza di interventi di rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro. Infine, il 2,4% di fabbisogno è avvertito in concomitanza di interventi per la sostenibilità con prevalenza di criticità rispetto alle esigenze di miglioramento nella gestione dei rifiuti e il 2,9% associato alla introduzione di soluzioni utili a diminuire costi e impatti della logistica e dei trasporti.

La maggiore incidenza di fabbisogno associata alla introduzione di processi innovativi si registra quindi per le professioni a media qualificazione. I dati per le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi indicano nelle innovazioni organizzative la percentuale più elevata di fabbisogno (28,6%) in special modo con riferimento alla necessità di rimodulare il tempo di lavoro. Il 27,6% si collega alla sensibilità delle aziende per la sostenibilità sostanziata in interventi volti al miglioramento della gestione dei rifiuti e di efficientamento e risparmio energetico. Il 24,5% di fabbisogno viene infine indicato, rispetto alle innovazioni aziendali per la competitività che si manifestano nel potenziamento di nuovi canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi (es. online, e-commerce), nell'introduzione di nuovi prodotti/servizi e nell'adozione di nuovi modelli di business. Le professioni esecutive occupate nel lavoro d'ufficio registrano fabbisogni leggermente meno marcati in presenza di innovazioni in impresa. Il valore più alto coincide con l'innovazione organizzativa (21,7%), intercettando soprattutto l'introduzione del lavoro a distanza. Sempre per le professioni esecutive nel lavoro di ufficio, per il 20,7% si rileva una presenza di fabbisogni in relazione agli interventi aziendali per la

competitività caratterizzati dall'incremento degli investimenti, dalle creazioni di nuove partnership e dall'introduzione di nuove/altre tecnologie e macchine. Inoltre, sul versante delle innovazioni in tema di sostenibilità emerge un fabbisogno professionale per il 19% delle professioni esecutive, in particolare nei casi in cui si sono operati nell'impresa interventi volti al miglioramento della gestione dei rifiuti e di efficientamento e risparmio energetico.

Il raggruppamento delle professioni a bassa qualificazione vede le figure artigiane e operaie come oggetto di fabbisogno più significativo in presenza di innovazioni. In particolare, per il 18,6% di artigiani e operai le imprese indicano la necessità di aggiornare conoscenze e competenze nel caso di innovazioni sul versante della sostenibilità, focalizzandosi sul miglioramento della gestione dei rifiuti, mentre per il 16,6% si rileva in presenza di innovazioni per la competitività attraverso l'introduzione di nuovi processi di produzione e nuovi materiali. Infine, per il 14,9% i fabbisogni emergono in coincidenza con mutamenti organizzativi associati alla rimodulazione delle giornate di lavoro e al rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro.

Molto più basse le percentuali di fabbisogno dei conduttori di impianti e macchinari e delle professioni non qualificate, che registrano rispettivamente il 7,5% e il 6,9% associato all'adozione di pratiche aziendali per la sostenibilità in particolare relativamente alla prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale e alla gestione dei rifiuti. Per i conduttori di impianti la necessità di fabbisogno legata alla competitività si colloca al 6,9% in coincidenza con l'introduzione di nuovi processi di produzione e nuovi materiali. Le professioni non qualificate invece associano un fabbisogno del 6,1% alle strategie aziendali di espansione dell'export.

Sul versante delle innovazioni organizzative, conduttori di impianti e professioni non qualificate esprimono rispettivamente il 6,3% e il 4,8% di fabbisogno. In particolare, il primo dei due gruppi in riferimento all'aumento delle ore di lavoro e il secondo all'attivazione di interventi formativi finalizzati agli obiettivi di impresa.

Tra le basse qualifiche, richiesta di aggiornamento competenze operai e artigiani

La recessione economica del nostro Paese ha certamente determinato riflessi e impatti anche sulla capacità delle imprese di programmare gli investimenti nelle risorse umane, ma dai dati dell'indagine emerge che in Italia l'individuazione di fabbisogni professionali si realizza tendenzialmente con incidenza maggiore nelle imprese di maggiori dimensioni e nei contesti produttivi che adottano innovazioni sul versante della competitività, dell'organizzazione interna e della stessa transizione ecologica. Il tessuto economico produttivo nazionale, costituito in grande prevalenza da piccole e medie imprese, pone alla luce una difficoltà relativa alla carenza di *vision* sui fabbisogni di compe-



tenze e conoscenze degli addetti. Lo stretto rapporto tra individuazione dei fabbisogni e dimensione di impresa appare peraltro trasversale nei diversi settori produttivi, evidenziando un deficit piuttosto ampio nella definizione degli interventi per il rafforzamento delle risorse umane.

Conclusioni e prospettive

La rilettura complessiva delle evidenze emerse dalle due indagini presentate fornisce elementi di conoscenza rilevanti ai fini dell'ideazione e implementazione di azioni mirate, nel quadro degli interventi definiti dalle scelte di politica pubblica adottate nel nostro Paese.

Nelle sollecitazioni iniziali viene, quindi, posta l'attenzione sul bisogno di massimizzare gli sforzi di diversificazione dell'offerta di servizi. Nell'area di policy Istruzione, formazione e competenze, i risultati attesi più rilevanti riguardano il miglioramento delle competenze chiave della popolazione – a partire da quelle di base e quelle digitali, verdi e blu –, il contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica e l'innalzamento dei livelli di istruzione terziaria. Implementare metodi innovativi per progettare percorsi di upskilling e reskilling, capaci di rispondere adeguatamente alle richieste emergenti nei mercati del lavoro in trasformazione e a quelle – esplicite o latenti – dei cittadini, appare irrinunciabile. È fuor di dubbio che un alto grado di personalizzazione degli interventi educativi e formativi è uno degli elementi che possono portare i potenziali utenti a tornare a dare valore all'istruzione e alla formazione come una delle chiavi di volta per il miglioramento della propria condizione professionale ed esistenziale.

Percorsi progettati in quest'ottica rappresenterebbero strumenti essenziali in grado di ridurre il gap strutturale del nostro Paese rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea in relazione alla carenza di molta parte della nostra popolazione, non solo di competenze per il lavoro (mismatch tra domanda e offerta), ma anche di life skill e competenze di base e trasversali, specialmente digitali.

Tale carenza ha l'effetto conseguente di ridurre notevolmente anche la potenziale attrattività dell'offerta formativa, dovuta alla riduzione delle aspettative di crescita delle conoscenze e delle competenze proprio da parte dei cittadini maggiormente bisognosi.

La presenza di forti e crescenti divari territoriali in materia di istruzione e formazione incrementa considerevolmente il rischio di perpetuare ritardi, di riprodurre condizioni, relazioni e modelli organizzativi cristallizzati che caratterizzano negativamente i territori, la loro storia sociale, le loro prerogative, la loro disponibilità di risorse e opportunità.

Il disegno strategico unitario e integrato tracciato nel PNRR prefigura assetti e forme di collaborazione tra attori diversi, in parte inediti e non scontati, ponendo al centro dell'attenzione il tema della 'capacitazione' delle istituzioni, delle parti sociali e di tutte le componenti della società civile che sono chiamati a collaborare e a condividere responsabilità programmatiche e attuative. La programmazione delle azioni di politica attiva appare, dunque, essersi evoluta da una modalità sommativa di interventi frammentati, in direzione di un approccio olistico che sia maggiormente in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle nuove sfide cui i cittadini dovranno rispondere. Ciò sta consentendo di intervenire con maggior efficacia ed efficienza, ad esempio, sulla problematica dell'accessibilità, agendo sui tempi e modi con i quali si rendono disponibili servizi integrati di formazione, orientamento, supporto e accompagnamento, favorendo la conciliazione – soprattutto nel caso della popolazione adulta, in generale, e femminile, in particolare – tra tempi di vita, di lavoro e di apprendimento.

La necessità di migliorare l'attrattività dei sistemi di offerta di istruzione e formazione – unita alla necessità di migliorare al tempo stesso anche la capacità di trasformare rapidamente le competenze di coloro che decidono di entrare nei contesti produttivi – sono, dunque, componenti fondamentali della strategia in materia di apprendimento permanente in corso di implementazione. Infatti, una maggiore attrattività dell'offerta permetterebbe di accrescere l'esigibilità del diritto soggettivo alla formazione e di facilitare l'accesso e la fruizione da parte dei destinatari di tutte le età.

Rispetto ai richiamati elementi di criticità, due sono le direttrici di intervento e investimento da intraprendere:

- da un lato, la costruzione di una offerta di qualità su tutto il territorio nazionale dovrebbe prescindere dalla dimensione territoriale, garantendo che la qualità dei servizi offerti possa tendenzialmente essere la stessa in ogni contesto;
- dall'altro, occorrerebbe costruire percorsi di discriminazione positiva delle condizioni di offerta in quei territori (non solo nel Sud) dove le condizioni sopra descritte e i ritardi appaiono più critici.

Fare sistema in un Paese come l'Italia implica la partecipazione, attraverso processi decisionali di natura inclusiva, di una pluralità di attori, ma significa anche incentivare azioni volte alla capacitazione dei cittadini. Senza un adeguato livello di attivazione dei destinatari, le risorse e le azioni messe in campo dalla politica pubblica sia in termini di servizi che di misure di sostegno economico rischiano di non essere messe in atto o, al contrario, di sostenere funzionamenti disfunzionali del sistema. Nel caso del diritto



all'apprendimento lungo il corso della vita, tale costruito assume un valore maggiore essendo le azioni fondate su processi che necessitano una forte attivazione delle persone e una risposta competente da parte dei servizi territoriali pubblici e privati.

Negli schemi di welfare attivo, capacitare è a un tempo un obiettivo e una condizione attuativa, è una modalità rilevante di azione basata sulla responsabilizzazione congiunta di tutti gli attori in gioco: beneficiari, operatori e istituzioni. Costruire percorsi personalizzati significa dare centralità all'individuo riconoscendo non solo i bisogni ma, più ampiamente, attivando le persone nella ricerca e partecipazione a percorsi di messa in valore degli apprendimenti. In tale prospettiva, i dispositivi di riconoscimento dell'esperienza messi a punto nei principali Paesi europei nell'ambito delle politiche educative e formative sono leggibili anche come significative occasioni di capacitazione. È in tale visione che possiamo oggi ricomporre la cornice di senso entro cui si collocano le policy sviluppate dal 2012 ad oggi nel nostro Paese. Ed è grazie a questa stessa visione che possiamo comprendere il significato dell'implementazione degli elementi minimi standard per la definizione dei risultati dell'apprendimento, contenuti nell'Atlante del lavoro e nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni, che permettono al Repertorio nazionale di agire il ruolo di connettore tra il sistema per l'apprendimento permanente e il mercato del lavoro.

La disponibilità dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni si pone, dunque, come risorsa di integrazione e dialogo fra tutti i sistemi, pubblici e privati, nonché come riferimento articolato per le stesse pratiche individuali di autoesame, del proprio bagaglio di esperienze da parte delle persone, e di riconduzione a uno 'standard' facilmente leggibile da parte di tutti gli altri attori, a iniziare dal mondo del lavoro. L'Atlante del lavoro sta progressivamente favorendo la ricomposizione dell'approccio nazionale in un protocollo di metodo comune ai vari 'luoghi' di erogazione, anche elevando la responsabilizzazione dei beneficiari, degli operatori dei servizi pubblici e privati e delle istituzioni. L'integrazione di processo è, però, possibile se è accompagnata dalla definizione di relazioni stabili fra i diversi soggetti istituzionali che, ognuno per le sue specifiche competenze, presidiano l'offerta di azioni di politica attiva. Senza integrazione istituzionale, il principio cardine della 'centralità della persona' nel design e nell'erogazione dei servizi per l'apprendimento permanente rischia di restare un buon auspicio. Dal punto di vista normativo non mancano i riferimenti per definire e attivare sistemi di governance congiunti necessari per la costruzione di un quadro condiviso di significati, primo fra tutti quello delle 'reti territoriali per l'apprendimento permanente'.

Nell'indicare come cruciale il potenziamento di strumenti quali le reti territoriali per l'apprendimento permanente e i patti territoriali, vi è ampia consapevolezza circa le problematiche derivanti dalla sensibilità e ampiezza delle relazioni tra i sistemi di istruzione e formazione con il sistema delle imprese e delle loro rappresentanze a livello locale.

In definitiva, il compito della Vocational, Educational and Training (VET), attraverso la responsabilità condivisa delle parti interessate, è quello di fornire – in modo flessibile – un'equa acquisizione di conoscenze, competenze e abilità pertinenti durante tutto il corso della vita, compreso l'orientamento professionale e altri tipi di sostegno all'apprendimento per l'occupazione, il lavoro dignitoso, lo sviluppo della carriera e l'imprenditorialità. D'altra parte, occorre investire sulla diffusione di strumenti evoluti di analisi del fabbisogno e delle opportunità (LMI), dai cui esiti si auspica emergano robuste indicazioni che consentano una più precisa diversificazione dei percorsi anche in termini di fruibilità ed effettiva accessibilità.

L'obiettivo di mettere a punto un quadro di descrittori del lavoro, a supporto del sistema dell'apprendimento permanente e di rinforzo alle scelte di politica pubblica, nazionale ed europea, in materia di lavoro e formazione, ha generato un complesso percorso di ricerca e di accountability istituzionale. In questo processo, le politiche dell'education si interconnettono con quelle economiche, del lavoro, dell'inclusione sociale, dell'innovazione, dell'ambiente e della sostenibilità.

Bibliografia

- Anpal (2022), *Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF*, Roma, Anpal
- Consiglio dell'Unione europea (2021), *Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2021/C 66/01, 26 febbraio 2021
- Consiglio dell'Unione europea (2020), *Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, 2020/C 417/01, 24 novembre 2020
- Donohue G.A., Tichenor P.J., Olien C.N. (1975), Mass media and the Knowledge Gap: A Hypothesis Reconsidered, *Communication Research*, 2, n.1, pp.3-23 <DOI: 10.1177/009365027500200101>
- European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*, Luxembourg, European Commission <<https://bit.ly/3SiJYjB>>
- Istat (2021), *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3T5jqSY>>
- Mazzarella R., Mallardi F., Porcelli R. (2017), Atlante lavoro. Un modello a supporto delle politiche dell'occupazione e dell'apprendimento permanente, *Sinapsi*, VII, n.2-3, pp.7-26



Focus - Le competenze degli adulti: approfondimenti territoriali con dati PIAAC

Il ritardo dell'Italia, nel confronto con altre economie avanzate, nel possesso di capitale umano e nella capacità di valorizzarlo – specialmente in termini di rendimenti occupazionali – trova conferma nei dati a disposizione sulle competenze cognitive degli adulti. I dati sulle competenze in literacy e numeracy rilevate tramite il Primo Ciclo dell'indagine sulle competenze degli adulti (*Survey of Adult Skills*), realizzata nell'ambito del Programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), coordinato dall'OCSE¹, restituiscono, infatti, un quadro poco confortante per il nostro Paese.

L'indagine, condotta ogni dieci anni in molti Paesi del mondo, tra cui l'Italia, è volta a raccogliere una vasta quantità di dati utili per definire e migliorare le strategie di intervento sulle competenze degli adulti, identificate come asset del capitale umano. I risultati dell'indagine PIAAC, quindi, fin dalla conclusione del Primo Ciclo, sono stati alla base di specifiche riflessioni, per poter orientare le politiche e pianificare, di con-

seguenza, strategie di intervento nell'idea condivisa di un maggiore rafforzamento delle competenze, perché cruciali per assicurare lo sviluppo di un Paese, per fare fronte e superare le conseguenze critiche di eventuali complessità finanziarie, economiche e sociali. Confrontandosi con partizioni della popolazione molto disaggregate, la produzione da parte dell'Inapp di stime attendibili a livello regionale sui dati PIAAC è stata possibile grazie all'adozione di metodologie di *Small Area Estimation* (SAE)². Per lo studio dei fenomeni legati allo sviluppo del capitale umano e alla partecipazione al mercato del lavoro in Italia, l'illustrazione e l'analisi delle evidenze empiriche per regione sui punteggi medi in literacy e numeracy raggiunti dalla popolazione adulta, nonché sulla sottopopolazione dei low skilled, consente di concentrare l'attenzione principalmente sulle disomogeneità territoriali che caratterizzano una situazione italiana già connotata da elevata variabilità e comportamenti dissimili negli indicatori di carattere socio-economico.

¹ Il Primo Ciclo dell'indagine è stato articolato in tre Round: il primo Round si è svolto tra agosto 2011 e marzo 2012; il secondo Round a cavallo tra il 2014 e il 2015; infine, il terzo Round tra luglio e dicembre 2017. Il Secondo Ciclo, sul quale si sta attualmente lavorando, sarà svolto in almeno 33 Paesi e la fase di raccolta estensiva dei dati sarà realizzata a cavallo tra il 2022 e il 2023. I risultati internazionali del Primo Ciclo dell'indagine PIAAC sono stati diffusi da OCSE attraverso varie pubblicazioni che si sono susseguite nel tempo e a cui si rimanda per approfondimenti (principalmente OECD 2013; 2016; 2019). Per quanto riguarda i risultati del Primo Ciclo riferiti all'Italia, le principali evidenze sono riscontrabili nei lavori svolti nel passato decennio in Inapp (Isfol e Di Francesco 2013 e 2014; Isfol *et al.* 2016a e 2016b; Mineo e Amendola 2018).

² Per ulteriori approfondimenti sulla *Small Area Estimation*, si rimanda a Ghosh e Rao (1994); Rao (2003); Rao e Molina (2015); Janicki e Vesper (2017); Krenzke (2018); Inapp (2022). Applicando le metodologie SAE ai dati PIAAC, grazie all'utilizzo di fonti dati ausiliarie diffuse dalla statistica ufficiale italiana, è stato possibile produrre stime indirette a livello regionale sui punteggi medi di competenze cognitive degli adulti italiani e sulla proporzione di persone adulte con bassi livelli di competenze (low skilled).

Nel dominio della literacy, l'Italia raggiunge un punteggio³ ben inferiore alla media OCSE, collocandosi agli ultimi posti della graduatoria internazionale. Questo risultato è confermato anche alla luce del nuovo ranking dei Paesi, aggiornato a seguito dell'ingresso nel Programma dei Paesi che hanno partecipato al terzo Round dell'indagine e che, come evidente dalla figura 1, non presentano performance particolarmente elevate. Anche nel caso del dominio riferito alla numeracy, la posizione del nostro Paese, nel confronto con gli altri partecipanti al Programma, risulta ben al di sotto della media OCSE e dei valori registrati nella maggior parte delle altre economie avanzate.

Il punteggio medio di literacy in Italia è di 250 contro una media OCSE di 266, mentre il punteggio ottenuto nella numeracy è 247 contro una media OCSE di 262. Se però si analizzano i dati suddivisi rispetto alle aree geografiche del nostro Paese, si ottengono risultati che evidenziano una forte eterogeneità territoriale.

In riferimento alla numeracy, il punteggio medio dell'Italia, come già illustrato, è di 15 punti inferiore alla media OCSE ma, disaggregando i dati per macroaree e guardando al risultato del Nord-Est e del Centro, emerge un quadro ben diverso: entrambe queste macroaree, infatti, ottengono un punteggio, in termini di competenze di numeracy, che coincide con la media OCSE (il Nord-Est ottiene 262, vale a dire il medesimo punteggio di un Paese come la Gran Bretagna) o la supera

persino di un punto (il Centro, consegue un punteggio medio di 263, pari a quello ottenuto dalla Corea). Per tutti i Paesi presi in esame, i livelli medi di proficiency raggiunti dalle persone con istruzione terziaria, sia nella literacy che nella numeracy, sono sempre superiori ai livelli medi della popolazione adulta nel suo complesso. Se la media OCSE per la popolazione complessiva come precedentemente indicato è 266 nella literacy e 262 nella numeracy, per i laureati diventa rispettivamente 294 e 292. Per quanto riguarda l'Italia, la differenza tra il punteggio ottenuto dalla popolazione complessiva e quello dei laureati è di ben 32 punti nella literacy e 33 nella numeracy (rispettivamente 250 contro 282 e 247 contro 280).

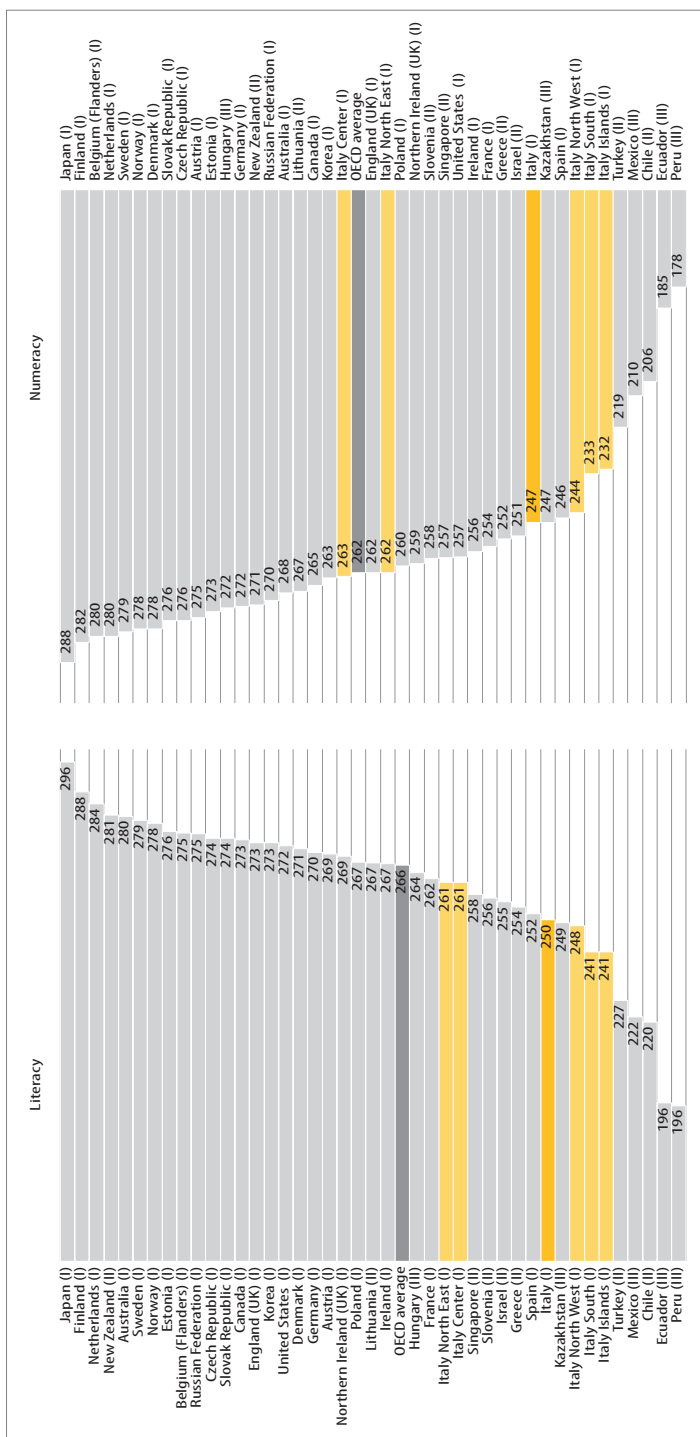
D'altro canto, la relazione tra il possesso di competenze e lo status occupazionale fa emergere che, per quasi tutti i Paesi esaminati, la differenza nel punteggio ottenuto dagli occupati, rispetto alla popolazione complessiva, è a vantaggio degli occupati, anche se con uno scarto nettamente inferiore rispetto al possesso di un titolo di studio terziario.

Sembra, quindi, che i dati confermino evidenze già note secondo cui, in termini di innalzamento delle competenze, possedere un titolo di istruzione terziaria pesa di più dello status occupazionale. Questo appare certamente vero a livello internazionale soprattutto per le competenze di literacy; nel dominio di numeracy la relazione tra competenze e lavoro evidenzia un risultato leggermente migliore.

³ In ciascuno dei domini analizzati, il punteggio di competenza (*plausible value*, pv) è calcolato su una scala che varia da 0 a 500 e i risultati, per ciascun dominio, sono presentati sotto forma di punteggio medio di competenza. Ciascuna delle scale di competenza è suddivisa in 'livelli di competenza', definiti da particolari intervalli di punteggio; sono definiti sei distinti livelli di competenza per ciascun dominio: livello inferiore al livello 1 ($pv < 175$), livello 1 ($176 \leq pv < 225$), livello 2 ($226 \leq pv < 275$), livello 3 ($276 \leq pv < 325$), livello 4 ($326 \leq pv < 375$), livello 5 ($376 \leq pv < 500$). Le persone che hanno competenze inferiori al livello 2 sono definite 'low skilled'. Sulle caratteristiche della popolazione dei low skilled è posta particolare attenzione, considerando l'incidenza per il nostro Paese niente affatto irrilevante.



Figura 1. Punteggio medio di literacy e numeracy per Paese e per macroarea in Italia



Nota: tra parentesi è indicato il Round a cui ciascun Paese ha partecipato. Il I Round è stato condotto tra il 2011 e il 2012, il II Round è stato condotto tra il 2014 e il 2015, il III Round è stato condotto nel 2017.

Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo

Il nostro Paese e le sue macroaree non si discostano da questa tendenza generale a livello internazionale: le differenze di punteggio nelle competenze in relazione allo status occupazionale vanno da 1,1 (Italia Nord-Ovest) a 4,6 (Italia Sud) per la literacy, ma arrivano anche a oltre 10 punti per la numeracy (Italia Isole). In nessun caso, comunque, si registra una differenza così sostanziosa come quella dei 20 punti e oltre collegata al possesso di un titolo di studio elevato.

Nel contesto internazionale l'Italia si colloca quindi ai più bassi livelli di competenze sia nel dominio della literacy che della numeracy, ma vi sono notevoli differenze in relazione all'area geografica e alla regione di appartenenza della popolazione.

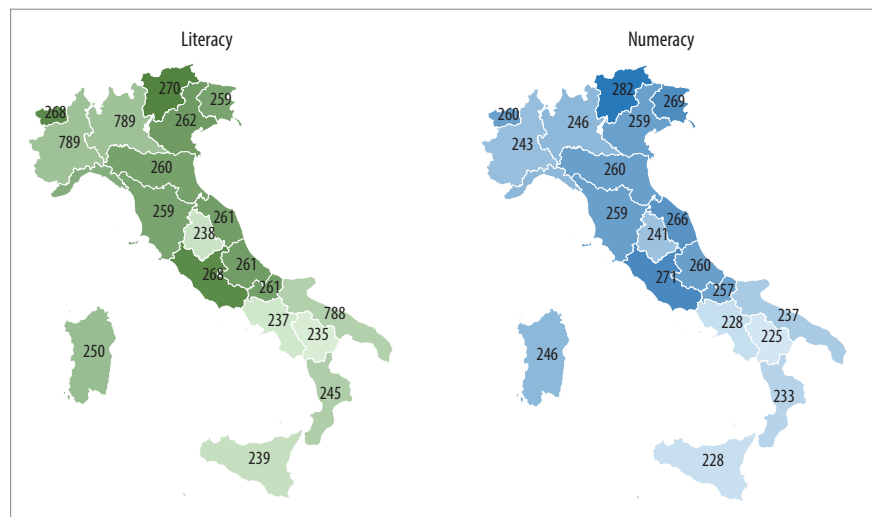
Sia nel dominio di literacy che di numeracy, in tutte le regioni del Nord-Est e del Centro i punteggi medi ottenuti sono più elevati rispetto alla media italiana (250 literacy, 248 numeracy) e a quelli conseguiti al Sud e nelle Isole (figura 2).

La fragilità del capitale umano in Italia, ma in particolar modo nelle regioni del Mezzo-

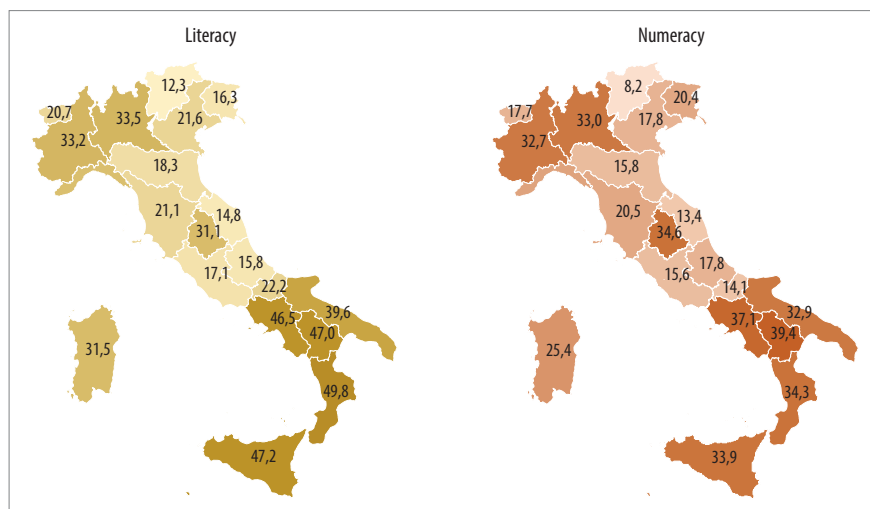
giorno, è data dall'elevata percentuale della popolazione low skilled. Mentre infatti nelle regioni del Centro e del Nord-Est la percentuale di low skilled è inferiore alla media italiana (pari a 27,7% per literacy e a 31,7% per numeracy), in entrambi i domini, in una consistente parte del Sud tale percentuale è ampiamente superiore (figura 3).

Queste evidenze possono essere in parte spiegate dal fenomeno della migrazione dei talenti e, più in generale, delle persone con elevati titoli di studio dalle regioni meridionali verso le regioni del Centro e del Nord Italia, dove il mercato del lavoro consente maggiori e migliori opportunità di lavoro, soprattutto per i profili ad alta qualificazione/specializzazione. In generale colpisce l'ampiezza del divario tra i best e i low performer: rilevare una variabilità nell'incidenza dei low skilled tra territori che supera i 30 punti percentuali, ampiamente significativa dal punto di vista statistico, rende l'idea, in maniera concreta, di quanto profondamente differiscano tra loro le realtà sociali, economiche e culturali di queste aree del Paese.

Figura 2. Punteggio medio di literacy e numeracy a livello regionale



Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo 2012

**Figura 3. Percentuale di low skilled di literacy e numeracy a livello regionale**

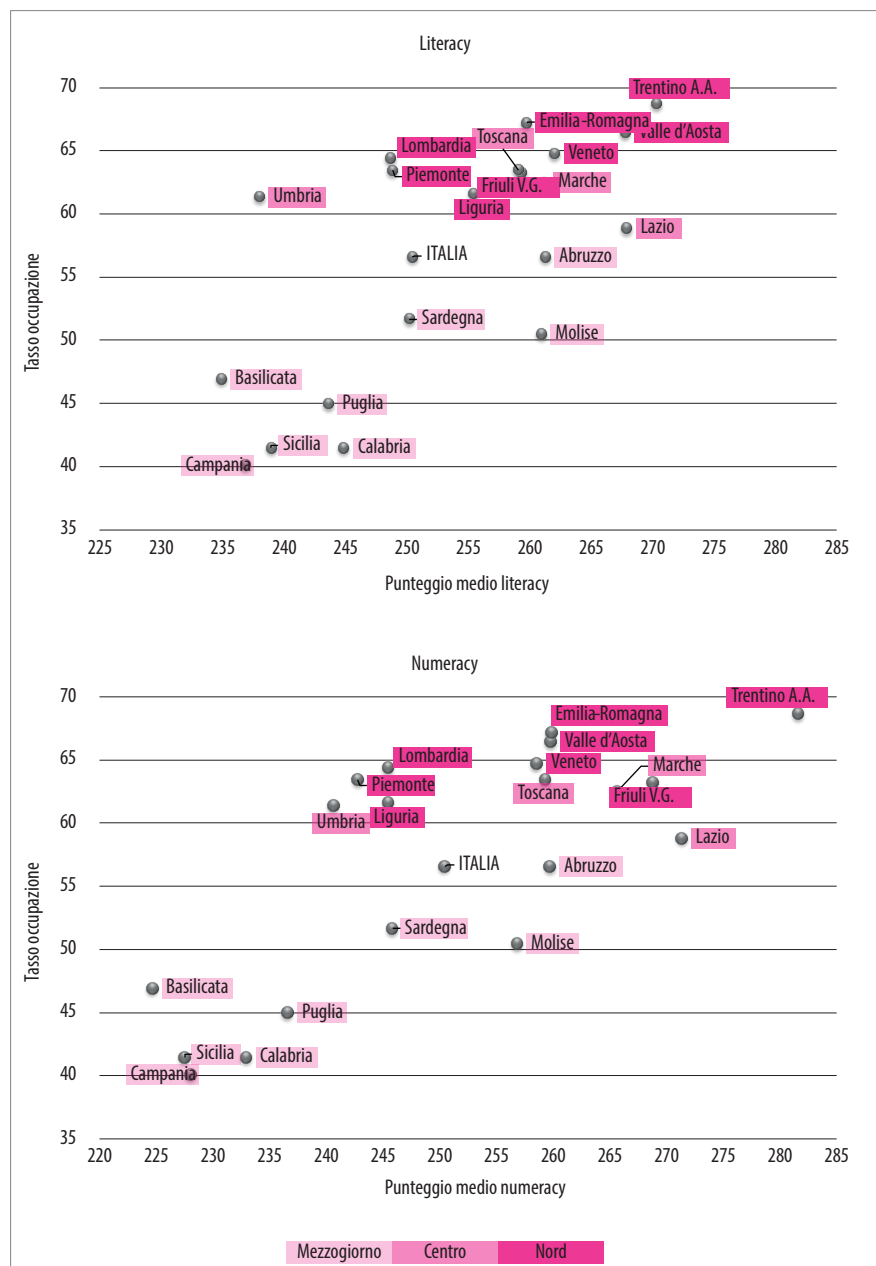
Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo 2012

Le disuguaglianze territoriali mostrate sono connesse alle difficoltà nel perseguire gli obiettivi di equità nel raggiungimento di adeguati livelli di istruzione e opportunità di accesso al lavoro principalmente riscontrabili nelle regioni del Meridione. In particolare, la ripresa del Mezzogiorno non può prescindere da efficaci politiche attive del lavoro e da opportuni investimenti nell'istruzione e nelle competenze, fondamentali per promuovere uno sviluppo sostenibile, migliorare la competitività, favorire un'istruzione di maggiore qualità, più equa e inclusiva, per superare la povertà educativa e sostenere la crescita occupazionale (così come promosso dagli Obiettivi di Sviluppo sostenibile – OSS delle Nazioni Unite e strategia globale dell'UE 2030), considerando il tasso di abbandono scolastico che rimane al di sopra della media dell'Unione europea e le ampie differenze regionali e territoriali in termini di risultati scolastici. La condizione occupazionale è considerata, nel framework di PIAAC, un predittore delle competenze; le analisi condotte nel passato hanno evidenziato come le persone con basse competenze risultano avere

un'occupazione in percentuali significativamente più basse rispetto agli high skilled e sono, con maggiore frequenza, esclusi dalla popolazione attiva, evidenziando un maggiore rischio di essere senza lavoro a lungo termine. Nei benchmarking internazionali relativi all'offerta di lavoro, l'Italia è tra i Paesi in cui le persone con bassi livelli di competenze hanno tassi di occupazione più bassi (OECD 2013).

Come è possibile constatare dalla figura 4, gli andamenti delle performance di literacy e numeracy degli italiani a livello regionale sono fortemente legati alle performance del mercato del lavoro, ossia al tasso di occupazione regionale calcolato sulla medesima fascia di età di PIAAC. Incrociando i dati provenienti dalla Rilevazione sulle Forze di lavoro dell'Istat (riferiti al 2012, anno di rilevazione di PIAAC) con i dati sui punteggi medi nei domini di competenza, si evince, infatti, che esiste una stretta correlazione fra percentuale di occupati e proficiency: le regioni dove i livelli medi di competenze sono molto bassi sono anche quei territori con ridotti tassi di occupazione e viceversa.

Figura 4. Punteggio medio di literacy e numeracy e legame con condizione occupazionale a livello regionale



Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo e dati Istat (RCFL 2012)



Riassumendo, sul fronte della Survey PIAAC viene, dunque, confermata la fragilità del capitale umano in Italia, ma in particolar modo nelle regioni del Sud, che mostrano una elevata percentuale di popolazione low skilled. Altro fattore di interesse è relativo

alla conferma del dato sul rapporto tra basse competenze e minore tasso di occupazione. La popolazione low skilled è, con maggiore frequenza, esclusa dalla popolazione attiva, evidenziando un maggiore rischio di essere senza lavoro a lungo termine.

Bibliografia

- Ghosh M., Rao J.N.K. (1994), Small Area Estimation: An Appraisal, *Statistical Science*, 9, n.1, pp.55-76 <<https://bit.ly/3BNusp1>>
- Inapp (2022), *I divari sulle competenze. Approfondimenti territoriali e in ottica di genere*, Inapp Report n.27, Roma, Inapp
- Isfol, Di Francesco G., Amendola M., Mineo S. (2016a), I low skilled in Italia. Evidenze dall'indagine PIAAC sulle competenze degli adulti, *Osservatorio Isfol*, VI, n.1-2, pp.53-67
- Isfol, Bastianelli M., Mineo S. (a cura di) (2016b), *Il secondo Round dell'indagine OCSE PIAAC: Le competenze per vivere e lavorare oggi*, Research Paper n.34, Roma, Isfol
- Isfol, Di Francesco G. (a cura di) (2014), *PIAAC-OCSE Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Temi e Ricerche n.5, Roma, Isfol
- Isfol, Di Francesco G. (a cura di) (2013), *Le competenze per vivere e lavorare oggi: principali evidenze dall'indagine PIAAC*, Research Paper n.9, Roma, Isfol
- Janicki R., Vesper A. (2017), Benchmarking Techniques for Reconciling Small Area Models at Distinct Geographic Levels, *Statistical Methods Applications*, n.26, pp.557-581 <<https://bit.ly/34warH1>>
- Krenzke T., Mohadjer L., Li J., Van de Kerckhove W., Li L., Ren W., Adbaru H. (2018), *PIAAC - Small Area Estimation Research*, Paris, OECD <<https://bit.ly/3pVyLcF>>
- Mineo S., Amendola M. (a cura di) (2018), *Focus PIAAC: i low skilled in literacy, profilo degli adulti a rischio di esclusione sociale*, Inapp Paper n.7, Roma, Inapp <<https://bit.ly/311vpLk>>
- OECD (2019), *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing <<http://bit.ly/378LuCe>>
- OECD (2016), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3tOkGPx>>
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, OECD Publishing <<http://bit.ly/35MDsPg>>
- Rao J.N.K. (2003), *Small area estimation*, Hoboken NJ, Wiley-Interscience
- Rao J.N.K., Molina I. (2015), *Small area estimation*, Hoboken NJ, Wiley



4 La formazione tra diversificazione dei percorsi e bassa partecipazione



Sintesi

Lo scenario in cui oggi si collocano i sistemi formativi si caratterizza per un crescente grado di complessità, sotto la spinta delle sfide poste dalla combinazione di tendenze strutturali, quali lo sviluppo tecnologico o l'invecchiamento demografico, e di fattori recenti, in primis gli effetti della pandemia da Covid-19. I sistemi formativi si sono evoluti nel tempo sia mediante successive integrazioni delle filiere, sia articolandosi in segmenti e sottosistemi diversificati su base territoriale. È il caso della filiera lunga della formazione tecnico-professionale, che si è estesa progressivamente sia in senso verticale che orizzontale. A fronte di un sistema ormai consolidato di leFP rivolto alle fasce più giovani, la filiera della formazione tecnica superiore è stata da poco riformata con l'istituzione degli ITS Academy. La formazione in apprendistato, da parte sua, consolida una tendenza al ricorso alla tipologia professionalizzante. Un ulteriore importante processo di innovazione normativa riguarda,

nell'ambito del work-based learning, l'istituto dei tirocini extracurriculari.

Parallelamente, i sistemi della formazione continua e dell'apprendimento degli adulti vivono oggi una stagione di trasformazioni grazie all'impulso arrecato dal PNRR e dalle nuove misure di policy previste dal Piano nazionale nuove competenze. Sullo sfondo, permangono le criticità legate ai divari territoriali Nord-Sud, così come i divari storici segnati dal Paese rispetto all'Europa, sul fronte del deficit di competenze di base e in relazione alle basse qualificazioni della popolazione adulta. Infine, se l'irruzione della crisi pandemica è stata l'occasione per promuovere nuove forme di apprendimento come lo smart learning, grazie all'impiego massivo dello smart working, un'innovazione che sta trovando crescente diffusione è costituita dall'adozione delle microqualificazioni, con il loro potenziale di utilizzo nei vasti processi di upskilling e reskilling che attendono il Paese.

4.1 La filiera lunga della formazione tecnico-professionale

Luci, ombre, sfide. Sono quelle che caratterizzano la cosiddetta 'filiera lunga della formazione tecnico-professionale', il sistema di formazione iniziale rivolto ai giovani, che punta a fornire risposte collegate ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e dai territori¹.

¹ La filiera lunga si articola in percorsi triennali e quadriennali della leFP per il rilascio di qualifiche e diplomi su figure tecnico-operative, quindi in corsi annuali di specializzazione degli IFTS (Istruzione



Il dibattito sulla filiera lunga è animato dalla recente evoluzione della normativa e dall'interesse che si registra tra gli stessi giovani che si iscrivono ai percorsi formativi. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) promuove lo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e il potenziamento del Sistema duale, una modalità di apprendimento per i giovani basata sull'alternarsi di momenti formativi 'in aula' (presso un'istituzione formativa) e momenti di formazione pratica in 'contesti lavorativi' (presso un'impresa). La partecipazione complessiva alla filiera è ancora prevalentemente concentrata nel segmento iniziale, che registra circa 250mila iscritti ai quattro anni della leFP, di cui quasi 38mila partecipano a corsi svolti in modalità duale. Gli iscritti ai percorsi di formazione tecnica superiore sono complessivamente 9.450, per due terzi iscritti agli ITS e per il restante terzo agli IFTS.

Pochi i giovani impegnati nella filiera lunga della formazione professionale

Al netto degli avanzamenti che si registrano nei vari segmenti della filiera lunga, non mancano gli aspetti da migliorare: è ancora basso il numero dei giovani che possono impegnarsi in un percorso formativo continuativo e coerente lungo la linea verticale della filiera lunga. Non è frequente, infatti, trovare sui territori una programmazione capace di prevedere, per la stessa figura, un'offerta formativa correttamente concatenata e sequenziale tra leFP, IFTS e ITS.

L'operazione di assemblaggio dei mattoni della filiera lunga, dunque, ha in prospettiva ampi margini di miglioramento. La progressione delle architetture e dei contenuti formativi, se ancor meglio congegnata, potrebbe costituire un punto di riferimento per la transizione verso un impiego.

Le sfide per le politiche dell'apprendimento

La filiera lunga della formazione tecnico-professionale potrebbe innovare, in termini di didattica e di valutazione, rispetto al tema delle competenze trasversali (soft skill), quell'insieme di capacità che l'individuo (e dunque anche il giovane) deve mettere in gioco per risolvere nuovi problemi, fare analisi e sintesi della complessità quotidiana, prendere decisioni, lavorare in squadra, innovare usando creatività. Tutto ciò rende fin da subito centrali due questioni legate al potenziamento di questo set di competenze. La prima scommessa andrà vinta sul piano delle politiche dell'apprendimento. Bisognerà dare presto risposte ad alcune domande: come formare le competenze trasversali nei percorsi di apprendimento formale, come caratterizzare l'offerta formativa (quali contenuti e modalità), come agevolare i processi per consentire la loro acquisizione. La seconda sfida riguarda il fronte della prassi, vale a dire la capacità del sistema e degli stakeholder di definire e utilizzare indicatori,

e formazione tecnica superiore) e in corsi biennali o triennali di specializzazione degli ITS (Istituti tecnici superiori), volti a formare tecnici specializzati in settori trainanti del mercato nazionale.

dispositivi e strumenti funzionali alla valutazione formativa e alla misurabilità delle stesse competenze chiave.

Una spinta in queste direzioni arriva dall'evoluzione normativa, non solo dalle Missioni 4 e 5 del PNRR che dedicano attenzione ai temi dell'istruzione e della formazione professionale e allo sviluppo del sistema ITS, ma anche in ambito nazionale, con la riforma degli Istituti tecnici e professionali che intende allineare i curricula alla domanda di competenze del tessuto produttivo, orientando i percorsi verso l'innovazione digitale e quella introdotta da Industria 4.0.

Per quanto riguarda il PNRR, uno degli obiettivi affidati alla Missione 5 Inclusione e coesione – la cui attuazione è a carico del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Anpal² – è innovare le politiche attive del lavoro. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, questa missione ha la funzione, trasversale rispetto alle altre missioni del PNRR, di gestire al meglio gli effetti sociali e l'impatto sul mercato del lavoro determinati dalla attuazione di tutti gli interventi messi in campo. La Missione 5 punta a migliorare il tasso di occupazione facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata, ridurre il mismatch di competenze e aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani.

La scelta di investire sui percorsi del Sistema duale – in cui la componente di apprendimento sul luogo di lavoro è maggiore rispetto ai percorsi ordinari – rappresenta un riconoscimento della valenza di questo modello di apprendimento formativo. Va osservato che tale investimento è inserito nel contesto della Missione 5, dedicata alle politiche sociali e di sostegno alle categorie più fragili, e non in quello della Missione 4 dedicata all'offerta di formazione in tutti i gradi di istruzione. Questa scelta, che risponde a logiche di programmazione e assegnazione delle risorse alle diverse amministrazioni centrali individuate per l'attuazione degli interventi, non mette in discussione la 'pari dignità' della leFP rispetto ai percorsi del sistema di istruzione nell'ambito del secondo ciclo³. È infatti ormai riconosciuta la duplice funzione della filiera: favorire l'acquisizione di competenze per l'occupabilità e attivare uno strumento di welfare finalizzato al contenimento della dispersione scolastica e formativa.

² Il Decreto del MEF del 6 agosto 2021 (pubblicato sulla G.U. n. 229 del 24 settembre 2021), ha individuato le Amministrazioni titolari (nella Tabella A allegata) e assegnato le risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi.

³ Cfr. art. 1, c. 1, D.Lgs. n. 226/2005, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53*.



Il sistema
leFP: 250mila
gli iscritti ma
diminuiscono
del 13%

L'andamento della partecipazione al sistema leFP evidenzia una riduzione degli iscritti del 13,1%, registrato dal monitoraggio nazionale sull'annualità formativa 2019-2020, svolto dall'Inapp per conto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di un decremento in linea con l'andamento degli ultimi anni, che si può in parte inquadrare nella dicotomia dei percorsi realizzati dai Centri di formazione accreditati e dagli Istituti professionali, questi ultimi in regime di sussidiarietà, nei territori in cui i Centri accreditati non risultassero in grado di coprire almeno una quota significativa della domanda di formazione di giovani e imprese. Mentre infatti il numero degli iscritti ai Centri accreditati appare in costante crescita, arrivando a toccare quota 157.339 unità, la partecipazione ai percorsi leFP realizzati dagli Istituti professionali diminuisce sensibilmente.

Il ruolo
sempre più
predominante
dei Centri di
formazione
accreditati

La nuova tipologia dei percorsi in sussidiarietà, introdotta dal D.Lgs. n. 61/2017⁴, maggiormente aderente ai principi del sistema leFP, è in progressiva sostituzione delle modalità 'integrativa' e 'complementare'. L'integrativa, in particolare, vede ridurre il numero degli iscritti da 114mila a 66mila unità in un anno mentre i percorsi della nuova tipologia raggiungono quasi 19mila iscritti.

Il totale degli iscritti ai quattro anni di leFP si attesta su 250.194 unità, con una prevalenza nei percorsi svolti presso i Centri di formazione accreditati: 63% nel quadriennio, a fronte di un restante 37%, negli Istituti professionali, così distribuiti: 26,2% sussidiarietà integrativa, 7,5% nuova sussidiarietà e 6% complementare.

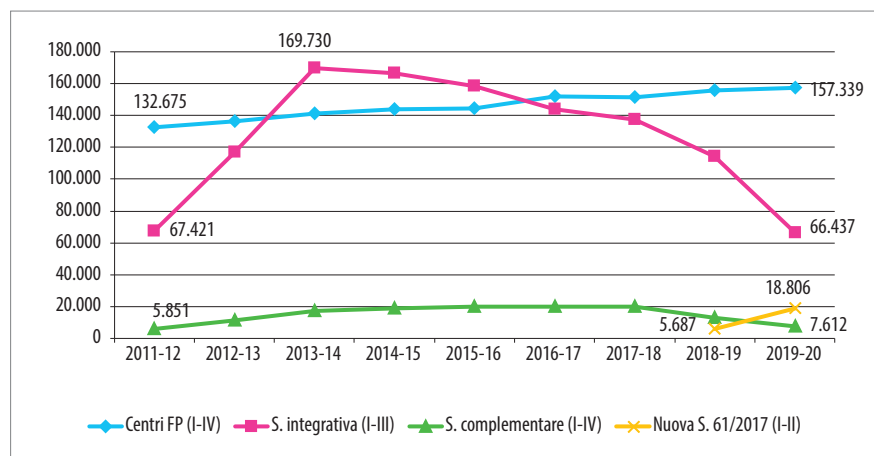
Gli effetti della pandemia, manifestandosi a partire da marzo 2020, dopo l'avvio dei percorsi, non ha determinato un impatto in termini di iscritti, ma lo ha fatto in termini di partecipazione alle attività formative nel corso della seconda parte dell'anno e soprattutto di ritardi, molto consistenti, nella realizzazione degli esami di qualifica/diploma.

Di particolare interesse è la distribuzione degli iscritti ai primi anni, per capire la tendenza evolutiva della partecipazione: i Centri accreditati registrano oltre 53mila iscritti, il 69% del totale del sistema leFP, distribuiti sull'intero territorio nazionale, con l'eccezione delle regioni Basilicata ed Emilia-Romagna, in quest'ultimo caso la frequenza del primo anno del secondo ciclo avviene esclusivamente all'interno dei percorsi scolastici.

⁴ D.Lgs. n. 61/2017, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107.*

Tra i percorsi sussidiari, la quota maggioritaria degli iscritti si colloca nei percorsi della nuova tipologia (13.455 unità, corrispondenti al 18% del totale sussidiarietà), presenti in dieci regioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo e Campania. La modalità integrativa si ferma a 9.312 iscritti (il 12,5% del totale degli iscritti di primo anno), presenti in tutte le regioni del Sud e delle Isole (eccetto Basilicata), mentre la modalità complementare registra solo 314 partecipanti, in Sicilia e Valle d'Aosta.

Figura 4.1 Evoluzione degli iscritti al sistema leFP per tipologia, aa. ff. 2011-12/2019-20 (v.a.)



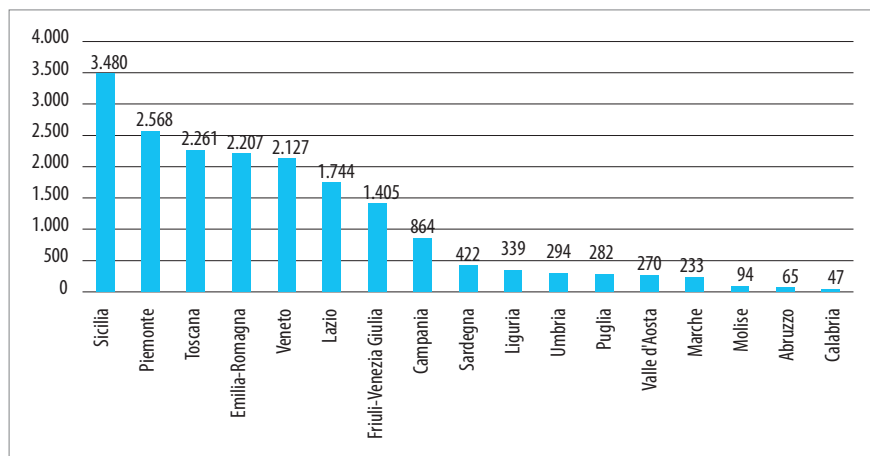
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Il trend sembra indicare una progressiva razionalizzazione dell'offerta della filiera, con una maggiore diffusione dei percorsi dei Centri sul territorio nazionale e una progressiva sostituzione della nuova sussidiarietà alle modalità complementare e integrativa.

In un'ottica di pari opportunità per i giovani su tutto il territorio nazionale, resta il grave problema della mancanza di offerta di percorsi di quarto anno nelle regioni Basilicata, Umbria, Campania e Calabria; mentre si avviano i primi percorsi, con numeri minimi, nelle regioni Marche e Sardegna.



Figura 4.2 Iscritti ai percorsi in duale nella leFP per regione, Lombardia esclusa* - a.f. 2019-20 (v.a.)



Nota: * in Lombardia si concentra il 50,6% del totale degli iscritti in duale nel Paese.

Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Divari territoriali offerta percorsi nei Centri di formazione professionale

Formazione in modalità duale: raddoppia numero corsisti nel triennio, oltre il 50% è in Lombardia

Il tema dei divari territoriali, in termini di mancanza di una offerta omogenea di percorsi triennali e di quarto anno realizzati dai Centri di formazione professionale su tutto il territorio nazionale, costituisce da sempre un vulnus all'appartenenza della filiera leFP al sistema di *education* nazionale.

Particolarmente evidente la crescita della partecipazione ai percorsi leFP svolti presso i Centri di formazione in modalità duale, ovvero con un minimo di 400 ore annue di alternanza, nelle due modalità dell'alternanza svolta in contesto lavorativo reale (la cosiddetta alternanza rafforzata) oppure in impresa simulata. In virtù della partecipazione ad esperienze professionali, il dispositivo dovrebbe favorire nei giovani in formazione lo sviluppo sia di competenze tecnico-professionali che di competenze trasversali, accrescendo l'efficacia della transizione lavorativa. Dai 31.500 allievi del 2018-2019, il numero dei corsisti in duale sale, nell'anno 2019-2020, a 37.866, arrivando a raddoppiarsi in tre anni. La quota di iscritti ai percorsi svolti in duale copre quindi il 24% del totale degli iscritti ai Centri accreditati. Oltre il 50% dei partecipanti alla leFP svolta in duale nell'intero Paese si concentra in un'unica regione, la Lombardia, mentre rimangono ampi i divari territoriali soprattutto fra Sud e Nord. In questo senso, tuttavia, nell'a.f. 2019-2020 si è registrata una attivazione importante dei percorsi in duale nelle aree meridionali, pari a circa 5.200 iscritti.

Al quadro fin qui delineato, va aggiunta la partecipazione ai percorsi IFTS svolti in modalità duale, che ha visto il coinvolgimento di 1.887 iscritti in Lombardia ed Emilia-Romagna, e di 2.287 iscritti ai percorsi modulari per Neet (*Not in education employment or training*), nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria.

La quarta indagine sugli esiti occupazionali dei corsisti realizzata dall'Inapp nel 2021 (anno di riferimento 2020) (Inapp e Crispolti 2022) evidenzia come, a tre anni di distanza dal conseguimento del titolo, i qualificati occupati siano il 67,5% del totale, cui si aggiunge un 9% di giovani ancora in formazione e un 4% di soggetti impegnati a vario titolo (in stage, tirocinio, servizio civile ecc.). Meno del 20% sono coloro che non lavoravano e non svolgevano attività al momento dell'intervista.

A tre anni dal titolo, 67,5% qualificati occupati, 71,5% diplomati occupati

Anche più favorevole la situazione dei diplomati, il 71,5% dei quali risulta occupato, 8,7% in formazione, 5,3% impegnato, a fronte di un rimanente 14,5% di giovani non occupati e non impegnati.

Al vertice della filiera lunga della formazione tecnico-professionale si trovano gli ITS (Istituti tecnici superiori, ora denominati Istituti tecnologici superiori - ITS Academy), che sono il tassello finale di un percorso di specializzazione tecnica alla cui base sono posti i percorsi triennali e quadriennali di leFP, seguiti dai corsi IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore); i percorsi leFP e IFTS, nel loro complesso, svolgono una duplice funzione: accompagnare i partecipanti verso l'occupazione e fungere da elemento di snodo verso il sistema ITS⁵.

La formazione tecnica superiore

La platea che annualmente accede ai corsi IFTS è per lo più rappresentata da giovani (anche se non mancano over 30) in possesso di un diploma di istruzione secondaria o di un diploma leFP, che intendono acquisire un set di competenze specialistiche per inserirsi rapidamente nel mercato del lavoro o, nel caso degli occupati, per aggiornare e sviluppare le proprie competenze professionali.

Riguardo ai corsi ITS, il rapporto di monitoraggio Indire (Zuccaro 2022) ha censito 260 percorsi formativi realizzati nel 2020, da 89 Fondazioni, presenti in tutte le regioni italiane con le sole eccezioni della Valle d'Aosta e delle Provincia autonoma di Trento e Bolzano, ma con notevoli differenze tra regioni rispetto al volume dell'offerta programmata.

⁵ Gli IFTS sono percorsi ad alta specializzazione tecnica, il cui obiettivo è formare tecnici in grado di soddisfare la domanda di competenze specialistiche provenienti dal mondo del lavoro. La programmazione dei corsi IFTS è competenza delle Regioni, che definiscono una propria strategia programmatoria in funzione del fabbisogno espresso dal proprio territorio di riferimento.



Pochi iscritti, ma
80% diplomati
occupato a un
anno dalla fine
del corso

I corsisti censiti nel 2020 sono stati complessivamente 6.874, di cui 5.280 hanno conseguito il diploma. Per quanto riguarda gli esiti occupazionali, il monitoraggio conferma l'efficacia del sistema: a un anno dalla fine del corso l'80% dei diplomati ha dichiarato di essere occupato e, di questi, il 91% considera la propria occupazione coerente con il corso svolto.

La caratura professionalizzante e orientata al mondo del lavoro è riscontrabile in alcune caratteristiche distintive e connotative del sistema: la centralità dello stage quale momento formativo e di conoscenza diretta della dimensione aziendale (il 30% delle circa 1.000 ore di corso è svolto in questa modalità); la presenza obbligatoria di imprenditori o manager aziendali nel corpo docente, che restituiscono all'aula la propria esperienza professionale; infine, la tipologia di soggetto attuatore, un partenariato composito, al cui interno sono presenti una scuola, un dipartimento universitario, una struttura formativa accreditata e un'azienda.

Corsi IFTS solo in
8 regioni, in Italia
2.576 iscritti

Per quanto riguarda l'analisi della partecipazione ai corsi IFTS, il monitoraggio annuale dell'Inapp con dati al 31 dicembre 2020 (Inapp e Crispolti 2022), ha registrato 120 corsi conclusi e 1.876 specializzati su 2.576 iscritti. Le regioni che nel 2020 hanno realizzato corsi IFTS sono: Piemonte (11), Lombardia (38), Veneto (6), Friuli-Venezia Giulia (16), Emilia-Romagna (42), Toscana (1), Marche (4), Campania (2).

La presenza di corsi IFTS in un numero così ristretto di regioni conferma un assetto ormai consolidato, dal punto di vista quantitativo e territoriale, della filiera solo nelle regioni del Nord. Anche in questa edizione del monitoraggio, infatti, la presenza di corsi IFTS è circoscritta, con la sola eccezione della Campania, al Centro-Nord, dove la filiera sembra aver consolidato la sua presenza, divenendo un'opportunità formativa costante e duratura. L'Emilia-Romagna e la Lombardia sono le regioni con un più alto numero di corsi e, conseguentemente, di iscritti. Importante è la conferma di corsi realizzati in Piemonte e Veneto, regioni storicamente importanti per il sistema formativo italiano nel suo complesso e che, dopo un significativo periodo di assenza, hanno riavviato il proprio sistema di offerta di corsi IFTS; decisamente ridotto rispetto al proprio standard abituale è il volume di corsi promosso da Toscana e Marche. La presenza di percorsi IFTS nelle regioni del Sud è limitata alla Campania, che negli ultimi anni ha evidenziato una certa continuità nel programmare corsi di questo tipo.

Tipologie
principali:
meccanica/
edilizia, ICT e
turismo

Per quanto riguarda la tipologia dei corsi realizzati nelle singole regioni, le aree professionali più rappresentate sono la meccanica/edilizia e le ICT, a cui si aggiunge una crescente quota di corsi legati ai servizi per il turismo. La disaggregazione regionale dei corsi per area professionale consegue le specifiche caratteristiche del tessuto imprenditoriale locale, in funzione del

quale le singole regioni promuovono un'offerta di corsi IFTS coerente. La formazione tecnica nasce dall'esigenza di manodopera qualificata delle aziende e viene sostenuta dalle amministrazioni locali proprio nell'ottica di offrire, nei propri territori, opportunità di crescita personale e di lavoro qualificato. Anche i corsi IFTS mostrano interessanti risultati in termini di ricadute occupazionali, come evidenziato da studi dell'Inapp in corso.

Tabella 4.1 Distribuzione regionale dei corsi IFTS e ITS, 2020 (v.a.)

Totale	N. corsi IFTS	N. corsisti IFTS	N. specializzati IFTS	N. corsi ITS	N. corsisti ITS	N. diplomati ITS
	120	2.576	1.780	260	6.874	5.280
Piemonte	11	263	205	19	559	467
Lombardia	38	924	670	52	1.430	1.185
Veneto	6	96	-	41	976	840
Friuli-V. G.	16	231	158	16	323	264
Liguria	-	-	-	12	324	223
Emilia-Romagna	42	907	650	22	562	474
Toscana	1	24	18	8	184	148
Umbria	-	-	-	6	163	147
Marche	4	93	54	8	191	126
Lazio	-	-	-	12	341	237
Abruzzo	-	-	-	9	272	187
Molise	-	-	-	1	24	17
Campania	2	38	25	10	273	194
Puglia	-	-	-	23	660	449
Basilicata	-	-	-	0	-	-
Calabria	-	-	-	5	133	78
Sicilia	-	-	-	12	370	182

Fonte: elaborazione Inapp su dati regionali e su dati Monitoraggio Indire 2022



La tabella mostra un confronto fra i sistemi IFTS e ITS relativi al 2020 e riporta i dati – su base regionale – relativi al numero di corsi realizzati, numero di iscritti e di coloro che hanno concluso con successo il percorso formativo. Se da un lato gli ITS sono presenti in quasi tutte le regioni, la filiera IFTS si concentra prevalentemente nelle regioni del Nord. La presenza di una maggiore varietà di sistemi formativi potrebbe consentire di attivare sinergie con gli attori economici locali e dinamizzare territori altrimenti esposti alla depressione economica e all'emigrazione giovanile, oltre a favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'implementazione delle diverse componenti della filiera lunga.

Box 4.1 ITS Academy: una riforma di sistema

Il Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (ITS) viene istituito con il DPCM del 2008 con l'obiettivo di formare tecnici altamente specializzati, in grado di inserirsi rapidamente in un sistema produttivo sempre più bisognoso di competenze tecniche e tecnologiche. La ridefinizione dell'impianto generale della filiera è culminata nell'approvazione da parte della Camera dei Deputati del disegno di legge relativo all'istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore. La Riforma del sistema ITS è inserita all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ha come obiettivo il consolidamento della filiera all'interno del sistema ordinamentale dell'istruzione terziaria professionalizzante, attraverso una maggiore sinergia con il tessuto produttivo e imprenditoriale locale. Nel rinnovato quadro legislativo, gli Istituti tecnici superiori assumono la nuova denominazione di Istituti tecnologici superiori (ITS Academy). Il cambiamento non è solo nominalistico, ma sostanziale. Da un lato il legislatore ha voluto favorire la distintività e riconoscibilità del sistema ITS: questa nuova denominazione pone quindi fine alla confusione terminologica che spesso vedeva l'utilizzo del termine ITIS (istituti tecnici di scuola secondaria superiore) quale sinonimo di ITS. Dall'altro, la sostituzione del termine tecnico con tecnologico implica un diverso approccio: non solo formazione di tecnici specializzati in possesso di uno specifico know-how tecnico, ma una rinnovata capacità di definire nuove professionalità in grado di governare l'evoluzione tecnologica. Rispetto alle modalità di accesso al nuovo sistema ITS non sussistono novità: si accede con un diploma di scuola secondaria superiore o con una specializzazione IFTS. Le aree tecnologiche su cui insisteranno i corsi ITS saranno oggetto di un decreto dedicato; tuttavia, il dispositivo recentemente approvato lascia intendere una forte propensione verso aree strategiche quali la transizione ecologica, quella digitale, il made in Italy e l'alto artigianato artistico. Gli ITS Academy dovranno essere in grado di sviluppare programmi formativi dotati di una forte capacità innovativa, grazie anche alla spiccata connessione con il sistema produttivo. Quest'ultimo aspetto è ulteriormente rafforzato dalla riforma: gli ITS Academy sono tenuti infatti a garantire un corpo docente composto per il 50% da professionisti provenienti dal mondo del lavoro, le ore di docenza sul totale del monte orario complessivo non potranno essere inferiori al 60% e almeno il 35% del percorso deve essere svolto in forma di tirocinio aziendale. La riforma prevede due tipologie di corsi: una standard da quattro semestri, per un totale di 1.800 ore, il cui esito è un diploma di tecnico superiore (V livello EQF); corsi triennali, per un totale di 3.000 ore e il rilascio di un diploma di tecnico superiore correlato al VI livello EQF.

La filiera lunga è attualmente interessata dagli sviluppi in corso a livello nazionale per l'integrazione dei sub-sistemi oltre che dagli avanzamenti sul fronte del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (con le disposizioni per l'interoperatività degli enti titolari – decreto interministeriale 5 gennaio 2021), e la costituzione della Rete nazionale delle scuole professionali (decreto del Ministero dell'Istruzione del 23 dicembre 2021). Tali sviluppi supportano il raccordo tra il sistema di Istruzione professionale e il sistema di leFP, anche in termini di aggiornamento armonico degli indirizzi di qualificazione, ma coinvolgono la filiera lunga nel suo complesso. A fronte di tali evidenze, è comunque ancora opportuno parlare di filiera lunga della formazione tecnico-professionale come obiettivo verso cui tendere. È ancora sporadico, infatti, che un giovane possa impegnarsi in un percorso formativo continuativo e coerente lungo la linea verticale della filiera lunga, dalla leFP alla ITS. Perché ciò possa avvenire deve realizzarsi un intreccio di contingenze, con la realizzazione di un quarto anno di leFP, conseguente a un triennio di qualificazione, l'offerta di un percorso annuale di IFTS, seguito da un corso ITS, attivati nell'ambito di programmazioni territoriali correttamente concatenate e in connessione alla medesima figura formativa.

Il carattere di contingenza appare ancora più chiaro se si considera che, in relazione all'offerta di quarti anni di leFP, non trovano ancora piena attuazione nei territori né l'Accordo del 1° agosto 2019 (Repertorio rinnovato), né le disposizioni del decreto di riforma dell'Istruzione professionale, per quanto riguarda l'assicurazione e la stabilità dell'offerta dei quarti anni (decreto legislativo n. 61/2017 art. 2 e art. 4). Anche la IFTS risente di una offerta instabile, attivata solo in alcune regioni e con programmazioni saltuarie.

Se la disomogeneità nel recepimento delle norme nazionali e la correlata offerta territoriale è un fattore di criticità, alcuni significativi limiti strutturali di progressione verticale dalla leFP agli ITS sono già insiti nella configurazione del sistema di figure-indirizzi standard nazionali, limiti poi talvolta e variamente superati nei territori, ancora a svantaggio della coerenza generale. In effetti, i segmenti formativi della filiera lunga sono delle componenti nate e sviluppate in modo disgiunto le une dalle altre, e con prerogative differenti. Tra le rilevanti diversità c'è lo stato di avanzamento dei rispettivi repertori: mentre il repertorio di leFP è stato recentemente rinnovato, il processo di attualizzazione delle figure del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore non si è ancora completato. Uno studio sulla continuità e progressività formativa nella filiera lunga, e sulla rispondenza ai fabbisogni di competenze strategiche (digitale e

Obiettivo filiera lunga formazione tecnico-professionale difficile da raggiungere...

...perché non è garantita continuità, progressività formativa e offerta territoriale percorsi



Lo studio Inapp
su filiera lunga
e rispondenza
a fabbisogni
competenze

verde) e di soft skill, recentemente avviato dall'Inapp, ha mappato 165 qualificazioni di filiera lunga su 23 settori economico-professionali e relative sotto-articolazioni, che rappresentano le diramazioni principali della struttura ad albero dell'Atlante del lavoro, base del Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni.

5 settori coperti
da qualificazioni
di filiera lunga

Da tale quadro statico preliminare, di continuità/discontinuità di primo livello, risulta che diciassette settori sono variamente interessati da qualificazioni di leFP, IFTS e ITS, e nello specifico: la leFP incide su sedici settori e presenta entrambi i livelli di qualificazione (qualifica e diploma) in tredici di questi. La IFTS si distribuisce in otto settori, con prevalenza nei servizi digitali e nei processi trasversali, e la ITS in tredici settori. Sono cinque i settori interamente coperti da qualificazioni di filiera lunga, che consentirebbero cioè a un giovane una continuità (potenziale) nel settore tra i percorsi leFP-IFTS-ITS, attraverso una o più concatenazioni di qualificazioni: Edilizia; Meccanica, Produzione e manutenzione di macchina; Trasporti e logistica; Servizi digitali; Servizi turistici. Nella mappatura ricostruita si individuano anche quattro settori che mostrano discontinuità per la mancanza del solo segmento della IFTS; quest'ultima fattispecie vedrebbe un giovane diplomato di leFP, magari recuperato da un insuccesso scolastico, impossibilitato ad aspirare alla qualificazione terziaria seppur presente, senza rientro a scuola.

In alcuni casi, oltre i confini della lettura per singolo settore, la distribuzione di qualificazioni per settori contigui, guidata dal repertorio di leFP e dalle confluenze tra tecnici e operatori tracciate con l'Accordo del dicembre 2019 (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), mostra di poter ampliare le possibilità di sviluppo verticale, consentendo in linea teorica di superare alcuni vuoti, nella prossimità dei contenuti formativi.

Al di là della questione dell'attualità delle figure formative dei repertori, vale la pena rimarcare come la filiera lunga, in termini di entità unica e sequenziale, sia da tempo evocata come opportunità per i giovani e 'dichiarata' nelle norme, con il punto di criticità che l'accesso ai percorsi ITS si vincola a una IFTS, che per le sue istanze originarie e per la realtà dell'offerta territoriale non può a pieno svolgere una funzione di ponte.

Nella fase attuale di evoluzione è quindi quanto mai urgente, e anche realistico, che si possa effettuare una progettualità comune e sempre più di lungo raggio, che punti sulla continuità (quando la discontinuità non sia 'fisiologica'), e sulla progressione delle architetture e dei contenuti formativi, tecnici e trasversali, come ancoraggio delle didattiche, della valutazione e delle transizioni al lavoro.

4.2 L'apprendistato e il work-based learning

Le crisi economiche che si sono susseguite negli ultimi anni – da ultime, quella innescata dalla pandemia da Covid-19 e ora quella legata al conflitto Russia-Ucraina – stanno esacerbando le difficoltà della transizione scuola-lavoro per i giovani, determinando un peggioramento delle loro prospettive di inserimento occupazionale. Si guarda quindi con maggiore attenzione a quegli strumenti di politica attiva del lavoro che hanno dimostrato di svolgere un ruolo efficace nel promuovere il passaggio dalla formazione al mondo del lavoro. In particolare, fra gli strumenti di *work-based learning*, numerosi organismi sovranazionali continuano a sottolineare le potenzialità dell'apprendistato, invitando i Paesi a promuoverne la diffusione nel quadro di una regolazione improntata al presidio della qualità dei percorsi e degli apprendimenti, come fattore chiave per favorire l'efficacia dello strumento in termini di successo formativo e occupazionale dei giovani.

Uno studio recente (Inapp *et al.* 2021) ha esaminato le traiettorie di trasformazione dei sistemi duali di alcuni Paesi europei – Austria, Germania e Svizzera – che fanno parte dei cosiddetti '*apprenticeships countries*' (ILO 2012), in cui l'apprendistato si è tradizionalmente consolidato e ancora costituisce un segmento importante del sistema educativo; è stato inoltre esaminato il caso della Francia, Paese europeo che ha molto in comune con l'Italia, condividendo una modalità di approccio alla gestione del sistema di istruzione e formazione che vede un ruolo centrale delle istituzioni pubbliche. In questi Paesi, le trasformazioni intervenute per effetto dei cosiddetti megatrend hanno generato spinte verso il rinnovamento dei sistemi di istruzione e formazione e dell'apprendistato; l'analisi delle traiettorie di evoluzione negli ultimi due decenni ha consentito di rilevare elementi di convergenza e direttrici comuni. Un primo elemento di convergenza riguarda il rapporto tra duale e sistema educativo generale: le policy promosse negli ultimi decenni hanno prodotto il consolidamento dell'apprendistato come componente strutturale del sistema educativo, assicurando la piena permeabilità con gli altri percorsi, anche verso l'istruzione terziaria; parallelamente, hanno fronteggiato la crescente domanda di profili di livello più elevato sostenendo un ampliamento dell'offerta di alte qualificazioni e quindi un riposizionamento dei sistemi duali verso l'istruzione terziaria non accademica.

Una seconda direttrice comune di evoluzione dei sistemi europei riguarda la crescente attenzione al miglioramento della qualità del sistema duale, perseguita attraverso molteplici misure che guardano al presidio dei processi di apprendimento, alle competenze acquisite rispetto ai bisogni del sistema produttivo, e anche ai servizi di supporto, alle misure di monitoraggio e valutazione, alla informazione e sensibilizzazione. Tra le misure per promuovere

L'apprendistato per sostenere la transizione scuola-lavoro

Traiettorie di evoluzione dei sistemi duali di Austria, Germania, Svizzera e Francia

Apprendistato componente strutturale del sistema educativo

Attenzione al miglioramento della qualità



L'apertura ai
livelli più elevati
di qualificazione
aumenta il grado
di selettività

la qualità, notevole importanza è attribuita alla governance del sistema, che viene rafforzata consolidando il ruolo delle Parti sociali attraverso la costituzione e il rafforzamento di sedi stabili e codificate per il confronto fra attori istituzionali e altri stakeholder della formazione e del lavoro.

Il terzo elemento che accomuna i sistemi duali europei riguarda gli effetti delle trasformazioni introdotte rispetto alla capacità di promuovere l'inclusione dei gruppi target più vulnerabili. L'estensione dell'offerta duale ai livelli più elevati di qualificazione ha favorito l'ingresso di giovani con titoli di studio di livello secondario superiore; allo stesso tempo, tale estensione in senso verticale ha prodotto un effetto di sostituzione rispetto all'utenza tradizionale di giovani con titoli più bassi e percorsi scolastici più accidentati. Inoltre, nonostante l'ampliamento dei sistemi duali in senso orizzontale fra i settori economici, anche quelli a prevalente occupazione femminile, le donne restano una quota minoritaria, concentrate in un ristretto numero di profili che portano a occupazioni con salari mediamente più bassi e limitate opportunità di carriera. Ma soprattutto, i giovani con un background migratorio evidenziano maggiori difficoltà a trovare un'impresa disponibile ad accoglierli in apprendistato, a superare gli esami finali e a inserirsi successivamente nel mercato del lavoro. L'analisi delle traiettorie di evoluzione dei sistemi duali europei ha mostrato che le strategie messe in campo a livello nazionale sono state vincenti, poiché sono riuscite a preservare l'attrattiva dello strumento nei confronti sia dei giovani e delle loro famiglie, sia delle imprese. Questo successo è stato però accompagnato dalla progressiva perdita della capacità dell'apprendistato di promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani svantaggiati e/o con precedenti percorsi scolastici accidentati.

La via italiana
al duale: la
'balcanizzazione'
della leFP come
maggiore
criticità

Anche l'Italia è intervenuta sul proprio sistema di apprendistato e dal 2015, anno dell'ultima riforma di questo strumento, è impegnata, attraverso misure di policy adottate a livello nazionale (l'ultima delle quali inserita nel PNRR), nella costruzione di una 'via italiana al duale'.

Le scelte compiute dal nostro Paese sembrano però divergere da quelle adottate in Europa per rivitalizzare l'apprendistato.

Infatti, in Italia, l'individuazione della leFP a titolarità regionale come canale privilegiato per il potenziamento dell'apprendistato duale si sarebbe dovuta accompagnare a uno sforzo diretto a superare, o quanto meno limitare, il fenomeno della 'balcanizzazione' della leFP, ossia del suo sviluppo fortemente differenziato a livello nazionale in relazione alle scelte sull'organizzazione dell'offerta formativa e sulle risorse da impiegare adottate dalle singole Regioni. A questo scopo sarebbe stato necessario promuovere strategie strutturate a livello nazionale e finalizzate, come nei Paesi europei esaminati, al miglioramento della qualità della formazione professionale su tutto il terri-

torio nazionale, con azioni di adeguamento alle trasformazioni economiche e sociali che stanno influenzando l'evoluzione di tutti i sistemi europei di IFP.

Tabella 4.2 Assunti con contratto di apprendistato inseriti nei percorsi di istruzione e formazione, 2017-2020 (v.a. %)

Apprendisti iscritti per tipologia	Valori assoluti				Variazione %		
	2017	2018	2019	2020	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Totale	131.445	148.680	164.919	126.096	13,1%	10,9%	-23,5%
I livello	5.915	6.571	7.559	8.823	11,0%	15,0%	16,7%
II livello	124.984	141.504	156.666	116.468	13,2%	10,7%	-25,7%
III livello	546	605	694	805	10,8%	14,7%	16,0%

Fonte: elaborazione Inapp su dati forniti dalle Regioni e Province autonome

Divergente appare anche la scelta italiana di costruire il sistema duale puntando prevalentemente sul modello più tradizionale di apprendistato: l'ancoraggio ai percorsi di leFP testimonia la volontà di rimanere nell'alveo delle qualifiche più basse del livello secondario superiore, mentre l'impegno allo sviluppo dell'apprendistato verso diplomi che consentono l'accesso all'istruzione terziaria e in combinazione con i titoli terziari, accademici e no, che negli altri Paesi europei coinvolge tutti gli attori del sistema duale, rimane in Italia una scelta regionale.

Le scelte divergenti adottate dall'Italia non si sono rivelate particolarmente efficaci, come confermano i dati (tabella 4.2) dell'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'apprendistato (Inapp *et al.* 2022). Nel 2020, nonostante gli effetti della crisi pandemica sull'occupazione, compresa quella in apprendistato, il numero di apprendisti inseriti nei percorsi per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma d'istruzione secondaria superiore e del certificato di specializzazione tecnica superiore (cosiddetto primo livello) risulta in aumento del 16,7% rispetto all'anno precedente; un analogo aumento riguarda anche il numero di iscritti ai percorsi in apprendistato di terzo livello per l'acquisizione dei titoli dell'istruzione terziaria (+16%), confermando un trend di crescita che prosegue dal 2017. I numeri in termini assoluti sono tuttavia modesti: nel 2020 erano 8.823 gli apprendisti di primo livello in formazione, mentre il numero degli apprendisti di terzo livello rimane assolutamente residuale, non superando il migliaio (805 unità).

Gli apprendisti 'formativi' crescono in percentuale, ma i valori assoluti rimangono modesti



Gli apprendistati
'formativi'
mostrano elevata
concentrazione
territoriale e su
alcuni percorsi

Un'altra rilevante criticità che si conferma nel tempo è la forte concentrazione degli apprendisti di primo e terzo livello in formazione sia a livello geografico che in alcuni percorsi formativi. Infatti, in tre territori del Nord, Provincia autonoma di Bolzano, Lombardia e Veneto, si concentra nel 2020 l'80% degli apprendisti di primo livello in formazione, mentre nel Mezzogiorno, se si esclude la Sicilia (che raccoglie l'8% dei formandi), sono praticamente assenti (figura 4.3a). Una concentrazione geografica ancora più elevata caratterizza la formazione in apprendistato di terzo livello: in questo caso, due sole regioni, il Piemonte e la Lombardia, raccolgono l'87% dei formandi, mentre, ancora una volta, se si esclude la Sicilia, con un modesto 1,4% di apprendisti in formazione, il Sud non ottiene risultati in questo campo (figura 4.3b). Evidente è anche la concentrazione degli apprendisti in alcuni percorsi formativi: gli apprendisti impegnati ad acquisire la qualifica e il diploma professionale sono più dell'83% del totale, mentre nel terzo livello poco meno del 70% degli apprendisti frequenta Master di primo e secondo livello.

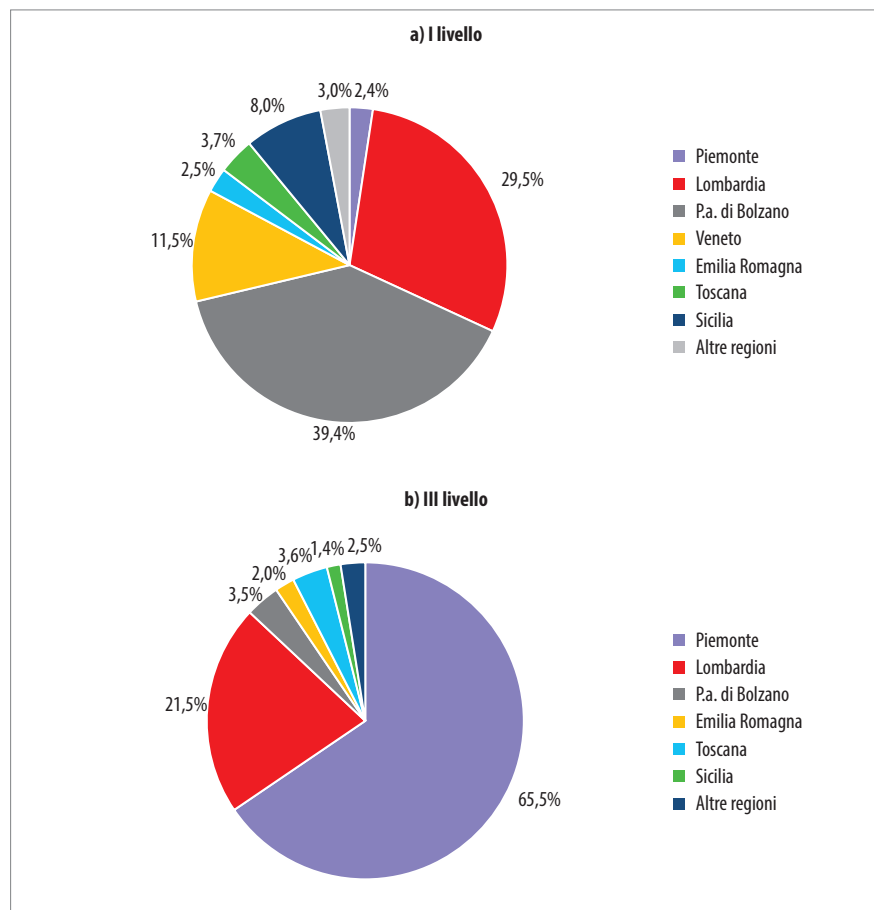
Apprendistato
professionaliz-
zante la tipologia
più diffusa

Questi numeri mostrano non soltanto che la costruzione della via italiana al duale procede molto lentamente, ma soprattutto che non si riesce a dare a questo fenomeno una dimensione nazionale e a garantirne la diffusione in tutte le filiere di istruzione e formazione. In sostanza, quindi, l'apprendistato in Italia, anche nella sua componente formativa, continua a essere rappresentato prevalentemente dalla tipologia cosiddetta professionalizzante, nella quale si concentra circa il 92% degli iscritti ai percorsi formativi, pari a 116.468 apprendisti, e che porta all'acquisizione di una qualifica contrattualmente riconosciuta, ma non di un titolo di studio.

Di fronte a queste evidenze e considerando i risultati ottenuti dai Paesi europei che hanno investito sulla qualità e l'attrattività del sistema duale, si potrebbe considerare l'opportunità di rafforzare in Italia il processo di consolidamento della leFP con interventi volti a superare le criticità attuali: disomogenea presenza tra i territori, mancanza di una programmazione pluriennale sostenuta da adeguate risorse finanziarie, carenza di regole che assicurino la coerenza tra i modelli regionali ecc.

Non meno importante nell'ottica del potenziamento della qualità della formazione in apprendistato duale è l'attuazione di una strategia strutturale volta a supportare le istituzioni formative, le imprese, i giovani e le loro famiglie: azioni di sensibilizzazione, informazione e orientamento; interventi di semplificazione normativa e procedurale; promozione di reti territoriali; introduzione di standard per la formazione interna; interventi di formazione per i tutor; azioni tese a collegare l'utilizzo dell'apprendistato con interventi di promozione dell'innovazione tecnologica nelle imprese ecc.

Figura 4.3 Apprendisti di I e di III livello in formazione per regione/provincia autonoma, 2020 (comp. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati forniti dalle Regioni e Province autonome

Guardando alle linee di evoluzione dei sistemi duali europei, l'Italia dovrebbe, inoltre, essere spinta a considerare con più attenzione l'opportunità di concentrare gli sforzi – almeno nei territori con un maggior vantaggio competitivo – sullo sviluppo dell'apprendistato in abbinamento ai percorsi che portano al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore e dei titoli di livello terziario, promuovendo, in un'ottica di lifelong learning, l'integrazione orizzontale e verticale delle filiere formative.

Ma soprattutto il rilancio dell'apprendistato duale, compreso quello collegato all'acquisizione dei titoli di istruzione terziaria, richiederebbe un dialogo più

Rafforzare la governance in una prospettiva multi-livello e multi-attore



Garantire una
formazione di
qualità anche per
l'apprendistato
professionaliz-
zante

strutturato almeno tra i principali attori coinvolti – Amministrazioni centrali, Regioni e Parti sociali – all'interno di un organismo nazionale di coordinamento formalmente istituito come sede stabile e con la funzione di garantire una gestione uniforme dell'apprendistato e promuovere la sua diffusione. Sempre guardando all'evoluzione dell'apprendistato in Europa e, in particolare, alla progressiva perdita della capacità di questo strumento contrattuale di includere i giovani più vulnerabili, sarebbe opportuno valutare con più attenzione l'opportunità di assegnare al duale in Italia una funzione decisiva nel contrasto ai fenomeni della dispersione scolastica e dei Neet.

È opportuno, infine, osservare che, in attesa del pieno dispiegamento in Italia del duale, rimane la necessità di occuparsi anche della qualità del sistema di offerta formativa nell'apprendistato professionalizzante; qualità che sembra essersi affievolita nel corso degli anni anche a causa del minore impegno finanziario da parte dello Stato e delle Regioni, tanto che il rapporto tra apprendisti assunti con contratto professionalizzante e formati è passato dal 40% del 2016 al 28,6% nel 2019. Trattandosi della tipologia di apprendistato che, almeno nel breve-medio periodo, rimarrà presumibilmente di gran lunga prevalente, è importante che essa si riappropri pienamente della sua valenza formativa, al fine di rispondere a quelle esigenze di specializzazione dei giovani e innovazione delle imprese che attualmente non trovano risposta nel sistema educativo.

Tirocinio
extracurriculare:
diffusione
crescente,
166mila l'anno
le imprese
coinvolte

Il tirocinio extracurriculare è una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione e orientamento on the job finalizzato a favorire l'acquisizione di competenze professionali e a facilitare l'ingresso o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta di uno strumento di *work-based learning* che, a differenza dell'apprendistato, non si configura come rapporto di lavoro.

Tabella 4.3 Tirocini extracurricolari avviati, numero di individui e imprese coinvolte, 2019-2021 (v.a.)

Anno	Tirocini	Individui	Imprese
Totale	910.248	781.866*	297.471*
2019	355.610	334.670	162.287
2020	225.911	213.951	111.615
2021	328.727	310.638	147.860

Nota: * per gli individui e le imprese i totali sono riferiti ai tirocinanti e alle imprese che dal 2019 al 2021 hanno effettuato almeno un tirocinio.

Fonte: Anpal (2022)

Negli ultimi anni il tirocinio ha conosciuto una diffusione e un utilizzo crescenti, tanto da assumere un ruolo essenziale come strumento di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Per capire le dimensioni che ha assunto il fenomeno, si consideri che in Italia, nel triennio 'pre-pandemico' 2017-2019, i tirocini extracurricolari attivati sono stati complessivamente oltre un milione, mentre le imprese coinvolte nell'attivazione di tirocini sono state mediamente 166mila l'anno.

Nel primo bilancio sull'adozione dei contenuti della Raccomandazione europea su un Quadro di qualità per i tirocini nei sistemi legislativi degli Stati membri, approvata nel 2014⁶, veniva espresso un giudizio molto positivo sulla normativa italiana, considerata un modello per la Commissione europea nell'elaborazione della Proposta di Raccomandazione. Nonostante ciò, tale normativa è oggi in fase di profonda revisione da parte del legislatore statale, al fine di intervenire con maggiore decisione sui punti di debolezza dell'istituto, presenti comunque anche negli altri Paesi europei.

Nella Risoluzione del Parlamento europeo su Garanzia Giovani del 2020 viene suggerita l'adozione di uno 'strumento giuridico comune' evidenziando la necessità di garantire la retribuzione e un limite nella durata e nel numero di tirocini, col fine esplicito di evitare lo sfruttamento del lavoro dei giovani e la violazione dei loro diritti. Anche la Risoluzione del Parlamento europeo in materia di giovani e occupazione del 2022 (dichiarato Anno europeo dei giovani) riprende il tema dei tirocini non retribuiti, condannando fermamente tale pratica. In sede di discussione della Risoluzione, sono stati respinti due emendamenti al testo che prevedevano di vietare i tirocini non remunerati. Un'occasione mancata, o forse solo rimandata, anche perché la più volte ribadita decisione di rivedere gli strumenti europei in materia lascia ben sperare in una prossima maggiore regolamentazione e omologazione a livello normativo fra i diversi Stati membri. L'Europa intende infatti non soltanto rivedere gli strumenti esistenti a partire dal Quadro di qualità dei tirocini del 2014, ma si propone anche di elaborare uno Statuto europeo dei tirocinanti. Questi ultimi aspetti permetterebbero un miglioramento dell'utilizzo del tirocinio e una maggiore omogeneità tra i sistemi legislativi dei diversi Paesi, favorendo la mobilità transnazionale dei giovani.

A quasi dieci anni di distanza dall'ultimo provvedimento normativo sui tirocini extracurricolari, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente in materia. Con le nuove disposizioni introdotte dalla legge di Bilancio 2022, l'evoluzione normativa di questo istituto sembra essere giunta a un

Contesto europeo: verso un nuovo Quadro di qualità per i tirocini

⁶ Quality Framework for Traineeships, QFT.



Revisione
disciplina
tirocinio in Italia:
solo per soggetti
con difficoltà di
inserimento
al lavoro

punto di svolta radicale. La nuova norma prevede infatti la definizione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di nuove Linee guida in materia di tirocini extracurricolari secondo criteri che ne modificherebbero in modo sostanziale l'ambito di applicazione, limitandone l'utilizzo alla sola categoria dei 'soggetti con difficoltà di inclusione sociale'. È questa la novità principale introdotta⁷, il cui effetto più evidente consisterebbe in una drastica riduzione della platea dei potenziali destinatari della misura e, conseguentemente, in un netto calo dei tirocini attivati. L'entità della riduzione del numero dei tirocini dipenderà però dal modo in cui – dapprima in sede di Conferenza Stato-Regioni e successivamente nelle varie discipline regionali – verrà interpretato il concetto di 'soggetti con difficoltà di inclusione sociale'.

Un importante chiarimento su questo punto è stato fornito dal Ministro del Lavoro nell'audizione del 6 aprile 2022, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di ingresso nel mercato del lavoro promossa dalla XI Commissione Lavoro del Senato. Nel corso dell'audizione, è stato chiarito che l'utilizzo dei tirocini extracurricolari dovrà essere circoscritto "ai soggetti con maggiore distanza dal mercato del lavoro (in questo senso va intesa la dicitura 'difficoltà di inclusione sociale'), e cioè con maggior necessità di formazione professionale". La difficoltà di inclusione sociale viene quindi a connotarsi come 'maggiore distanza dal mercato del lavoro'. Nel passaggio sopra riportato viene stabilito un nesso tra la 'distanza dal mercato del lavoro' e la 'necessità di formazione professionale'. Si tratta di un punto cruciale che richiede una riflessione se effettivamente i soggetti più distanti dal mercato del lavoro possano essere *ipso facto* identificati come coloro che hanno maggiore necessità di formazione professionale. A determinare un bisogno maggiore di formazione potrebbe essere la mancanza di esperienza del mondo del lavoro dei giovani che hanno concluso un percorso di istruzione. Ciò coincide con il fine originario dell'istituto: favorire la transizione scuola-lavoro mediante un'esperienza formativa on the job.

Un altro passaggio dell'audizione ci aiuta a comprendere meglio la ratio sottesa alla nuova norma, laddove si afferma che "i soggetti più qualificati devono essere assunti con un vero contratto, e che invece il tirocinio extracurricolare deve essere riservato a chi è più distante dal mercato del lavoro e necessita di vera formazione". Su questo punto va osservato che, a differenza dei soggetti maggiormente qualificati – che svolgono perlopiù tirocini i cui contenuti

⁷ L'altra novità di rilievo introdotta dalla nuova disciplina è quella che prevede di vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti. Una disposizione che accentua il ruolo del tirocinio come strumento di politica attiva finalizzato all'inserimento lavorativo.

formativi risultano congrui e qualitativamente validi – non di rado i soggetti con i più bassi livelli di istruzione e con le maggiori difficoltà di inserimento lavorativo svolgono invece tirocini dal modesto o dubbio valore formativo (e con esiti occupazionali decisamente peggiori). In alcuni casi si tratta di tirocini svolti nell’ambito delle professioni non qualificate, nell’ambito di attività che non necessitano di un periodo di formazione e per le quali non si potrebbe essere inseriti in tirocinio, ma si dovrebbe essere assunti con un regolare contratto di lavoro. È del resto evidente come l’accesso alle fasce di professionalità più qualificate implichi processi formativi più complessi e articolati rispetto alle professioni meno qualificate, che a volte non richiedono alcuna formazione quanto piuttosto brevi periodi di addestramento.

Al di là delle considerazioni di merito sul provvedimento in sé, vi è poi una questione fondamentale – quella della legittimità costituzionale – che potrà risultare determinante in relazione ai futuri sviluppi della disciplina dell’istituto: la Regione Veneto si è infatti rivolta alla Corte costituzionale impugnando la nuova norma laddove limita l’utilizzo dei tirocini ai soli soggetti con difficoltà di inclusione sociale. Spetterà dunque alla Corte stabilire se le previsioni del legislatore statale, rappresentando semplicemente delle linee di indirizzo da discutere e concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni, rispettino il principio della esclusività della competenza regionale in materia⁸ oppure se, al contrario, configurino un’illegittima limitazione dell’autonomia legislativa delle Regioni. È evidente che la pronuncia della Consulta orienterà in modo decisivo l’evoluzione normativa dell’istituto.

Dubbi sulla
legittimità
costituzionale

4.3 La formazione continua e l’apprendimento degli adulti

Nella delicata congiuntura della ripresa post-pandemica di quest’ultimo anno, dall’analisi dei principali atti normativi e programmatici posti in essere per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano emerge la funzione strategica della formazione e, in particolare, della formazione continua sia con riferimento al lavoro privato sia con riguardo al lavoro alle dipendenze della PA. Preliminarmente, va sottolineato come il sistema di sostegno alla formazione professionale, di cui la formazione continua rappresenta una *species*, sia condizionato da molteplici fattori fra loro connessi. Tra essi se ne evidenziano almeno tre. Il primo concerne la governance multilivello, caratterizzata da una com-

Le policy di
formazione
continua per
valorizzazione e
sviluppo capitale
umano

⁸ Va ricordato che, a seguito dell’impugnazione dell’art. 11 del decreto-legge n. 138/2011 da parte di diverse Regioni, con la sentenza n. 287/2012 la Corte costituzionale ha ribadito che, sulla base di quanto previsto dall’art. 117 della Costituzione, la competenza legislativa in materia di tirocini extracurricolari spetta in via esclusiva alle Regioni.



Diritto a
formazione
continua nella
contrattazione
collettiva
nazionale

plexa articolazione delle competenze istituzionali tra Stato e Regioni per cui, alla luce del quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001, si riscontra l'affiancamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di formazione e istruzione professionale e la competenza concorrente in materia di Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (Corti 2007). A questo fattore si ricollega quello relativo alla compresenza di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, erogatori di risorse e il conseguente intreccio di fonti di finanziamento per la formazione (Occhiocupo 2016). Infine, un terzo fattore, da leggersi anche alla luce degli altri due, fa riferimento all'esigenza di riconoscimento nell'ordinamento italiano di un diritto soggettivo alla formazione continua (Inapp e Anpal 2020; Inapp 2021), inteso come diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa.

Peraltro, con specifico riguardo a quest'ultimo fattore, si devono evidenziare alcuni segnali di cambiamento nella direzione di un riconoscimento al diritto soggettivo alla formazione continua nella contrattazione collettiva nazionale privata⁹. La titolarità da parte di ogni pubblico dipendente di un 'diritto-dovere' soggettivo alla formazione è stata prevista anche nell'ambito del lavoro pubblico¹⁰. Del resto, anche in ambito giuslavoristico, è stata formulata la considerazione che la percezione del valore chiave della formazione all'interno del rapporto di lavoro stia progressivamente maturando in entrambi i settori di lavoro (Ciucciuvino 2022).

Infine, occorre sottolineare come gli interventi realizzati in quest'ultimo anno per la formazione e l'aggiornamento delle risorse umane in costanza di rapporto di lavoro siano stati inevitabilmente condizionati da un comune contesto istituzionale, economico e sociale di riferimento, nonché da ulteriori fattori connessi alla programmazione e all'utilizzo delle risorse europee e nazionali. Tra questi ultimi, innanzitutto, i principali atti normativi e programmatici, anche di derivazione europea, finalizzati alla promozione della formazione degli occupati, hanno tenuto conto, in termini di modalità di erogazione, di contenuti e di programmazione, nonché di reperimento e gestione delle risorse finanziarie, della sospensione delle attività formative in presenza prevista dal DPCM del 4 marzo 2020 e dalle ulteriori disposizioni e provvedimenti collegati, a seguito della dichiarazione (DPCM del 31 gennaio 2020) da parte del Governo dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19, emergenza terminata il 31 marzo 2022. Inoltre, sempre al fine di arginare la diffusione del virus e contenerne

⁹ Si veda il CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica siglato a novembre 2016 e rinnovato il 5 febbraio 2021.

¹⁰ Nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico siglato il 10 marzo 2021 tra Governo e CGIL, CISL e UIL.

gli effetti economici e sociali negativi, è stato favorito sia nel privato che nel pubblico il ricorso al lavoro agile disciplinato da un quadro regolatorio che, partendo dalle disposizioni della legge n. 81/2017, ne ha previsto l'adattamento all'evoluzione della situazione emergenziale. All'inizio di quest'anno (5 gennaio 2022) i Ministri del Lavoro e delle politiche sociali e della Pubblica amministrazione hanno firmato una circolare per sensibilizzare i datori di lavoro privati e le amministrazioni pubbliche a utilizzare gli schemi di lavoro agile già presenti all'interno delle rispettive regolazioni contrattuali e normative.

Nell'ambito di tale contesto di riferimento, tra gli atti normativi e programmatici di maggior rilievo si segnala il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il PNRR prevede un intervento mirato ad "introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di cittadinanza, NASpl e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili". Per il raggiungimento di tali obiettivi il PNRR prevede l'adozione del Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) e del Piano nazionale nuove competenze (PNC).

Basandosi su considerazioni generali contenute nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, l'innalzamento del capitale umano nel mercato del lavoro viene individuato come fattore per la ripresa economica e sociale del Paese. Il raggiungimento di questo macro-obiettivo è ispirato dall'esperienza del Fondo nuove competenze (FNC).

Il PNRR è intervenuto anche per la valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, per lo sviluppo della formazione e delle conoscenze e competenze del personale (Cnel 2022).

Fino alla pandemia da Covid-19 si era investito poco sulle esigenze di motivazione e valorizzazione del personale (FPA Data Insight 2021). Peraltro, sull'importanza della formazione continua in termini di efficienza del funzionamento delle organizzazioni pubbliche e di efficacia delle policy gestite dalle amministrazioni, già si erano pronunciate importanti realtà formative pubbliche (Espa 2021). Nel corso del 2021, oltre ad alcuni significativi inter-

PNRR
e valorizzazione
del personale
della PA



venti normativi¹¹ e alla ripresa dei rinnovi contrattuali¹² che vede anche le Parti sociali coinvolte nella costruzione di un sistema nel quale la formazione continua del personale riveste un ruolo fondamentale, è intervenuto il PNRR che, con le ingenti risorse finanziarie messe a disposizione, ha promosso un'ambiziosa agenda di riforme per la PA, mettendo al centro della propria strategia l'investimento in tema di formazione e di sviluppo delle conoscenze e delle competenze del personale.

Ri-formare la
PA: accesso
agevolato a
istruzione
terziaria per
i dipendenti
pubblici

In fase attuativa, a gennaio 2022, il Ministero per la Pubblica amministrazione ha varato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA, denominato *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*. Il programma è caratterizzato dalla duplice valenza della formazione: rafforzare le competenze dei dipendenti pubblici attraverso l'accesso a condizioni agevolate all'istruzione terziaria (lauree, corsi di specializzazione e master) e rafforzare strutturalmente le pubbliche amministrazioni al fine dell'erogazione di servizi di qualità ad imprese e cittadini.

Dagli elementi sopra richiamati emerge come il PNRR, il cui contenuto non è rappresentato solo da un insieme di risorse finanziarie, ma anche da indicazioni di macro temi e di modalità per orientare gli interventi, unitamente ai principali atti normativi e programmatici a esso collegati, possano essere considerati dei veri e propri strumenti di policy finalizzati alla costruzione di un sistema formativo che sia in grado di affrontare adeguatamente le criticità e i cambiamenti del mercato del lavoro e di incidere sullo sviluppo socio-economico nazionale e territoriale.

La
partecipazione
formativa degli
adulti

Il dibattito europeo sulle misure da adottare per gestire l'epoca del post pandemia ha riportato al centro dell'attenzione la formazione continua per la sua capacità di promuovere uno sviluppo del capitale umano inclusivo e rispettoso delle esigenze di apprendimento e dei diritti di cittadinanza dei singoli, capace di tenere insieme gli obiettivi di crescita di competitività dei sistemi economici con il contrasto dell'impatto della digitalizzazione e del cambiamento climatico sul mercato del lavoro. Per definire efficaci politiche di intervento è utile conoscere i livelli attualmente raggiunti nel nostro Paese nella diffusione delle pratiche formative, rispetto all'Europa e agli effetti prodotti dalla crisi.

¹¹ Tra essi si segnalano il D.L. n. 80/2021, coordinato con L. n. 113/2021, ove sono state previste norme volte al consolidamento della Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché la L. n. 234/2021 (legge di Bilancio per il 2022) che ha disposto l'istituzione del Fondo per la formazione dei dipendenti della PA per la "piena acquisizione delle conoscenze e delle abilità relative alla transizione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici" (art. 1, comma 613).

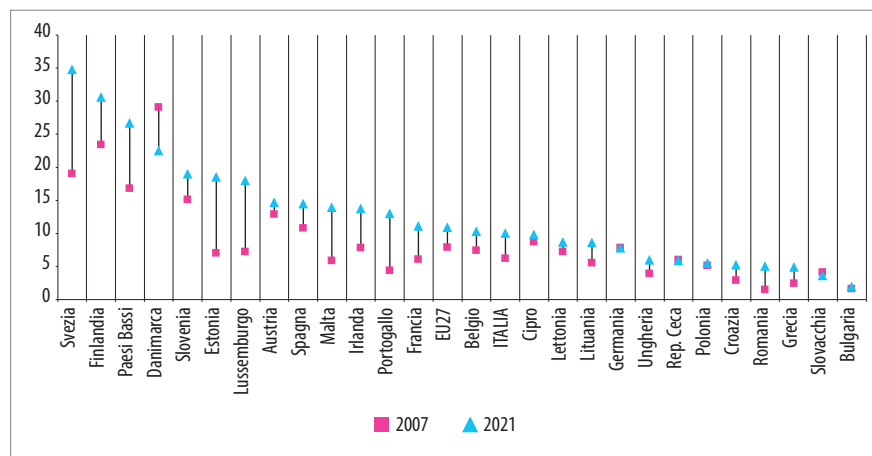
¹² Il CCNL del personale del comparto funzioni centrali (2019-2021), siglato il 09.05.2022 tra l'ARAN e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali, è caratterizzato da una rinnovata attenzione al potenziamento della formazione, compresa quella specificatamente dedicata al personale che fruisce del lavoro agile.

Dopo anni di stagnazione, nel 2021 i livelli di partecipazione formativa degli italiani sono finalmente cresciuti: la popolazione adulta di età compresa tra 25 e 64 anni che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione¹³ è stata pari al 9,9%, una quota per la prima volta in linea con il corrispondente valore medio europeo (10,8%), segnando così un'inversione rispetto alla contrazione registrata nel 2020 (7,2% a fronte dell'8,1% nel 2019) e una differenza pari a +1,8 punti percentuali nel biennio. Tuttavia, la dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo è risultata finora molto lenta (appena +3,7 punti percentuali in 14 anni) e nel confronto con gli altri Paesi europei la posizione dell'Italia è ancora molto arretrata, visto che nel ranking europeo per questo indicatore il nostro Paese occupa ancora il quindicesimo posto. Le cause sono diverse ma principalmente riconducibili, da una parte, agli scarsi investimenti pubblici e privati nei settori tradizionali e nel mancato sostegno alle esigenze formative delle micro e delle piccole imprese; dall'altra, alle difficoltà di inclusione dei target vulnerabili e, soprattutto, alla forte concentrazione degli investimenti per la formazione nelle regioni settentrionali, con una conseguente penalizzazione di imprese e lavoratori operanti nelle regioni del Mezzogiorno e il mantenimento di ampi divari regionali.

Quindicesimi
in Europa per
partecipazione
formativa

Penalizzati
piccole e
micro-imprese,
lavoratori a bassa
qualificazione
e Sud

Figura 4.4 Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione in Europa, 2007-2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

¹³ L'indicatore è costruito sulla base della rilevazione forze di lavoro che utilizza come periodo di riferimento le quattro settimane precedenti l'intervista.

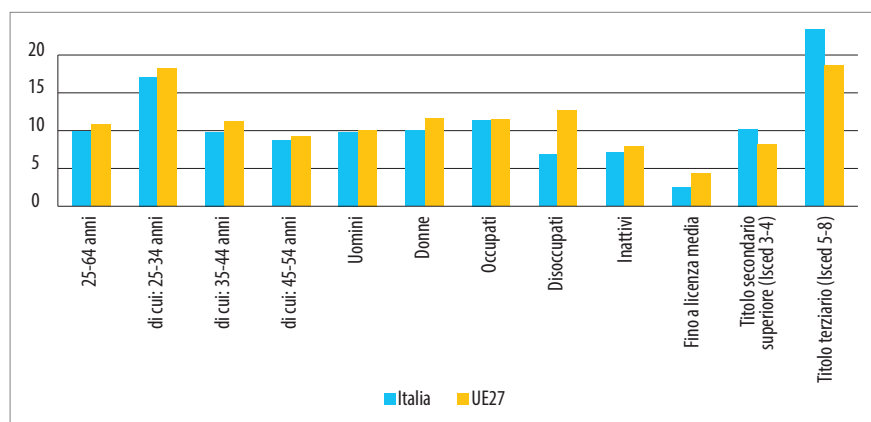


62,7% italiani
con diploma
secondaria
superiore, 16
punti sotto
media UE
nel 2021

Questo indicatore ha misurato negli ultimi anni il livello di conseguimento da parte dei Paesi europei, dell'obiettivo di benchmark della partecipazione all'Adult learning, fissato dalla Commissione europea al 15% (Consiglio europeo 2021). Il nuovo obiettivo, che pone al 47% il benchmark da raggiungere entro il 2025 e al 60% entro il 2030, rende ancora più difficile la posizione del nostro Paese, che dovrà dimostrare nei prossimi anni di voler intraprendere un deciso cambio di rotta, aumentando in modo consistente gli investimenti pubblici soprattutto per le fasce vulnerabili (occupati e disoccupati low skilled, over 50 e residenti nelle regioni meridionali). La crescita è però rallentata soprattutto dal basso livello di istruzione della popolazione adulta: nel 2021 la quota di italiani di età compresa tra 25 e 64 anni che ha conseguito il diploma di scuola secondaria di II grado era pari al 62,7%, incrementata di +0,9% rispetto al 2018 ma comunque inferiore di oltre 16 punti percentuali rispetto alla media UE27 (79,2%).

Il tasso di partecipazione formativa è inversamente proporzionale alla classe di età: i 25-34enni (17,1%) sono, infatti, più coinvolti nella formazione dei 35-44enni (9,8%) e ancor più dei 45-64enni (8,7%), mentre i dati disaggregati per genere evidenziano una lieve preponderanza dei formati tra le donne (10,0%) rispetto agli uomini (9,8%). Non solo l'età, ma anche la scolarizzazione influisce sensibilmente sui livelli di partecipazione formativa, che si riduce di molto tra gli individui con bassi livelli di istruzione: se, da un lato, gli individui in possesso di un titolo di istruzione terziario e i diplomati sono coinvolti, rispettivamente nella misura del 23,4% e del 10,2%, i soggetti con al più la licenza media lo sono solo nel 2,5% dei casi.

Figura 4.5 Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione, confronto Italia-UE27, 2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

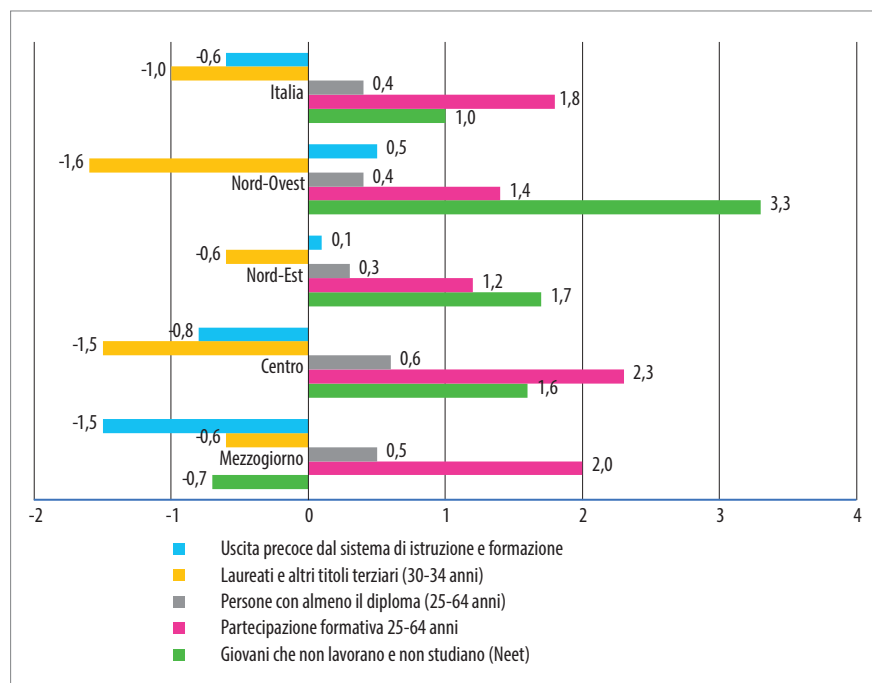
Analizzando i tassi di partecipazione formativa rispetto alla condizione occupazionale, si osserva una netta differenziazione tra gli occupati, da un lato, e i disoccupati e gli inattivi, dall'altro. Per i primi si osserva una quota di partecipanti pari all'11,4%, in linea con la media UE27 (11,5%), mentre per gli altri si registrano quote sensibilmente più ridotte (disoccupati 6,8% e inattivi 7,1%) e inferiori ai corrispondenti valori medi UE27 (rispettivamente 12,7% e 7,9%), in particolare per i disoccupati.

La dinamica del biennio mostra segnali incoraggianti in termini di riduzione dei divari territoriali, che pur rimangono ancora ampi. Nonostante una crescita di due punti percentuali, il tasso di partecipazione formativa nel Mezzogiorno non raggiunge l'8% mentre nelle altre ripartizioni la soglia del 10% è sempre superata. Una variazione altrettanto interessante riguarda la riduzione nel Mezzogiorno del tasso di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione e del numero di Neet, che però presentano ancora valori superiori al 32%, a fronte del 23,1% del dato medio nazionale.

Adult learning: disoccupati e inattivi sotto media UE, diplomati e laureati sopra

Divari territoriali, qualche miglioramento: si riduce numero Neet al Sud

Figura 4.6 Indicatori sul capitale umano per ripartizione geografica, var. %, 2019-2021



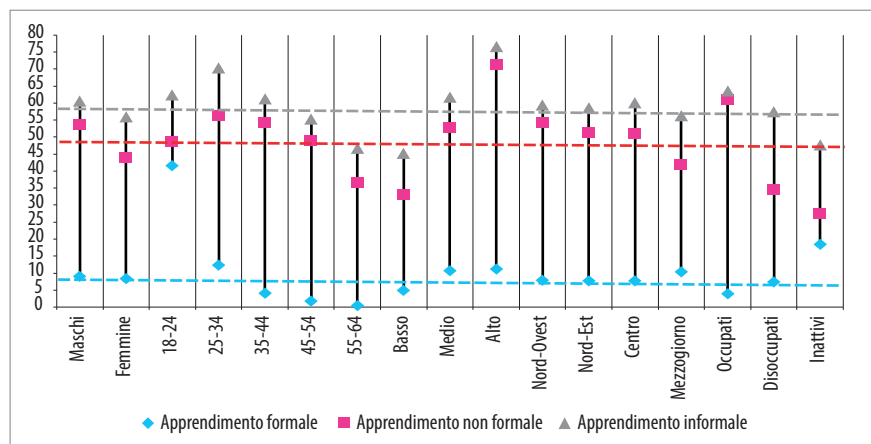
Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, Rilevazione forze lavoro



Livelli di partecipazione:
apprendimento
formale, non
formale e
informale

Il divario diminuisce leggermente anche in relazione al numero di diplomati (che però nel Sud rappresentano ancora il 54,5% a fronte del 62,7% della media nazionale), mentre nel Mezzogiorno appare meno pronunciata (-0,6%) la tendenza nazionale alla riduzione di 30-34enni in possesso di laurea o altri titoli terziari (-1,0%), pur in presenza di un divario ancora consistente, essendo il tasso pari al 20,7% nel Mezzogiorno a fronte del 26,8% della media nazionale. L'analisi dei dati sulla partecipazione della popolazione adulta in Italia con età compresa fra 18 e 64 anni, rilevati attraverso l'indagine INDACO-Adulti 2020 dell'Inapp, conferma come sensibilità, coinvolgimento e necessità nei confronti della formazione formale, non formale e informale¹⁴ siano profondamente condizionati da alcune variabili strutturali – genere, territorio, scolarizzazione e qualità del capitale umano, per citare le principali – che solitamente riemergono come fattori condizionanti lo sviluppo e la crescita del nostro Paese, a loro volta, suscettibili di produrre divari nell'accesso alle opportunità di upskilling e reskilling e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza, uno tra tutti il diritto soggettivo alla formazione.

Figura 4.7 Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (val. %)



Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

¹⁴ La formazione 'formale' include qualsiasi corso di tipo scolastico/universitario, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, o di formazione professionale, grazie ai quali 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. 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.

Nel 2020, i percorsi di apprendimento¹⁵ in cui gli italiani sono stati più coinvolti sono quelli di tipo informale, indicati da più della metà della popolazione (58,3%), seguiti a breve distanza (48,8%) da quelli non formali. Solo l'8,7% ha frequentato attività 'formali', attivate da un'istituzione educativa e finalizzate al conseguimento di un titolo di studio. Gli uomini dichiarano quote di partecipazione più elevate delle donne ad attività formative non formali (53,6% di uomini contro il 44% di donne) e informali (60,7% a fronte del 56%) mentre il divario di genere si attenua nel caso dell'apprendimento formale (9,1% contro 8,4%). La propensione alla formazione decresce al crescere dell'età, non solo nell'ambito dell'apprendimento formale ma anche nell'ambito delle occasioni di apprendimento non formale o informale. 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 (5% nella formazione formale, 33% nella formazione non formale e 45,2% in quella informale). Per contro, il tasso di partecipazione delle persone con alta scolarità è superiore al 71% nel caso dell'apprendimento non formale e raggiunge il 76,7% in quello informale. L'analisi disaggregata per condizione occupazionale evidenzia, infine, una quota di partecipazione più elevata degli inattivi nell'ambito dei percorsi di apprendimento formali (18,5% a fronte del 7,4% dei disoccupati e del 3,9% degli occupati), a cui corrisponde un loro minore coinvolgimento nella formazione non formale (27,6%) e informale (47,8%), distante da quello rilevabile per la popolazione occupata, che supera il 60% in entrambi i casi.

Le scelte operate dai lavoratori in merito ai percorsi formativi possono essere lette in funzione del bagaglio di competenze posseduto e dunque del loro livello di qualificazione. La tabella esposta di seguito mostra come, in generale, la partecipazione dei lavoratori alle attività formative si rafforzi al crescere del livello di qualificazione (low, medium e high skilled). Sebbene la progressione sia differente nelle tre modalità formative, è evidente lo spiccato orientamento all'innalzamento delle competenze dei lavoratori high skilled, che supera la soglia del 70% nei percorsi formativi non formali e informali. Dall'indagine emerge come la probabilità di aderire ad attività di apprendimento si riduca ulteriormente per i low skilled se residenti nelle regioni meridionali, stranieri, con basso titolo di studio o impiegati in imprese con meno di 10 addetti, ovvero per quei soggetti che associno alla bassa qualificazione l'appartenenza a gruppi sociali più sfavoriti.

Solo l'8,7% degli adulti frequenta corsi scolastici o universitari

Apprendimento informale più diffuso, in particolare tra gli uomini, i giovani e gli high skilled

Livelli di qualificazione e opportunità formative degli occupati

¹⁵ I tassi di partecipazione formativa di INDACO-Adulti si riferiscono ai dodici mesi precedenti l'intervista, in accordo con la metodologia dell'indagine quinquennale AES (Adult Education Survey) di Eurostat, e coincidono con l'anno 2020.

**Tabella 4.4 Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento e livello di competenza, 2020 (val. %)**

	Apprendimento formale	Apprendimento non formale	Apprendimento informale
Totale	8,7	48,8	58,3
Low skilled	3,1	50,9	46,6
Low-medium skilled	2,0	50,0	51,6
Medium-high skilled	4,2	55,7	60,5
High skilled	4,5	73,4	76,0

Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

Corsi di formazione non formale frequentati dal 39% degli adulti

Nell'ambito dei percorsi di apprendimento non formale, un ruolo significativo è ricoperto dai corsi di formazione frequentati per motivi personali o professionali¹⁶. La partecipazione a corsi rientranti nell'ambito della formazione non formale coinvolge, infatti, nel complesso, il 39,3% della popolazione adulta, con una prevalenza di partecipanti ai corsi di formazione obbligatoria (26,9%) cui seguono, in ordine, i corsi di formazione per la crescita personale (18,3%), quelli professionali seguiti in modalità formazione a distanza (14,1%) e le attività corsuali che hanno finalità personali (12,2%).

Il 29% degli occupati e il 45% degli inattivi formati a proprie spese

Per il 50,9% dei formati nel 2020 i costi dei corsi finanziati sono stati sostenuti dal datore di lavoro (nel Sud tale quota si arresta al 42%) a fronte del 29% che ha frequentato in regime di autofinanziamento. Inoltre, se il 58,6% di occupati ha frequentato corsi pagati dai datori di lavoro, il 45% degli inattivi si è dovuto formare a proprie spese.

In circa tre quarti dei casi, al termine del corso frequentato, viene rilasciata una certificazione costituita prevalentemente (36,4%) da un semplice attestato di frequenza. La certificazione delle competenze è presente solo nel 16,9% dei casi.

La formazione informale: coinvolto il 58% degli adulti

La percentuale di popolazione che ha partecipato ad attività di formazione informale nel 2020, considerando l'insieme delle attività guidate e di quelle fondate sull'apprendimento autonomo, è stata pari al 58,3%, leggermente più alta nella componente maschile. Dirimente ancora una volta è il livello di scolarità nella determinazione della partecipazione. Tra le attività di apprendimento informale di tipo guidato è il coaching/tutoraggio a prevalere

¹⁶ Le altre attività di apprendimento non formale sono seminari e convegni, training on the job/ affiancamento/lezioni private e corsi sportivi o di danza.

nettamente (in particolare tra gli occupati). Le attività formative non guidate coinvolgono il 50,7% degli adulti. In questo caso, è l'autoapprendimento l'attività più diffusa, seguita dalle attività pratiche ed esercitazioni, dai gruppi di apprendimento e dalle visite non guidate.

L'indagine INDACO-Adulti 2020 ha anche approfondito il tema delle competenze informatiche e digitali della popolazione adulta, chiedendo agli intervistati un'autovalutazione del proprio livello di competenza. Le modalità di risposta sono state riclassificate in cinque categorie di livello crescente, dal livello basso (utilizza i dispositivi digitali solo per andare in Internet ma non è molto pratico) a quello alto (si sente molto esperto, è in grado di utilizzare linguaggi di programmazione complessi).

Si evidenzia una forte discrepanza di genere, con le donne che presentano una percentuale nettamente più elevata di casi sul livello basso e, in senso speculare, una percentuale nettamente più bassa di casi sul livello alto. La diversità del grado di competenze è associata all'età: le competenze di basso livello tendono a crescere all'aumentare dell'età, sebbene l'andamento non sia lineare: solo il 2,4% dei più giovani ha competenze di basso livello, diversamente dagli over 54, per i quali la percentuale sale al 39,7%. A possedere competenze di alto livello però non sono i più giovani ma le persone di età compresa tra 25 e 44 anni, probabilmente anche in ragione dei tempi di apprendimento e di consolidamento delle competenze stesse.

In linea di massima, il livello delle competenze informatiche e digitali sembra associabile ai diversi livelli di scolarità: il basso livello di competenza è proprio di soggetti con bassa scolarità (35,7% rispetto alla media del 17,1%), mentre al livello alto si collocano quelle più scolarizzate (9,8% in confronto a un dato generale del 4,4%).

Le differenze territoriali non risultano molto accentuate, salvo lo svantaggio del Sud e delle Isole dove è maggiore la percentuale di quanti possiedono un livello basso di competenze informatiche e digitali, mentre è leggermente minore la quota di quanti padroneggiano professionalmente queste tecnologie. Se si analizza, infine, la condizione occupazionale, sono gli inattivi il gruppo con la più alta incidenza di individui con un livello basso di competenze, mentre, all'opposto, tra gli occupati si ritrova la più alta quota di individui capaci di utilizzare linguaggi di programmazione complessi (5,7% a fronte del 2,3% di disoccupati e del 2,2% di inattivi).

Le competenze informatiche e digitali degli adulti in Italia

Più donne sul livello basso di competenze digitali, gli over 54 e gli inattivi



Tabella 4.5 Persone 18-64 anni secondo la valutazione delle competenze digitali e informatiche, per sesso, classe di età, livello di scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (%)

	1	2	3	4	5
Totale	17,1	36,9	29,2	12,5	4,4
Maschi	12,3	33,2	32,2	16,2	6,1
Femmine	21,9	40,5	26,2	8,8	2,7
18-24	2,4	32,5	47,6	13,3	4,2
25-34	4,0	34,3	37,2	18,3	6,4
35-44	9,8	35,8	31,9	15,9	6,7
45-54	20,0	41,2	24,5	10,8	3,5
55-64	39,7	37,3	15,5	5,8	1,7
Bassa scolarità	35,7	42,0	16,5	4,3	1,5
Media scolarità	7,3	37,4	36,8	13,9	4,6
Alta scolarità	2,8	25,3	36,5	25,6	9,8
Nord-Ovest	15,3	37,4	28,8	13,8	4,7
Nord-Est	17,4	36,8	28,9	12,4	4,5
Centro	15,6	36,6	30	13,1	4,8
Sud e Isole	19,1	36,7	29,1	11,1	3,9
Occupati	9,9	35,1	33,2	16,1	5,7
Disoccupati	16,8	41,9	30,4	8,6	2,3
Inattivi	31,4	39,3	21	6,1	2,2

Nota: (1) Scarse, utilizza i dispositivi digitali solo per andare in Internet ma non è molto pratico. (2) Usa app su smartphone e tablet senza grossi problemi, ma non si reputa un esperto. (3) È bravo ad utilizzare applicazioni e altri strumenti per produrre contenuti digitali. (4) Si sente esperto, è capace di utilizzare software complessi. (5) Si sente molto esperto, è in grado di utilizzare linguaggi di programmazione complessi.

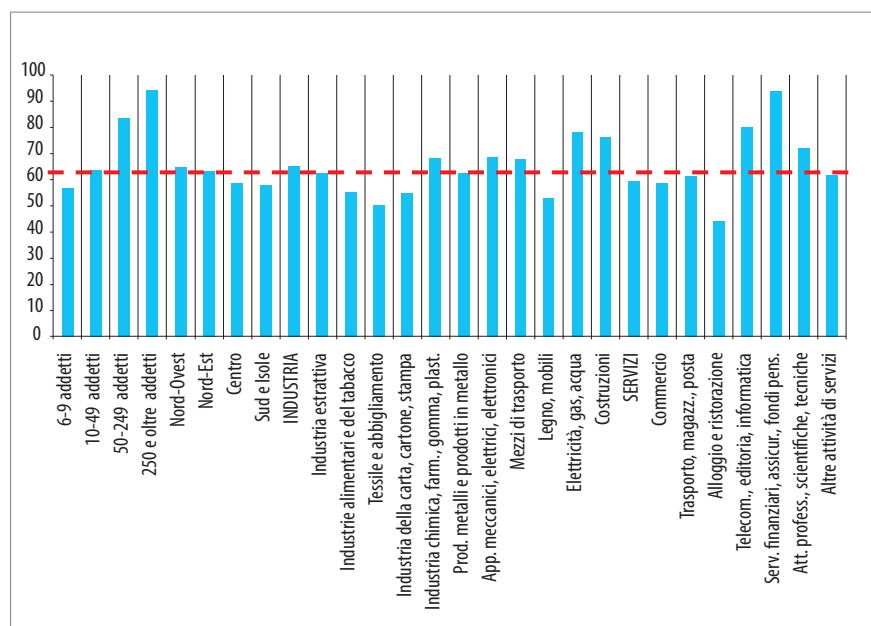
Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

Il 61,7% delle imprese con almeno 6 addetti ha investito nel 2019 nell'aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale. È quanto risulta dalla terza edizione dell'indagine INDACO-Imprese¹⁷ realizzata dall'I-napp, 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. In linea generale, è maggiormente diffusa nei settori industriali rispetto ai servizi, in particolare nei comparti delle *utilities* e delle costruzioni, nei servizi finanziari e assicurativi, delle telecomunicazioni, editoria e informatica; una minore diffusione caratterizza, come di consueto, i settori dell'alloggio e della ristorazione, il tessile, l'industria della carta e quella alimentare, ma anche quella del legno e dell'arredamento.

Investimenti in formazione: sì per il 61,7% imprese con 6 addetti

Formazione meno diffusa fra le imprese piccole e nel Sud

Figura 4.8 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica, 2019 (val. %)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese

¹⁷ L'indagine sulla conoscenza nelle imprese (INDACO-Imprese), giunta alla quarta edizione, è una rilevazione campionaria (20mila imprese intervistate) finalizzata a ricostruire il quadro della diffusione delle attività di formazione nelle imprese con almeno 6 addetti. Armonizzata metodologicamente con Eurostat CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), di cui rileva i *key indicators* della formazione aziendale, l'indagine assume anche la denominazione di INDACO-CVTS. Realizzata da Inapp sulla base di un coordinamento metodologico condiviso con Istat, l'indagine è inserita nel Programma statistico nazionale del Sistan (IAP-00006).

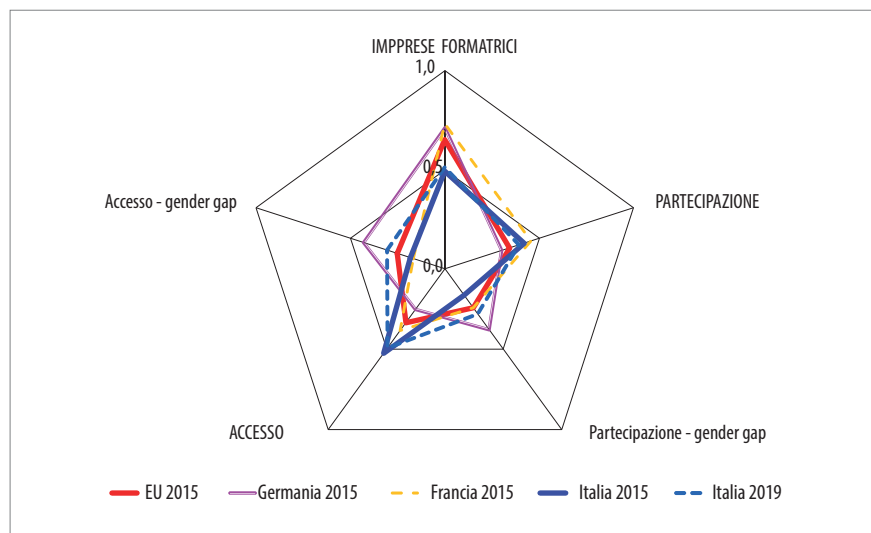


Riguardo alle modalità realizzative, si nota come a fronte del 54,4% di imprese che hanno offerto al proprio personale corsi strutturati di formazione (a gestione interna e/o esterna), ben il 44,6% ha realizzato attività formative non strutturate, in alternativa o in aggiunta alle attività corsuali. Le modalità formative alternative ai corsi più utilizzate dalle aziende sono state il training on the job, seguito dalla partecipazione a convegni, workshop, seminari e presentazione di prodotti/servizi. Il training on the job e l'autoapprendimento hanno anche registrato i livelli di partecipazione più ampia da parte degli addetti. Rotazione delle mansioni lavorative e partecipazione a circoli di qualità e gruppi di auto-formazione sono invece modalità ancora poco diffuse.

I divari con l'Europa: investimenti imprese crescono ma ancora al 22° posto

La diffusione dell'investimento formativo fra le imprese italiane registrato nel 2019 risulta in linea rispetto a quanto rilevato nel 2015 attraverso l'indagine europea CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), quando il tasso di incidenza delle imprese formatrici sul totale delle imprese – indicatore che misura la propensione all'investimento formativo – aveva raggiunto il massimo storico dal 1993. Nonostante la crescita, le imprese italiane si posizionano ancora al 22° posto nel ranking europeo.

Figura 4.9 Performance dell'Italia nel benchmark europeo. Confronto con Germania, Francia e EU28, 2015, 2019 (Indice SMOP)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat CVTS e INDACO-Imprese

Il contributo complessivo delle imprese italiane rispetto al benchmark europeo può essere meglio apprezzato attraverso l'analisi dell'Indice SMOP (*Surface Measure of Overall Performance* – Cedefop *et al.* 2010), che consente di confrontare le performance nazionali rispetto a diverse dimensioni. L'analisi evidenzia un miglioramento nel 2019 della posizione arretrata dell'Italia riguardo al tasso di incidenza delle imprese formatrici quando si considerano gli indicatori di partecipazione e di accesso: il primo misura la proporzione di partecipanti a corsi di formazione aziendale sul totale degli addetti presenti in tutte le imprese, ed è pari per l'Italia al 44,1%; l'indicatore di accesso misura invece la quota di addetti che partecipano a corsi sul totale degli addetti delle imprese che hanno offerto corsi ai propri addetti, e si attesta al 58,3%. Le imprese italiane mostrano una maggiore capacità inclusiva rispetto alla media europea oltre che a Germania e Francia. Rispetto al 2015, si evidenzia però un maggiore gender gap nei livelli di partecipazione e di accesso alla formazione, sebbene di misura leggermente superiore ai livelli medi europei e comunque inferiori a quelli tedeschi.

Imprese italiane più inclusive rispetto a Germania e Francia e alla media europea

Box 4.2 Le Academy aziendali per la formazione continua

La centralità della formazione continua nelle medie e grandi imprese, così come la volontà di individuare soluzioni al problema del *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, ha dato luogo alla progressiva crescita delle Corporate Academy. Un fenomeno che nasce negli Stati Uniti agli inizi del secolo scorso (per volontà della General Motors e successivamente della General Electric), con una tardiva diffusione in Europa, e una presenza in Italia a partire dall'esperienza dell'Eni nel 2001 (Pinto 2022). Strutture che nel tempo sono cresciute in modo esponenziale (oggi se ne contano in Italia circa 160), per rispondere ai cambiamenti degli scenari socio-economici, sempre più pressanti, attraverso iniziative di formazione tecnica, manageriale e organizzativa. La rilevanza del fenomeno delle Academy rappresenta l'espressione della crescente importanza che riveste la formazione continua per le aziende stesse, ma anche per la nuova possibilità di attivare reti formative territoriali. Un nuovo soggetto che potrebbe essere considerato un attore di un rinnovato sistema di offerta di formazione professionale. Strutture equiparate ad imprese di eccellenza, che crescono, investono e innovano, con la possibilità di rappresentare organizzazioni utili al servizio del territorio ma anche realtà che partecipano alla rete della conoscenza (Cappiello 2020) insieme a organismi formativi, scuole e università, attraverso un confronto sulla domanda e offerta di formazione, per formare le risorse necessarie al territorio.



Intensità e costi
formazione in
azienda: più bassi
per donne
e over 50

Oltre al gender gap, stimabile in 2,6 punti percentuali, un fattore di discriminazione è rappresentato dall'età: gli over 50 fanno registrare un tasso di accesso pari a 7,5 punti percentuali in meno rispetto agli addetti più giovani. L'intensità e l'incidenza delle ore di formazione rappresentano due ulteriori aspetti di estrema rilevanza quando si analizzano i corsi di formazione realizzati dalle imprese. L'intensità della formazione erogata dalle aziende, misurata attraverso il numero medio di ore di formazione per partecipante, è stata in media pari a 22,6 ore, con picchi per le grandi imprese e per il settore terziario. L'incidenza delle ore di formazione, dato dal rapporto tra le ore di formazione e quelle lavorate (relativamente alle imprese che hanno svolto corsi di formazione) è molto ridotta: per ogni addetto, in media le ore di formazione rappresentano lo 0,88% delle ore lavorate; questo valore è maggiore tra le grandi imprese (1,18%) e nelle imprese del Centro e del Nord-Ovest (rispettivamente 1,03% e 0,92%). Nel complesso, la formazione incide sul costo totale del lavoro per lo 0,81%, con una variabilità relativamente ampia a seconda della dimensione aziendale. Per le prime tre classi il costo della formazione diminuisce all'aumentare degli addetti, dallo 0,87% delle micro-imprese allo 0,66% delle medie, mentre per le imprese con 250 addetti e oltre si colloca allo 0,91%.

22 ore di
formazione
l'anno per
partecipante
nelle aziende
italiane

Un'impresa italiana, in media, ha sostenuto un costo pari a 28 euro per ora di formazione. Il costo medio di formazione per partecipante è stato pari a 621 euro, e risulta essere sotto la media per le micro (504 euro), le piccole (572 euro) e le medie imprese (584 euro).

Obiettivi
formazione:
nell'84% delle
aziende è per
obbligo di legge

Tra gli obiettivi che le imprese intendono raggiungere attraverso la formazione aziendale, nell'84% dei casi ricorre l'aggiornamento per obbligo di legge seguito dall'aggiornamento delle competenze esistenti (65,9%) e dall'acquisizione di nuove competenze (51,8%). Coerentemente a quanto dichiarato per gli obiettivi, i corsi obbligatori su ambiente, sicurezza sul lavoro e salute (83,5% delle imprese) sono quelli più ricorrenti. Se si utilizza però come indicatore il rapporto tra numero di ore dedicate a una certa materia e totale delle ore erogate, il peso dei corsi obbligatori si riduce al 32,8% delle ore, cui seguono le tecniche e tecnologie specifiche di produzione e di fornitura di servizi (27,1%) e le abilità personali, attività motivazionali, lavoro di gruppo ecc. (9,7%). Nel Sud e nelle Isole, quasi la metà delle ore totali erogate in attività di formazione è destinata ai corsi su ambiente, sicurezza sul lavoro e salute.

Scarso ruolo
bilateralità, ma
coinvolgimento
sindacati positivo

Solo il 5,2% delle imprese ha sottoscritto accordi integrativi con le organizzazioni sindacali per la promozione della formazione dei propri addetti e un'impresa su dieci non applica quanto concordato (lo scarto tra grandi imprese e imprese di 6-9 addetti che hanno stipulato accordi è pari a 30 punti percentuali in favore delle prime). Inoltre, la quota di imprese che coinvolgono i rappre-

sentanti dei lavoratori nelle decisioni relative alla formazione aziendale è pari al 17,5%. Con riferimento ai Fondi paritetici interprofessionali e al loro ruolo nel finanziamento delle attività di formazione, si osserva che in Italia la quota di imprese che aderiscono ad uno o più Fondi è pari al 23,8%. Di queste, quelle che richiedono finanziamenti per la formazione del proprio personale sono il 40,5% (di cui l'80,2% ha ricevuto l'approvazione di tutte le attività proposte). Attraverso un'analisi di regressione, però, è stato possibile mettere in evidenza come coinvolgimento dei sindacati e adesione ai fondi influiscano sulla propensione delle imprese all'investimento in formazione. Al ruolo attivo dei sindacati è, infatti, associato un effetto positivo che accresce tale propensione di oltre il 9%. Un fattore che mostra un'associazione significativa e positiva, sia con l'intensità della formazione e con il costo per partecipante, sia con il tasso di accesso alla formazione e con le opportunità di ricevere finanziamenti esterni. Il 70,3% di tali finanziamenti (che hanno interessato il 7,6% delle imprese) proviene da Fondi paritetici interprofessionali. Si stima che alla sola adesione ad almeno uno dei Fondi sia associato un aumento sia dell'intensità (+11,1%) sia del costo di formazione per partecipante (+10,1%). Il potenziale di rottura del processo 4.0 rispetto a modelli e assetti produttivi consolidati sta iniziando a produrre un effetto sui mercati del lavoro. Ad essere richiesti sono nuovi profili professionali e cluster di competenze, rinnovati rispetto al passato, anche per le figure più tradizionali, che consentano di mantenere un elevato grado di occupabilità nei nuovi scenari (Cedefop 2018; European Parliament 2021). Da questo punto di vista, recenti indagini hanno posto in evidenza i ritardi che connotano la transizione digitale delle imprese italiane, in specie le piccole e medie (European Commission 2021). Secondo INDACO-Imprese, nel corso del 2020, le imprese con almeno 10 addetti che hanno adottato tecnologie abilitanti 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione rappresentano il 39,5% del totale. Tra queste, un terzo ha investito su una sola tecnologia e un quarto ha optato per due. Questi valori crescono all'aumentare della dimensione aziendale. Tra le imprese che hanno introdotto tecnologie 4.0, il 43,3% ha organizzato anche una formazione specifica. Per comprendere le traiettorie evolutive in atto e il livello di istituzionalizzazione delle figure e competenze professionali 4.0 all'interno dell'offerta formativa della formazione continua attualmente in essere da parte degli attori in campo (Regioni e Province autonome, Fondi interprofessionali, Competence center, DIH ecc.) attraverso i vari strumenti finanziari (FSE, Fondo nuove competenze, Credito d'imposta I4.0 ecc.) è stato di recente avviato uno studio da parte dell'Inapp¹⁸.

Formazione
e tecnologie
abilitanti 4.0 in
azienda: il 39,5%
le ha adottate

¹⁸ Si tratta dello studio *Analisi della ridefinizione delle figure professionali sotto la spinta del processo Industria 4.0. Effetti diretti e indiretti della digitalizzazione delle imprese sul sistema della*



Formazione per
la transizione
digitale per
il 58% delle
aziende

Sempre secondo INDACO-Imprese, circa tre quarti delle imprese con almeno 10 addetti hanno adottato una qualche forma di tecnologia digitale nel periodo 2018-2020. Tale proporzione aumenta al crescere della dimensione aziendale, passando dal 75,4% delle imprese più piccole al 94,2% delle grandi imprese. Il 55% delle imprese sostiene di aver introdotto una o due nuove tecnologie digitali e la maggior parte ha adottato software per la gestione aziendale (60,4%). Quasi i due terzi delle stesse imprese riferiscono di aver adeguato le competenze del proprio organico alle nuove tecnologie digitali adottate nel 2018-2020, con una maggiore propensione fra le grandi aziende e quelle situate nelle aree settentrionali.

Tra le diverse modalità adottate dalle imprese per adeguare le competenze dei propri lavoratori alle innovazioni introdotte, prevale la realizzazione di attività di formazione (58,5%), a fronte della decisione di assumere e formare nuove risorse (11%) e introdurre personale già in possesso delle abilità necessarie (10,4%). Circa il 50% delle imprese intervistate nel 2020 ha dichiarato di aver intenzione di introdurre tecnologie digitali entro il 2023. Circa l'80% dichiara di voler formare i lavoratori già presenti in azienda per far fronte all'introduzione delle nuove tecnologie digitali, solo l'8,6% preferisce formare nuove risorse e il 10% assumere personale già in possesso delle competenze necessarie.

La transizione
ecologica: misure
si, formazione
personale no

Nel periodo 2018-2020, l'86,2% delle imprese con 10 o più addetti intervistate da INDACO-Imprese ha adottato almeno una misura finalizzata alla riduzione dell'impatto ambientale. Anche in tale caso, il valore cresce nelle imprese più grandi. Un'impresa su cinque ha introdotto quattro o più di quattro misure. Lo strumento più utilizzato per ridurre l'impatto ambientale è la raccolta differenziata e il riciclo dei rifiuti che raggiunge quota 77,5%.

L'adeguamento delle competenze del proprio organico a un utilizzo efficiente delle misure green coinvolge però meno di un'impresa su tre: solo il 28,2% ha deciso di investire nella formazione del proprio organico. Circa un'impresa su due prevede, altresì, l'adozione di misure atte a ridurre i propri impatti ambientali anche nei prossimi anni. Tale quota varia notevolmente in funzione della classe dimensionale. Per ottimizzare l'introduzione di misure ecologiche, il 56,2% delle imprese prevede di avviare attività formative, il 4,8% la possibilità di assumere nuove risorse già in possesso delle conoscenze necessarie e il 4,4% assumere e formare nuovi lavoratori. Nella formazione dei propri lavoratori, le grandi imprese raggiungono una percentuale prossima al 74,5%,

formazione continua, a cura del Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti.

mentre le piccole si attestano a 54,1%. Meno marcate sono le differenze per aree geografiche ed economiche.

La crescente complessità sembra essere uno dei tratti che maggiormente caratterizzano l'evoluzione attuale del sistema di formazione continua. I processi di riforma giunti a maturazione nel 2022¹⁹ hanno consentito il varo di nuovi programmi, il cui principale obiettivo è di rafforzare e accompagnare l'azione delle politiche attive nel contrasto dell'attuale periodo di crisi.

Le politiche pubbliche per la formazione continua

Le nuove iniziative si inseriscono in un quadro di misure di sostegno della formazione continua già molto articolato, che accanto ai canali tradizionali (FSE, legge n. 236/1993 e Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua) si era arricchito di ulteriori programmi mirati alla crescita della competitività aziendale, come il Credito d'imposta I4.0, introdotto dalla legge n. 205/2017.

Di fronte ad un quadro così complesso, la principale sfida è costituita innanzitutto dal governo della complementarità nell'implementazione delle azioni previste nei vari programmi, per favorirne il coordinamento ed evitare le possibili sovrapposizioni. L'attuale configurazione del sistema di formazione continua è infatti il prodotto di una stratificazione normativa avviata nei primi anni Novanta, progressivamente sviluppata nel tempo per rispondere alle esigenze connesse a questioni emergenti o di ordine strutturale, e con esiti molto diversi a livello settoriale e, soprattutto, territoriale.

Un'altra fondamentale sfida consiste nel dedicare una maggiore attenzione alla programmazione di un'offerta di percorsi personalizzati e certificati di sostegno allo sviluppo delle competenze degli individui, con particolare riferimento ai gruppi vulnerabili. Allo stesso modo, è altrettanto importante accelerare l'introduzione e lo sviluppo di processi di trasformazione digitale fra le micro e le piccole imprese, in particolare nei settori tradizionali e nelle aree svantaggiate, in cui la formazione può giocare un ruolo di riduzione dell'impatto nei confronti degli *older workers*. Rimane in entrambi i casi centrale il nodo della distribuzione omogenea sul territorio di servizi di qualità e, quindi, il tema dei divari regionali.

Necessari percorsi formativi personalizzati e certificati per gruppi vulnerabili

Ciò pone due questioni principali: la prima consiste nel raggiungimento di un maggiore coordinamento fra i numerosi e diversi stakeholder, al fine di rafforzare la complementarità e la specializzazione degli interventi e di rag-

Rafforzare la governance per ridurre la complessità dei sistemi formativi

¹⁹ I programmi previsti all'interno del PNRR, dal Piano nuove competenze (PNC), a Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), dal Sistema duale al Fondo nuove competenze (FNC); dall'altro lato, la nuova programmazione europea, inclusi il FSE Plus e le risorse anticrisi stanziate attraverso il programma REACT Plus.



giungere un assetto più equilibrato del sistema. Compito reso difficile dalla numerosità degli attori in campo (che nel complesso sono oggi oltre 40, se consideriamo solo i principali, vale a dire le 21 Regioni e Province autonome e i 19 Fondi interprofessionali). La seconda questione risiede nella carenza di dati e informazioni relativi all'attuazione degli interventi, ai risultati e all'impatto da essi raggiunti. La mancata possibilità di ricostruire i risultati complessivi dei programmi e l'apporto delle singole misure, e le difficoltà dell'avvio di un sistema nazionale stabile di monitoraggio degli interventi²⁰, rendono ancora più difficile non solo l'analisi dell'efficacia degli interventi (se non per alcuni specifici, molto limitati, segmenti), ma anche il supporto all'azione di coordinamento da parte degli stakeholder, per consentire loro la predisposizione di un'offerta formativa completa e pienamente dispiegata e collegata alle specifiche esigenze dei territori.

Prevalenza della
spesa privata
per corsi brevi
e tradizionali
penalizza low
skilled, over 50
e Sud

Nonostante lo sviluppo degli investimenti in formazione continua sia oggi promosso attraverso un complesso e diversificato sistema di supporto, i finanziamenti pubblici per gli occupati vengono ad oggi prevalentemente erogati attraverso il canale aziendale. Essi, tuttavia, raggiungono ancora una porzione molto limitata di imprese, per cui gran parte della spesa in formazione è realizzata attraverso finanziamenti privati delle stesse aziende (e degli individui) ed è, quindi, prevalentemente di breve durata e realizzata con metodi tradizionali. Sono quindi fortemente penalizzate le piccole e le micro-imprese e le categorie vulnerabili (low skilled, over 50 ecc.).

I Fondi
interprofessionali
durante la
pandemia:
quasi 500mila
lavoratori in
meno in attività
formative

Tra i diversi canali di finanziamento pubblico a disposizione, quello più utilizzato proviene dai Fondi interprofessionali (Inapp 2021, 188). Nel 2019 i Fondi interprofessionali avevano approvato oltre 50mila piani formativi destinati a quasi un milione e 750mila lavoratori di oltre 93mila aziende (Inapp e Anpal 2021). Nel 2020, i piani formativi approvati sono scesi a circa 45mila, coinvolgendo un milione e 281mila lavoratori in 61mila aziende. Nonostante, quindi, le misure adottate dai Fondi interprofessionali per contenere gli effetti delle chiusure, l'impatto della pandemia è stato notevole, provocando una perdita nel 2020 di 468mila lavoratori destinatari di attività formative (-27%) e di 32mila aziende formatrici (-34%) rispetto all'anno precedente (tabella 4.6).

²⁰ La costruzione e l'adeguamento dei diversi sistemi informativi interoperabili e integrati è previsto nel Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU).

Tabella 4.6 Piani formativi approvati dai Fondi interprofessionali per tipologia di piano e di finanziamento, 2020 (% , v.a.)

Tipologia del piano	Tipologia di finanziamento					
	Avvisi			Conto		
	Piani	Aziende	Lavoratori	Piani	Aziende	Lavoratori
Totale (v.a.)	24.720	37.586	464.762	20.745	23.707	816.707
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aziendale	64,1	54,6	67,4	99,9	99,9	99,9
Settoriale	0,9	7,5	6	0	0	0
Territoriale	8,7	24,9	24	0	0	0
Individuale	26,2	13	2,6	0,1	0,1	0,1

Fonte: Inapp e Anpal, *XXII Rapporto sulla Formazione continua*, 2022

Per comprendere meglio il ruolo di promozione delle prassi formative aziendali rivestito dai 19 Fondi interprofessionali, occorre tenere presente che le imprese aderenti a tali Fondi sono in totale oltre 750mila, con una forza lavoro pari a oltre 9 milioni 830mila dipendenti. È questa la platea per i quali i Fondi nel 2021 hanno ricevuto dall'Inps un trasferimento pari a circa 590 milioni di euro, con un totale dal 2004 (anno dell'avvio operativo dei Fondi) a settembre 2021 di quasi 9,5 miliardi di euro (tabella 4.7).

A fronte di una diminuzione di risorse, pari a circa il 10%, intervenuta tra il 2019 e il 2020, i Fondi interprofessionali hanno avviato dalla metà del 2020 una programmazione complementare mirata a rafforzare l'azione del PNRR. Nel 2020 gli impiegati (direttivi, amministrativi e tecnici) hanno rappresentato il 49% dei lavoratori formati, mentre gli operai sono stati il 42% (di cui il 25,2% generici e il 16,4% qualificati) e il 10% quadri e dirigenti. L'anno prima gli operai erano il 61,3% e gli impiegati il 30% circa. Si tratta, in questo caso, di un effetto delle chiusure dovute alla pandemia, dato che la formazione destinata agli operai richiede più spesso la presenza fisica (Inapp e Anpal 2022).



Tabella 4.7 Imprese aderenti ai Fondi interprofessionali, dipendenti (v.a. marzo 2022) e risorse finanziarie trasferite dall'Inps (v.a. in euro)

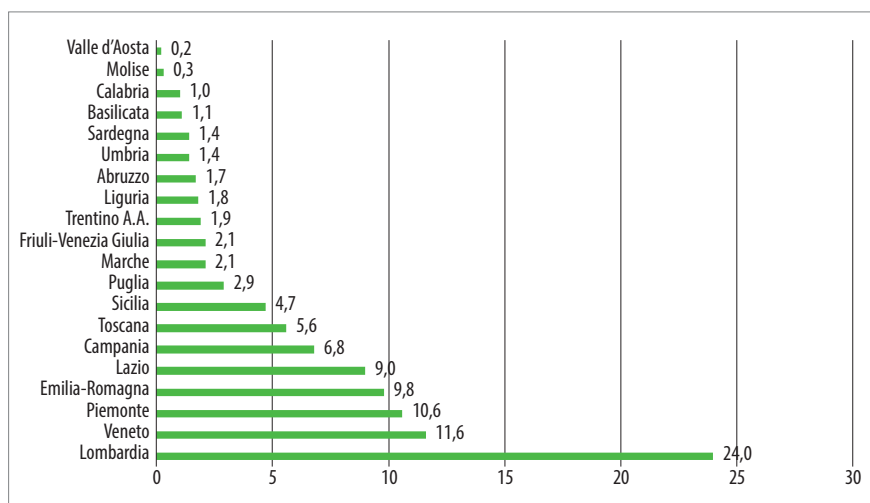
	Fondi	N. imprese aderenti 2022	N. dipendenti 2022	Risorse 2004-2021	Risorse 2021
1	Fonarcom	146.247	1.153.493	387.663.485	41.146.446
2	Fondimpresa	136.554	4.409.638	4.602.716.288	290.569.744
3	Fondo artigianato formaz.	94.976	459.967	478.259.947	21.264.416
4	For.te	82.035	970.038	1.211.102.056	48.382.128
5	Formazienda	79.727	665.940	214.918.441	27.190.760
6	Fonditalia	56.692	359.737	113.920.337	12.720.421
7	Fondoprofessioni	34.951	136.785	107.455.945	5.784.467
8	Fon.ter	23.734	242.204	232.544.944	9.624.308
9	Fondo formazione Pmi	20.796	220.271	307.371.845	10.260.864
10	Fondolavoro	20.616	125.096	12.456.713	3.122.199
11	Fon.coop	12.183	447.627	417.927.323	26.806.676
12	Fondo conoscenza	11.805	91.760	5.767.899	2.037.057
13	Fond.e.r.	8.121	115.531	76.052.811	4.858.707
14	Fondo formazione S.P.I.	4.046	163.495	104.018.068	10.818.062
15	For.agri	3.293	28.513	67.262.043	6.507.057
16	Fondo banche assicurazioni	936	240.326	564.613.997	40.171.855
	Totale fondi per dipendenti	736.712	9.830.421	8.904.052.142	561.265.167
17	Fondirigenti	13.164		419.316.561	22.335.299
18	Fondir	4.005		146.477.247	7.667.333
19	Fondo Dirigenti PMI	398		6.368.054	104.927
	Totale fondi per dirigenti	17.567		572.161.862	30.107.558
	Totale	754.279		9.476.214.003	591.372.725

Fonte: Inapp e Anpal, XXII Rapporto sulla Formazione continua, 2022

L'aspetto che invece rappresenta una costante è il forte squilibrio territoriale che caratterizza l'azione dei Fondi, che si traduce ancora oggi in una massiccia concentrazione delle risorse e delle attività finanziate nelle regioni del Nord e nella corrispondente penalizzazione delle imprese e, soprattutto, dei lavoratori meridionali. Fra i destinatari delle attività formative nel 2020, uno su quattro è occupato in imprese operanti in Lombardia; gli altri si distribuiscono principalmente in Veneto (11,6%), Piemonte (10,6%), Emilia-Romagna (9,8%) e Lazio (9%). Il 56% dei destinatari si concentra dunque in appena quattro regioni del Nord mentre nelle otto regioni del Mezzogiorno sono stati formati appena il 19,9% del totale (meno dei formati della sola Lombardia) (figura 4.10).

Divario territoriale: 56% destinatari lavora in quattro regioni del Nord, 25% in Lombardia

Figura 4.10 Lavoratori formati per regione delle sedi di lavoro. Anno 2020 (val. %)



Fonte: Inapp e Anpal, XXII Rapporto sulla Formazione continua, 2022

Anche i dati relativi all'attuazione del Fondo nuove competenze (FNC) mostrano che, nonostante gli ingenti finanziamenti resi disponibili, il volume complessivo di aziende coperte dalla misura e di lavoratori formati è ancora molto basso, in particolare se confrontato a quello garantito annualmente dai Fondi interprofessionali. Sono 6.710 le aziende che al 31 dicembre 2021 hanno ricevuto l'approvazione dell'istanza, con il coinvolgimento di 375.866 lavoratori e un monte ore complessivo di oltre 47 milioni di ore di formazione finanziate, a fronte di un finanziamento pari a 778 milioni di euro.

Fondo nuove competenze, numero lavoratori formati ancora basso



Un'interessante complementarità è quella avviata nel 2021 con la partecipazione di 11 Fondi interprofessionali al sostegno della parte formativa del FNC, che hanno co-finanziato piani di formazione presentati dalle imprese su FNC. Le risorse stanziare, pari a 17 milioni di euro, hanno sviluppato un'offerta aggiuntiva di opportunità formative per 683 imprese e quasi 100mila lavoratori, pari ad un quarto dei lavoratori previsti nelle istanze approvate con il primo avviso del FNC. Le finalità dei piani formativi finanziati con tale azione sono coerenti con quelli del Fondo, principalmente mirati alla promozione dell'innovazione e della riqualificazione dei lavoratori per il mantenimento dei livelli occupazionali e senza interventi di 'formazione obbligatoria *ex lege*'.

Un aspetto su cui il Fondo nuove competenze sembra non aver inciso, e che la accomuna con l'azione dei Fondi interprofessionali, è rappresentato dalla scarsa presenza degli interventi nelle regioni del Mezzogiorno, bilanciata, seppur in misura del tutto insufficiente, dalla programmazione del Fondo sociale europeo gestita dalle Regioni e Province autonome (Inapp 2021; Inapp e Anpal 2021 e 2022).

Tabella 4.8 Domande approvate nell'ambito del Fondo nuove competenze (v.a.)

Ripartizione territoriale	FNC 2021			FNC 2022		
	Aziende	Lavoratori	Ore formazione	Aziende	Lavoratori	Ore formazione
Totale	6.710	375.866	47.675.878	7.505	332.604	45.938.583
Nord	2.030	194.744	20.253.246	1.958	144.667	15.385.555
Centro	3.083	122.009	16.223.082	3.651	130.406	19.886.735
Mezzogiorno	1.597	59.113	11.199.550	1.896	57.531	10.666.293

Fonte: elaborazione Anpal su dati Anpal Servizi

Le risorse FSE per la formazione continua

Per quanto riguarda la programmazione regionale gestita attraverso le risorse del FSE sugli obiettivi tematici 8 e 10, nel 2020 sono stati finanziati 62 avvisi in cui sono stati previsti, in forma esclusiva o integrata con altre finalità, interventi di formazione continua, per un ammontare di circa 122 milioni di euro esclusivamente dedicati. Molti di questi provvedimenti (32 avvisi per un ammontare di 80 milioni) si sono concentrati su azioni anticrisi, con l'obiettivo di fornire un sostegno all'economia delle aree territoriali e dei settori in crisi. Gli interventi finanziati sono stati rivolti alle transizioni dei singoli lavoratori o, prevalentemente, alle imprese, per tamponare situa-

zioni di crisi temporanee o strutturali relative a settori, filiere o territori. In questi casi, si tratta di una combinazione di misure attive e passive, in cui la condizionalità prevede che i destinatari siano occupati sospesi e percettori di ammortizzatori sociali. Gli interventi sono diretti sia a lavoratori ancora occupati, ma in condizioni di crisi, sia ai lavoratori in mobilità come anche ai disoccupati o agli inoccupati. A volte, gli interventi hanno inteso promuovere l'internazionalizzazione o sostenere la strategia di Industria 4.0 o i processi espansivi delle aziende, con l'obiettivo di prevenire potenziali focolai di crisi, anche attraverso l'integrazione tra ricerca e produzione o la valorizzazione di produzioni d'eccellenza. Nelle procedure di crisi si prevede la condivisione tra gli attori sociali dell'analisi e l'accordo tra le parti attraverso l'apertura di tavoli che discutano la definizione di misure di politica attiva del lavoro per la manutenzione delle competenze, la riconversione, la riqualificazione o il reinserimento dei lavoratori sospesi nelle aziende o nei territori in crisi.

Un'interessante misura finanziata a livello regionale è costituita dalla promozione dello smart working, considerata un'innovazione indotta dal periodo di crisi pandemico, non solo come risposta emergenziale per il sostegno alla continuità produttiva, ma anche in una prospettiva strategica di medio lungo periodo. Un'altra interessante innovazione introdotta con la programmazione regionale è quella del sostegno alla realizzazione di percorsi di formazione continua costruiti attraverso azioni integrate di informazione, orientamento, formazione o placement, con un approccio personalizzato mirato sulle specifiche esigenze dei singoli destinatari degli interventi, anche in merito alla posizione sul mercato del lavoro e alle potenzialità di inserimento lavorativo.

Finanziamento
per promozione
smart working

Box 4.3 Cybersecurity e formazione continua: un processo in fieri

Il processo di transizione digitale, così come prescritto anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, rende le imprese e le pubbliche amministrazioni ancora più esposte ai rischi informatici operati da cyber criminali e da entità statuali per le ragioni più varie, in primis economiche e geopolitiche. Ciò impone la necessità di predisporre adeguate contromisure al riguardo, tecniche (es. *intrusion detection*) e organizzative (es. *risk management*).

Le risorse previste dal PNRR, in tema cybersecurity, sono di 623 milioni di euro, erogate mediante sovvenzioni. Anche al fine di gestire queste risorse, così come di promuovere la consapevolezza di tale tematica (*cyber awareness*), sia nei confronti della forza lavoro ma soprattutto dei vertici societari delle imprese e di quelli dirigenziali della PA, il Legislatore ha impresso una decisa svolta istituzionale a tale processo con la costituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), alle dipendenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), lo scorso agosto 2021.



La tematica è oggi all'attenzione di tutti i decisori pubblici e degli addetti ai lavori. Tale sforzo non può che basarsi su una correlata e ingente attività formativa. La formazione sulla cybersecurity riveste dei tratti di unicità in quanto è nella security che la formazione da strumento di upskilling e reskilling si trasforma in uno strumento di riduzione del rischio cyber (Frumento e Guerini 2021). Essa è da mettersi quindi in stretta connessione con la gestione del rischio cibernetico e della sua mitigazione (Frumento e Dambra 2018; Paliotta 2022). La crisi pandemica ha avuto, inoltre, degli effetti non indifferenti in quanto, da un lato si è avuta un'escalation degli attacchi e, dall'altro, molte attività formative hanno fatto segnare un momento di forte discontinuità. In questa situazione di forte remotizzazione delle attività lavorative, si è ancor di più accentuata l'importanza dell'errore umano (Setola e Assenza 2019). In ultimo, l'approccio all'attività formativa in campo cybersecurity non può che basarsi sulla formazione di gruppi di lavoro multidisciplinari (Frumento 2021) e dovrebbe essere correlata alle funzioni apicali delle imprese e della PA.

Conclusioni e prospettive

I risultati offerti dalla riflessione di carattere scientifico, così come lo sviluppo delle misure di policy e delle pratiche espresse dagli attori, fanno emergere come lo scenario in cui oggi si collocano i sistemi formativi sia andato via via caratterizzandosi nel segno di un crescente grado di complessità. Accanto alle tendenze di lungo periodo con cui i sistemi dell'education si sono dovuti confrontare a partire dalla fine degli anni Novanta, ossia l'incessante sviluppo tecnologico, la progressiva globalizzazione dei mercati e il dispiegarsi della cosiddetta società della conoscenza, si è assistito di recente all'affermarsi di quella che – pur se in termini ancora controversi – è stata definita come la quarta rivoluzione industriale.

Oltre alle tendenze strutturali, negli anni recenti i sistemi sociali sono stati investiti, su scala globale, dagli effetti della pandemia da Covid-19. La diffusione dell'epidemia, cui i governi hanno reagito introducendo misure di confinamento progressivamente restrittive, ha costituito una sfida per i sistemi formativi, a tutte le latitudini. L'improvvisa necessità di sospendere l'attività didattica programmata dalle istituzioni formative per una sua immediata sostituzione con l'uso di formule alternative, basate sulla comunicazione online, da più parti è stata interpretata come uno stress test cui sono stati sottoposti i sistemi educativi a livello planetario. L'irruzione della crisi pandemica è stata anche l'occasione per promuovere nuove forme di apprendimento, grazie all'impiego massivo dello smart working. Ciò è avvenuto, in forma diffusa e capillare, nel segno di uno smart learning in cui le tradizionali categorie di tempo, spazio e setting della formazione hanno acquisito confini via via più labili, in rapporto alla progressiva centralità riconosciuta al learner, con i suoi tempi, ritmi, peculiarità e fabbisogni specifici e dinamici nel tempo.

La lettura del capitolo consegna la pregnanza di un insieme di sistemi formativi al tempo stesso ricco, complesso e perfettibile. Ricco perché nel tempo è andato componendosi di diversi segmenti e sottosistemi che lo caratterizzano, diversificandosi su base territoriale in rapporto a contesti e mercati del lavoro differenziati. È il caso della filiera lunga della formazione tecnico-professionale, che si è estesa nel tempo sia in senso verticale, grazie alla progressività e sequenzialità dei percorsi, sia in senso orizzontale. Come del sistema di formazione continua, tornato dopo anni al centro dell'attenzione dei decisori e con un numero sempre più ampio di attori e di strumenti e forme di intervento. Al tempo stesso, la complessità sembra rappresentare il dato centrale dei sistemi formativi, considerati gli articolati meccanismi di governance multi-attore e multilivello cui ha dato luogo, in un equilibrio dinamico tra spinte centrifughe e centripete non sempre all'insegna dell'efficacia e dell'efficienza, che mostrano come siano ampi i margini di miglioramento su cui occorre intervenire.

Di fronte alla crescente complessità, una sfida rilevante è costituita dall'esigenza di promuovere un più efficace coordinamento fra i diversi stakeholder delle numerose forme di intervento, al fine di favorire la specializzazione degli interventi e di raggiungere un assetto più equilibrato del sistema.

La filiera formativa tecnico professionale è sottoposta oggi a una forte tensione, acuita dal manifestarsi della crisi pandemica. Si pone inoltre l'esigenza di contemperare le aspirazioni individuali con i fabbisogni espressi dai differenziati mercati del lavoro territoriali. In questa prospettiva, si tratta di salvaguardare una più equa distribuzione di opportunità offerte a tutti, equilibrandole con lo sviluppo di percorsi che diano luogo ad effettivi sbocchi professionali, in linea con le nuove competenze richieste dal tessuto delle imprese.

Nel campo della formazione continua e della formazione per i disoccupati, nuove misure di policy sono andate recentemente affermandosi, prefigurando assetti e forme di collaborazione tra attori, in specie sul piano territoriale, in parte inediti e non scontati. Va evidenziato come l'introduzione del Piano nazionale nuove competenze segni una discontinuità con il passato, rappresentando un disegno strategico unitario e integrato entro il quale figurano, in forma organica, il Programma di riforma Garanzia di occupabilità dei lavoratori e il Programma di investimento Sistema duale. Il primo costituisce il fulcro dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro. Il secondo promuove una maggiore integrazione fra i sistemi della formazione iniziale per i giovani e di quella della formazione continua per gli adulti e gli occupati.

Va sottolineato inoltre il raccordo stabilito tra il Piano nazionale nuove competenze e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze



della popolazione adulta, finalizzato a intervenire sulla popolazione adulta per colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni.

Nonostante il grande sviluppo di policy e i numeri in crescita, la copertura della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese (per non parlare dei disoccupati) è ancora largamente insufficiente e affidata in larga parte all'investimento privato (Angotti 2019). I finanziamenti pubblici per gli occupati sono ancora prevalentemente erogati attraverso il canale aziendale e non sono disegnati per valorizzare le esigenze degli individui. Sono quindi grandi le attese nei confronti del programma GOL, anche per la possibilità di sviluppare un'offerta di percorsi personalizzati e certificati di sostegno allo sviluppo delle competenze degli individui, con particolare riferimento ai gruppi vulnerabili.

Trasversalmente al grado di integrazione fra le filiere e di articolazione fra le diverse componenti, emergono alcune prospettive di sviluppo.

Una prima tendenza emergente si riscontra nella centralità che progressivamente dovrebbe assumere l'alternanza formativa, indipendentemente dalla specifica filiera nella quale venga impiegata e dalle modalità di utilizzo. Il ricorso al *work-based learning*, nel suo valore di formazione situata in uno specifico contesto di lavoro, rappresenta un passaggio obbligato sia nella formazione iniziale che in quella tecnico-specialistica, nella formazione degli occupati e in genere nelle politiche attive del lavoro.

Una seconda tendenza può essere individuata nello sviluppo di opportunità, dispositivi e risorse disponibili, reso possibile grazie all'impulso impresso dall'esigenza di attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Occorre inoltre ricordare la crescente rilevanza assunta oggi dalle competenze trasversali, sempre più richieste come componente essenziale dei profili professionali di nuova concezione, e sulle metodiche e pratiche per la loro valutazione, che chiamano in causa lo sviluppo di dispositivi e meccanismi per l'assicurazione della qualità formativa e la costituzione di un vero e proprio sistema nazionale per la garanzia di qualità. In una logica di equilibrio tra spinte contrapposte, le competenze possono giocare un ruolo decisivo come elemento connettore, certificabile e capitalizzabile, nel mettere in comunicazione esperienze di crescita e percorsi formativi realizzati tanto in ambienti di apprendimento di tipo formale, che in ambiti non formali e informali. La portabilità della competenza, intesa come la capacità di mobilitare, in un contesto (professionale) dato, risorse conoscitive e capacità e comportamenti variamente acquisiti (Le Boterf 1994), permette al soggetto in apprendimento di riorganizzare di volta in volta i propri obiettivi di sviluppo, ricorrendo all'acquisizione di competenze – via formazione – necessarie per poterli conseguire. Tra le innovazioni più significative incluse nel Piano nazionale

nuove competenze si segnala l'obiettivo di facilitare la messa a regime dei sistemi di attestazione e certificazione in una logica di portabilità degli *acquis* formativi, oltre che l'intento di sostenere il ruolo attivo delle imprese nella definizione dello *skill gap* e di coprogettazione degli interventi di concerto con le istituzioni formative. Inoltre, il Piano promuove la personalizzazione degli interventi, anche mediante la valorizzazione di competenze acquisite in via formale e non formale, adeguatamente attestate, e così pure l'apprendimento realizzato mediante *work-based learning*.

A questo proposito, l'approccio delle microqualificazioni (*micro-credentials*, Molyneux *et al.* 2020) dovrebbe consentire forme di certificazione delle competenze sino ad oggi non praticabili, grazie anche all'impiego di tecnologie innovative quali la Blockchain. La logica delle microqualificazioni potrebbe rivelarsi adeguata a rispondere alle necessità formative in risposta alle dinamiche dei mercati del lavoro in trasformazione, così come ai processi di upskilling e reskilling, per i suoi effetti potenziali sulla crescita della flessibilità, attrattività, modularità e incrementalità dell'offerta.

Il disegno di policy attuale raggiunge, tuttavia, una quota molto limitata di imprese, penalizzando le piccole e le micro-imprese e mantenendo bassi i livelli di partecipazione delle categorie di lavoratori vulnerabili (low skilled, over 50 ecc.). Per incrementare la partecipazione sarà quindi necessario sviluppare, da una parte, processi di trasformazione digitale per le micro e le piccole imprese, nei settori tradizionali e nelle aree svantaggiate; dall'altra, promuovere un'offerta formativa progettata anche per gli individui e costituita da percorsi personalizzati e certificati, utilizzando a tal fine le microqualificazioni, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle competenze degli individui e l'inclusione dei gruppi vulnerabili.

Rimane in ogni caso una questione di fondo: quanto emerge dall'analisi dell'attuazione delle politiche formative evidenzia che la condizione ultima per una crescita dei livelli di partecipazione formativa nel nostro Paese risiede nella necessità di garantire una distribuzione omogenea sul territorio di servizi di qualità e, prima ancora, di opportunità. Un utilizzo rapido ed equilibrato delle risorse del PNRR potrebbe consentire quell'inversione di rotta da sempre auspicata per realizzare un deciso riequilibrio degli attuali divari regionali. Ciò al fine di superare la polarizzazione in atto, per cui le risorse e le opportunità sono ancora oggi prevalentemente concentrate nelle regioni del Nord. Tale situazione non solo condiziona fortemente le prospettive di crescita delle imprese nel Mezzogiorno e penalizza le potenzialità e le condizioni di vita di chi vive nel Sud, ma rappresenta un *vulnus* per il Paese e un ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi europei.



Bibliografia

- Angotti R. (2019), *Vocational education and training in Europe: Italy. Cedefop ReferNet VET in Europe. Reports 2018*, Roma, Inapp-Cedefop ReferNet Italy <<https://bit.ly/3z4hliL>>
- Anpal (2022), *Terzo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Roma, Anpal
- Cappiello G. (a cura di) (2020), *Rapporto Assoknowledge 2019 sul mercato della Corporate Education in Italia*, Assoknowledge Confindustria, Dipartimento di Scienze Aziendali, Alma Mater Studiorum Università di Bologna <<https://bit.ly/3FddXpN>>
- Cedefop (2018), *Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and jobs survey*, Cedefop reference series n.106, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop, Angotti R., Behringer F., Descamps R., Kapplinger B. (2010), *Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Research Paper n.2, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3EST8zt>>
- Ciucciovino S. (2022), Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale, *federalismi.it*, n. 9, pp.148-129 <<https://bit.ly/3D9Z6uK>>
- Cnel (2022), *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel <<https://bit.ly/3MSXHvJ>>
- Consiglio europeo (2021), Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02), Bruxelles <<https://bit.ly/3HmJzD>>
- Corti M. (2007), L'edificazione del sistema italiano di formazione continua, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.1, pp.163-244
- Espa E. (2021), Caratteristiche e obiettivi della formazione continua, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, Roma, SNA, pp.23-29 <<https://bit.ly/3DdXgZy>>
- European Commission (2021), *Digital Economy and Society Index (DESI). Integration of digital technology*, Luxembourg, European Commission
- European Parliament (2021), *Digital automation and the future of work*, EPRS, European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA), Bruxelles, European Parliamentary Research Service <<https://bit.ly/3VU23af>>
- FPA Data Insight (2021), *Lavoro Pubblico 2021*, Roma, FPA Data Insight <<https://bit.ly/3eLCSWs>>
- Frumento E. (2021), L'interdisciplinarietà nella cybersecurity e nella formazione: ecco perché è importante, *Agenda digitale*, 23 novembre <<https://bit.ly/3Gn6ukQ>>
- Frumento E., Dambra C. (2018), The HERMENEUT Project. Enterprises Intangible Risk Management via Economic Models based on Simulation of Modern Cyber Attacks, in *Proceedings of the 5th International Conference on Information Systems Security and Privacy (ICISSP 2019)*, pp.495-502 <<https://bit.ly/3elqKp6>>
- Frumento E., Guerini A. (2021), *Come può evolvere la formazione nell'ambito della cybersecurity*, Milano, Consorzio per la Formazione e la ricerca in ingegneria elettronica (CEFRIEL)
- ILO (2012), *Overview of apprenticeship systems and issues, ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*, Geneva, International Labour Office
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp (in part. pp.197-205) <<https://bit.ly/3VGsmQX>>

- Inapp, Anpal (2022), *XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021*, Roma (in corso di pubblicazione)
- Inapp, Anpal (2021), *XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2018-2019-2020*, Biblioteca Anpal n. 20, Roma, Inapp-Anpal <<https://bit.ly/3Sp6gje>>
- Inapp, Anpal (2020), *XIX Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2017-2018*, Biblioteca Anpal n. 13, Roma, Inapp-Anpal <<https://bit.ly/3yUI80g>>
- Inapp, Crispolti E. (2022), *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella leFP a.f. 2019-2020*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3F4wC70>>
- Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2021), *Apprendistato in evoluzione. Traiettorie e prospettive dei sistemi duali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.20, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3TjiLxM>>
- Inapp, Vaccaro S., Infante V. (a cura di) (2022), *L'andamento dell'apprendistato nella crisi pandemica. XX Rapporto di monitoraggio*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3saC9RG>>
- Le Boterf (1994), *De la compétence*, Paris, Les éditions de l'Organisation
- Molyneux J., Cutmore M., Biundo I. (2020), *Adult learning statistical synthesis report : a synthesis report drawing on statistical data relating to participation in, and the financing of adult learning in the European Member States*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3yXh2GI>>
- Occhiocupo G. (2016), *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, Working Paper Fondazione G. Brodolini n. 12, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini
- Paliotta A.P. (2022), *CYBERSECURITY/Finanza e sanità i settori più a rischio di attacchi informatici*, Intervista a Pierluigi Paganini, *Il Sussidiario*, 10 gennaio <<https://bit.ly/3GnYksr>>
- Pinto D. (2022), *Corporate Academy: il nuovo perimetro*, *FOR*, aprile-giugno <<https://bit.ly/3EW2pXz>>
- Setola R., Assenza G. (2019), *Sicurezza delle infrastrutture critiche: è il fattore umano il punto debole*, *Agendadigitale.eu*, 29 maggio <<https://bit.ly/34uTdsW>>
- Zuccaro A. (a cura di) (2022), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2022*, Firenze, Indire <<https://bit.ly/3slyD7I>>

5 Trasformazioni del mercato del lavoro e rischi per la protezione sociale



Sintesi

Il mercato del lavoro italiano negli ultimi due decenni è stato oggetto di profondi cambiamenti che hanno acuito le disuguaglianze preesistenti e hanno accentuato le conseguenze negative degli shock sulle fasce più deboli della popolazione: giovani, donne, lavoratori e lavoratrici che vivono una condizione lavorativa precaria, e più in generale su tutti quegli individui per i quali il nostro sistema di protezione sociale non prevede una copertura sufficiente. Alla luce di queste evidenze vi è la necessità di un'analisi approfondita del welfare state italiano e delle sue criticità nell'ottica di arricchire il dibattito sulle possibili riforme. Tra queste ultime è importante ricordare, ad esempio, quella in materia di ammortizzatori sociali che ha l'obiettivo

di ampliare non solo l'intensità di intervento, ma anche la platea di potenziali beneficiari, così da permettere a un numero sempre crescente di lavoratrici e lavoratori atipici o poveri di accedere agli istituti già previsti dal sistema di protezione sociale. Le misure di welfare, come ogni altra politica pubblica, dovrebbero inoltre avere una specificità di genere poiché uomini e donne presentano profonde differenze nella partecipazione (e non partecipazione) al mercato del lavoro e alla vita economica e sociale. Il sistema di protezione sociale dovrebbe quindi tener conto di tali differenze, così come le sue riforme dovrebbero essere differenti nella loro applicazione per le diverse tipologie di destinatari.

5.1 Il lavoro atipico

Nell'ultimo ventennio il mercato del lavoro italiano ha subito profonde trasformazioni che hanno riguardato la composizione più che il livello dell'occupazione. La necessità di maggiore flessibilità mostrata dalle imprese, per far fronte a periodi di crisi, e le riforme del mercato del lavoro che si sono succedute negli anni hanno contribuito a una costante diffusione delle forme di lavoro 'atipico' o 'non-standard'. L'Unione europea considera il lavoro non-standard come un modo per favorire l'occupazione, in quanto strumento di flessibilità nell'organizzazione del lavoro sia per le imprese che per i lavoratori. Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'Italia, il lavoro atipico sembra non aver rappresentato un trampolino verso il lavoro stabile, quanto piuttosto una 'trappola' in occupazioni precarie (Barbieri e Scherer 2009; Berton *et al.* 2011). I cambiamenti nella composizione dell'occupazione hanno un forte impatto sulle funzioni del sistema di protezione sociale che mirano a compensare le



Flessibilità e
lavoro atipico:
l'impatto sul
sistema di
protezione
sociale

eventuali perdite di salario. Ciò vale in particolare per le prestazioni sostitutive del reddito per l'incapacità al lavoro a causa di malattia o invalidità, vecchiaia o disoccupazione. I contributi sociali insieme alle prestazioni sociali aiutano a regolare e ridistribuire il reddito dei lavoratori nel corso della vita.

Dal momento che molti sistemi di welfare, tra cui quello italiano, sono stati progettati sul presupposto di un contratto di lavoro stabile, la diffusione del lavoro atipico, che rende le carriere dei lavoratori più precarie (con interruzioni e cambi più frequenti di lavoro e occupazione) e i redditi più volatili, pone sfide significative al sistema di protezione sociale che richiedono un adeguamento delle norme. È il Consiglio europeo stesso che nella Raccomandazione n. 2019/C 387/01 richiede espressamente un'evoluzione dei sistemi di protezione sociale di pari passo con i mercati del lavoro "così da garantire che il modello sociale sia adeguato alle esigenze future e consenta alle società e alle economie dell'Unione di trarre il massimo vantaggio dal futuro mondo del lavoro".

Prima di capire quali sono i principali rischi in termini di accesso al *welfare state*, a cui sono esposti i lavoratori atipici, è necessario dare una quantificazione del fenomeno.

Tipologie di
lavoro atipico

Con l'espressione 'lavoro atipico' si indicano, in maniera generica, tutti i contratti di assunzione diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato full-time. Si tratta di tipologie contrattuali che non offrono quindi al lavoratore gli stessi diritti del contratto di lavoro standard. In alcuni Paesi, tra cui l'Italia, l'insieme dei lavori atipici comprende un vasto numero di contratti: il lavoro a tempo determinato, il lavoro part-time, il contratto di apprendistato, i contratti di formazione, i contratti di lavoro intermittenti, il job sharing, il lavoro da casa, il lavoro delle piattaforme, il lavoro parasubordinato e il lavoro autonomo.

Al fine di fornire una misurazione del lavoro atipico e una valutazione della sua evoluzione, in questo paragrafo si è utilizzata un'unica fonte dati: il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) fornito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS). Tale sistema contiene dati amministrativi e registra tutti i flussi in entrata e uscita dal mercato del lavoro a partire dalla sua data di introduzione (2008). Il periodo preso in considerazione considera gli anni dal 2009 al 2021 e il campione selezionato contiene tutti i rapporti di lavoro attivati o trasformati (da tempo determinato a indeterminato), a partire dal 2009 per un totale di circa 23 milioni di osservazioni.

Si tratta, tuttavia, di un'analisi parziale del fenomeno dal momento che i dati amministrativi non consentono di cogliere l'intero aggregato dei lavoratori atipici, ma solo quegli avviamenti la cui registrazione passa attraverso le

Comunicazioni obbligatorie, escludendo alcune tipologie quali ad esempio i professionisti. L'analisi è inoltre circoscritta alle attivazioni di rapporti di lavoro nel periodo selezionato e non allo stock dei lavoratori in attività.

Date queste premesse, nell'arco temporale analizzato, le attivazioni di rapporti di lavoro sono aumentate di circa il 24% (tabella 5.1). Tale incremento è attribuibile quasi interamente al lavoro atipico che segna una variazione del 33% a fronte di una variazione del 4,8% del lavoro standard. In termini assoluti, i rapporti di lavoro attivati atipici passano da poco più di un milione a più di un milione e mezzo a fine periodo. Nel periodo considerato, quindi, il peso del lavoro atipico nel suo complesso aumenta dal 77% del 2009 all'83% del 2021, con un incremento di 6 punti percentuali. Complessivamente, quindi, il lavoro standard tra il 2009 e il 2021 si riduce dell'8% mentre il lavoro atipico aumenta del 34%.

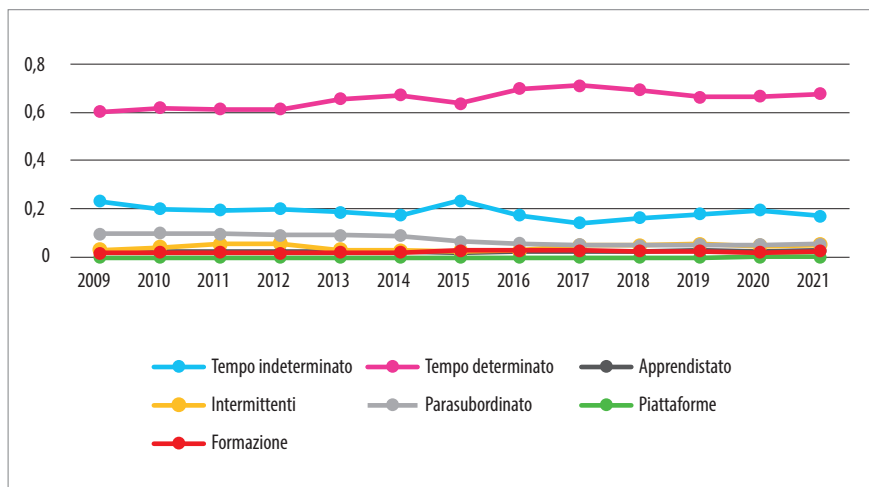
77% di lavoratori
atipici nel 2009,
83% nel 2021

Tabella 5.1 Attivazioni rapporti di lavoro per tipologia. Anni 2009-2021

	2009		2021		Variazione % 2009-2021
	Valore assoluto	Composizione %	Valore assoluto	Composizione %	
Standard	363.123	23%	333.928	17%	-8%
Atipico	1.205.506	77%	1.620.425	83%	+34%
Totale	1.568.629	100,0	1.954.353	100,0	+24%

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Guardando al dettaglio del tipo di contratto atipico, la figura 5.1 evidenzia che i contratti a tempo determinato costituiscono la percentuale più alta. A partire dal 2015, si osserva una tendenza crescente fino al 2017, dopodiché tali contratti si riducono lievemente. Le attivazioni di rapporti di lavoro parasubordinato sono in diminuzione dal 2014, mentre i contratti di apprendistato, di formazione e piattaforme sembrano avere un andamento costante. Con riferimento alle attivazioni di rapporti a tempo indeterminato, la loro quota si riduce sensibilmente tra il 2015 e il 2017 (-10 punti percentuali) e tra il 2020 e il 2021 (-2 punti percentuali).

**Figura 5.1 Dinamica delle attivazioni per tipo contratto. Anni 2009-2021**

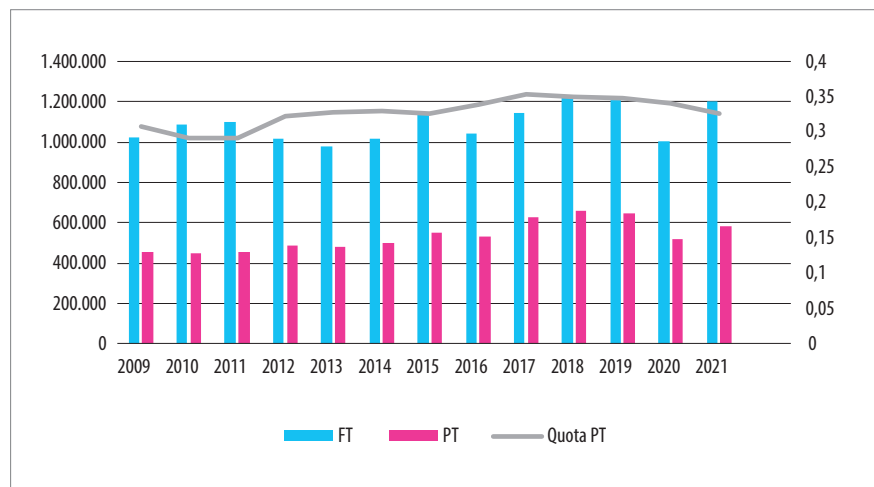
Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Un'altra tipologia di contratto che rientra nella definizione di lavoro atipico è il contratto di lavoro part-time. La figura 5.2 mostra che gli anni successivi alla crisi economico-finanziaria (2011 e seguenti) sono stati caratterizzati da un costante aumento della quota di questo tipo di contratti. Tale quota subisce un lieve calo solo a partire dal 2019. Il nodo cruciale quando si parla di lavoro part-time risiede nella sua volontarietà o involontarietà. Il rapporto annuale Istat (2020) mette in luce come vi sia stata una larga diffusione del lavoro part-time e, in particolare, di quello involontario che si accompagna a un'elevata marginalità dell'occupazione.

In part-time
soprattutto
le donne

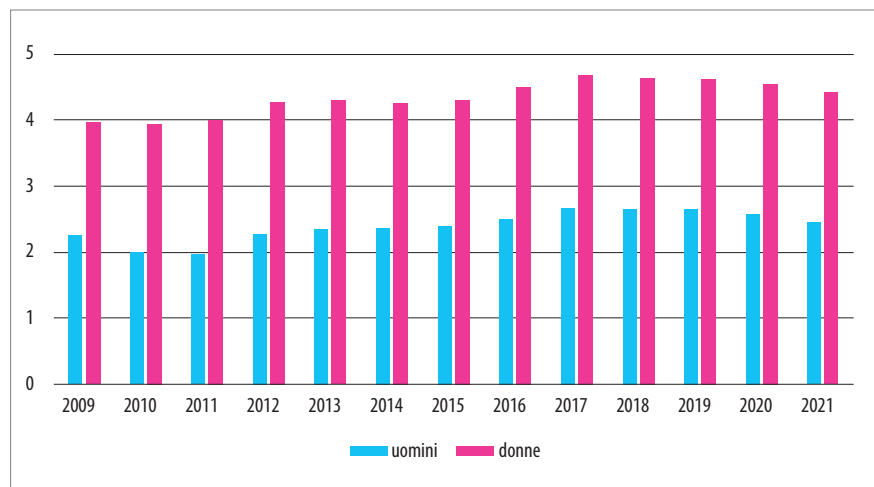
La figura 5.3 evidenzia inoltre che sono soprattutto le donne ad essere assunte con contratti di lavoro part-time: la quota delle attivazioni di questo tipo di rapporto di lavoro è infatti quasi il doppio rispetto a quella degli uomini. Sono quindi le lavoratrici a dover rinunciare a un'occupazione a tempo pieno.

Figura 5.2 Attivazioni full-time e part-time. Anni 2009-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Figura 5.3 Quota attivazioni part-time per genere. Anni 2009-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS



Rischi
nell'accesso
ai sistemi di
protezione
sociale

Nonostante i lavoratori atipici siano tra di loro molto eterogenei, ovvero molto diversi rispetto al tipo di contratto con cui vengono assunti e rispetto ai diritti che da esso derivano, sopportano gli stessi svantaggi in materia di protezione sociale. Come discusso da Giubboni (2013), tra i principali rischi possiamo citare: la mancanza di copertura assicurativa; la mancanza di requisiti assicurativi minimi; le difficoltà legate alle modalità di calcolo delle prestazioni; l'impossibilità di aggregare i periodi di contribuzione anche quando i contributi sono stati versati; il rischio di avere livelli inadeguati di protezione sociale e capacità finanziarie limitate. I tassi di copertura dei lavoratori con contratti atipici sono inferiori a quelli dei lavoratori con un'occupazione standard a causa della restrizione sulla durata minima, sul salario o sull'orario di lavoro. Sebbene alcuni lavoratori non-standard abbiano i requisiti per accedere al sistema di protezione sociale, i loro livelli di indennità potrebbero risultare scarsi a causa di salari più bassi e periodo di contribuzione più breve rispetto ai lavoratori standard. Inoltre, in caso di transizione da un'occupazione all'altra, da un lavoro subordinato a quello autonomo, oppure alla disoccupazione, i diritti di protezione sociale non sempre sono trasferiti o accumulati. Tuttavia, tali aspetti sono essenziali per assicurare ai lavoratori un accesso effettivo alle prestazioni sociali che, in caso contrario, potrebbero risultare insufficienti e non proteggere dal rischio di povertà.

Indicazioni ILO
sulle politiche
da adottare

La questione cruciale è quindi capire quali possano essere le politiche da adottare affinché la copertura previdenziale e assistenziale sia estesa anche ai lavoratori assunti con contratti non-standard. Nel suo rapporto del 2017 l'International Labor Organization (ILO 2017) mostra che, in primo luogo, è possibile migliorare la copertura sociale per i lavoratori atipici, riducendo le soglie relative alla durata minima dei rapporti di lavoro, al numero minimo di ore lavorate e garantendo parità di copertura tra le diverse forme di lavoro. In secondo luogo, la copertura assicurativa sociale dovrebbe essere estesa anche alle categorie di lavoratori che in precedenza non rientravano nell'ambito della copertura obbligatoria, in particolare ai lavoratori precari e ai lavoratori autonomi. In terzo luogo, l'accesso ai sistemi di sicurezza sociale dovrebbe essere rafforzato, ad esempio, semplificando le procedure amministrative per la registrazione e il pagamento dei contributi, migliorando l'accesso alle informazioni sui diritti individuali e adottando misure per facilitare la trasferibilità dei diritti tra diversi regimi di sicurezza sociale e status occupazionali. Infine, l'ILO suggerisce che per migliorare il rispetto e la riscossione dei contributi previdenziali dovrebbero, ad esempio, essere adottate misure contro la tendenza a classificare erroneamente i lavoratori come lavoratori autonomi per evitare il pagamento da parte dei datori di lavoro dei contributi previdenziali.

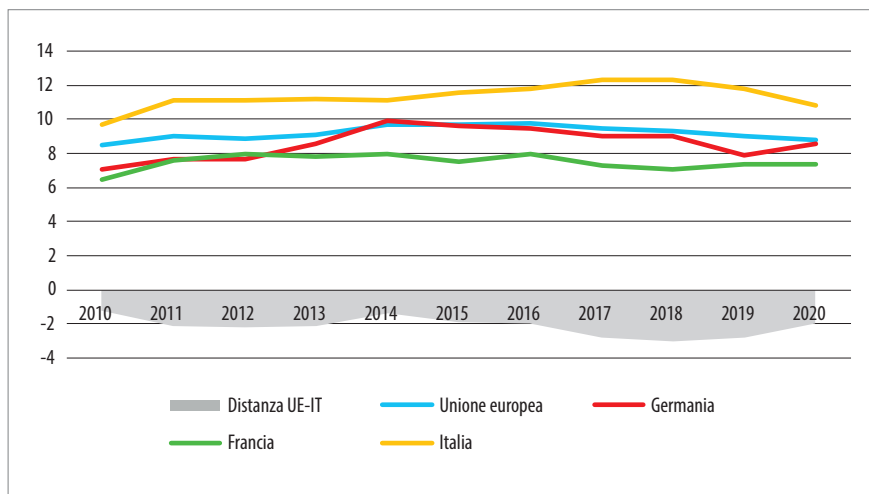
5.2 Il lavoro povero

Oltre alla crescente diffusione del lavoro atipico, un'altra questione che, a causa dell'inasprirsi del fenomeno del *working poor*, è entrata nuovamente al centro del dibattito, è quella salariale, nonostante il fatto che i salari rappresentino solo uno dei fattori che determinano il complesso fenomeno del lavoro povero, ovvero il fatto che una persona, sebbene abbia un'occupazione, si trovi in condizioni di povertà.

In genere si parte dal lavoro del singolo individuo per poi valutare le condizioni di vita dell'intero nucleo familiare, per cui le determinanti che possono influenzare tali condizioni sono innumerevoli. Le analisi prodotte in questi anni cercano di distinguere metodologicamente tra i lavoratori che si trovano in una condizione individuale di *low-pay* e lavoratori in una condizione familiare di *in work poverty*. Anche l'importante studio sviluppato dal gruppo di lavoro istituito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021a) per studiare il fenomeno, ripercorre questa impostazione per suggerire delle linee di politica da seguire.

Eurostat da diversi anni pubblica l'indicatore *In work at risk of poverty rate* (IWP), non scevro da critiche, che ci permette però di fare un confronto comparato tra l'Italia e altri Paesi europei. Partendo dal confronto internazionale ci si focalizzerà sul caso italiano utilizzando i dati dell'indagine Inapp-PLUS cercando di definire il lavoro povero con le risultanze dell'indagine empirica. Da circa venti anni è stato lanciato il progetto *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) che mira a raccogliere dati tempestivi e comparabili trasversali e longitudinali su reddito, povertà, esclusione sociale e condizioni di vita. Nell'ambito di questa indagine viene definito l'indicatore *In-work at-risk-of-poverty rate* (IWP), ovvero il tasso di lavoro a rischio di povertà che indica la percentuale delle persone sul totale della popolazione che hanno dichiarato di essere al lavoro (dipendente o autonomo) e la cui famiglia è a rischio di povertà, cioè con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà; tale soglia è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali (Peña-Casas *et al.* 2019). Nell'ultimo decennio l'andamento dei tassi di lavoro povero è stato pressoché costante. L'Italia ha registrato un valore medio nel decennio 2010-2020 pari a 11,3% con una distanza rispetto all'Unione europea superiore mediamente del 2,1% (figura 5.4).

Il lavoro povero
in Italia e in
Europa

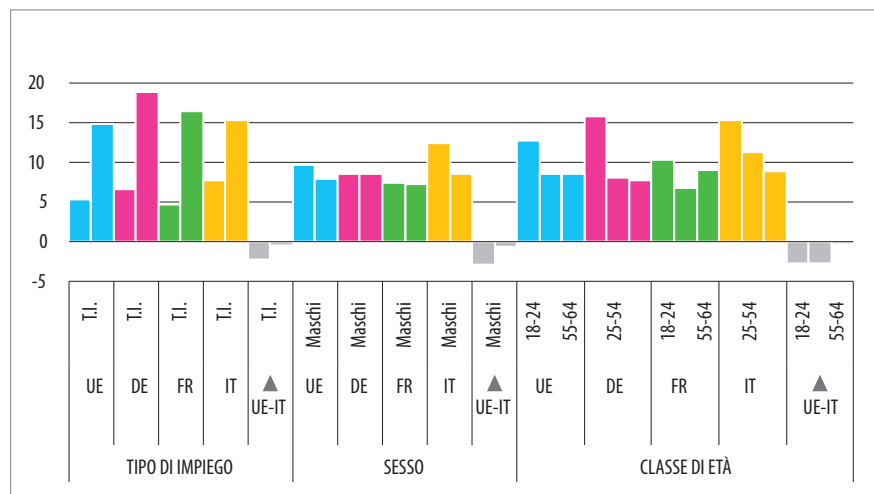
**Figura 5.4 Andamento tasso di lavoro povero (IWP) in Europa. Anni 2010-2020**

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat (EU-SILC survey)

Rischio povertà lavorativa in Italia più alto per tempi indeterminati e giovani rispetto alla media europea

Nel 2020 i lavoratori a rischio di povertà nell'Unione europea (figura 5.5) sono prevalentemente quelli che hanno un contratto a tempo determinato (TD=14,9%) rispetto ai lavoratori che hanno un contratto a tempo indeterminato (TI=5,4%). In Italia, con il 15,4% di TD e il 7,7% di TI, in termini relativi rispetto alla media europea (Δ UE-IT) vi è, tuttavia, una quota maggiore di lavoro povero tra i lavoratori a tempo indeterminato pari al 2,3%. Per quanto riguarda la distribuzione per età, in Europa nel 2020 i lavoratori poveri si concentrano tra i giovani e diminuiscono con il crescere dell'età. Più precisamente tra i 18-24 anni sono il 12,7%, tra i 25-54 anni sono l'8,6%, tra i 55-64 l'8,5%. In Italia si registrano valori sostanzialmente analoghi rispetto a quelli europei nella fascia di età 55-64, mentre nelle fasce 18-24 e 25-54 si registrano valori superiori del 2,7%.

Per quanto concerne la distribuzione della povertà lavorativa per genere, nel 2020 in Europa si registra il 9,6% tra gli uomini e il 7,9% tra le donne, in Italia si registrano rispettivamente le percentuali del 12,5% e dell'8,6%. Quindi nel nostro Paese la povertà lavorativa sembrerebbe riguardare prevalentemente gli uomini, con una distanza dalla media europea del 2,9% in più.

Figura 5.5 Tasso di lavoro povero (IWP) in Europa per tipologia di contratto, sesso e classe di età. Anno 2020

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat (EU-SILC survey)

La bassa concentrazione del lavoro povero tra le donne viene considerata un paradosso e la Commissione europea si sta interrogando sull'adeguatezza dell'indicatore usato per descrivere il fenomeno (Raitano 2021). Infatti, le donne, anche se ricevono salari bassi, potrebbero appartenere a un nucleo familiare non in povertà. L'indicatore non coglie le condizioni dell'individuo ma quelle della famiglia e non coglie nemmeno le condizioni del lavoro, per cui si potrebbe giungere a letture distorte.

Considerando questi limiti dell'indicatore, si passa a utilizzare alcune statistiche descrittive tratte dall'indagine Inapp-PLUS per analizzare ulteriormente il fenomeno.

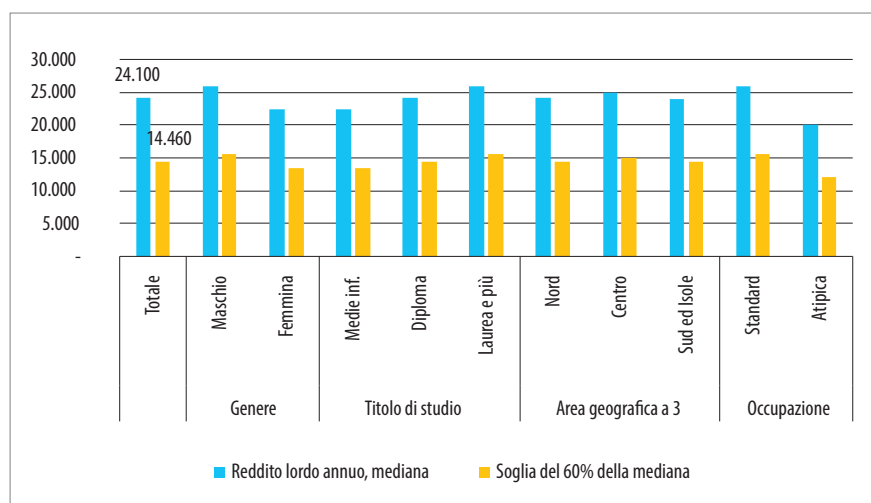
Partendo dai redditi lordi annui al netto delle detrazioni per tutti i lavoratori (full-time e part-time, standard e atipici), la figura 5.6 mostra il valore mediano per tutto il campione, per ripartizione territoriale (macroaree geografiche), livelli di istruzione, classi d'età e tipo di impiego.

Redditi da lavoro:
quando il lavoro
è povero



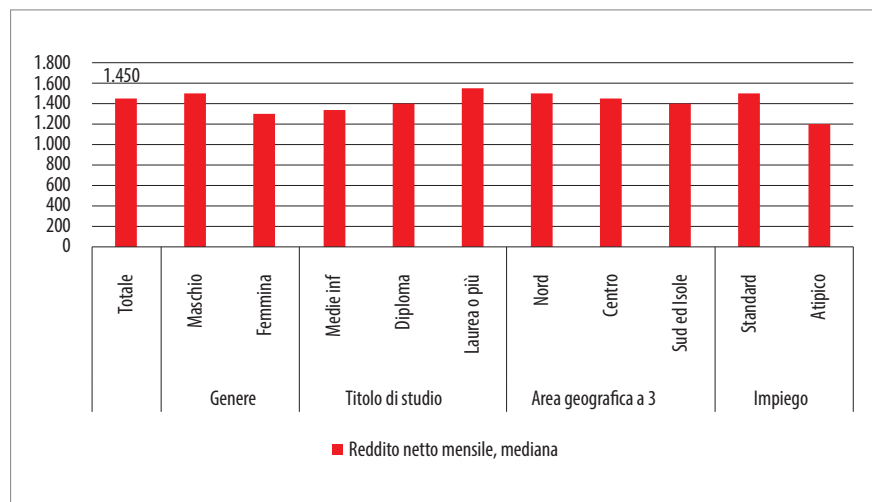
Il reddito lordo annuale è stato calcolato per tutti e su base territoriale (macroaree geografiche), livelli di istruzione, classi d'età e tipo di impiego. La retribuzione mediana è pari a poco più di 24mila euro lordi all'anno (quella media è 26.637 euro), con una soglia del 60% della mediana (limite di retribuzioni basse) pari a 14.460 euro lordi annui. Nel Mezzogiorno, i più giovani e i lavoratori atipici scontano livelli anche marcatamente inferiori al dato complessivo.

Figura 5.6 Reddito lordo annuale per tutti gli occupati, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Il reddito netto mensile (figura 5.7), grandezza maggiormente comprensibile in termini di retribuzione, ha un valore mediano pari a 1.450 euro (quello medio è pari a 1.682 euro), mentre il 60% della mediana identifica una soglia di circa 870 euro netti mensili. Anche per questa sottopopolazione i redditi sono leggermente più bassi per i residenti nel Mezzogiorno, per i giovani, per chi possiede la licenza media inferiore e per chi ha impieghi atipici.

Figura 5.7 Reddito netto mensile lavoratori dipendenti, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

I dati presentati hanno mostrato il dato complessivo riferito alla retribuzione dichiarata senza distinzione per il tipo di contratto o le ore lavorate. Tuttavia, fare questa differenziazione è importante perché consente di vedere sia il legame tra tipo di impiego e retribuzione, sia la valenza di alcune sottopopolazioni dell'occupazione in termini di redditi aggregati.

La tabella 5.2 riporta il reddito lordo annuo per i lavoratori subordinati (dipendenti) distinguendo per regime orario: a tempo pieno (full-time) e part-time. Il regime orario a tempo parziale, se scelto volontariamente, può rappresentare uno strumento di conciliazione vita-lavoro, per questo motivo è opportuno distinguere anche per genere. Emerge come il regime part-time sconta mediamente 15mila euro lordi annui di differenza. Un gap considerevole che andrebbe letto in termini contestuali e familiari (il part-time volontario, in particolare, viene utilizzato per fini di conciliazione soprattutto nelle famiglie che hanno un reddito complessivo elevato). Inoltre, si può apprezzare la differenza di retribuzione complessiva e part-time tra uomini e donne (il *gender pay gap*): 7.358 euro è il differenziale di genere per i full-time e 3.376 euro per i part-time, sempre a sfavore delle lavoratrici dipendenti. Il primo quartile indica il 25% degli occupati più poveri (a retribuzione più bassa) e indica qual è il reddito lordo medio: poco più di 11mila euro lordi annui per part-time e 22mila per i full-time (con uno svantaggio per le donne).

Persistenza di differenziali retributivi di genere



Tabella 5.2 Redditi lordi annui per genere per i lavoratori subordinati full-time, part-time e gender pay gap (euro e %)

	Dipendenti	Part-time	Full-time	Totale
Maschio	Media	20.538 €	36.560 €	35.082 €
	I Quartile	13.506 €	22.329 €	22.329 €
	Mediana	16.986 €	26.247 €	25.890 €
Femmina	Media	17.162 €	29.202 €	25.308 €
	I Quartile	10.974 €	21.438 €	16.986 €
	Mediana	15.205 €	25.000 €	22.329 €
Totale	Media	18.019 €	33.782 €	30.697 €
	I Quartile	11.818 €	22.329 €	20.548 €
	Mediana	16.096 €	25.890 €	25.000 €
Gender pay gap €	Media	-3.376 €	-7.358 €	
	I Quartile	-2.532 €	-891 €	
	Mediana	-1.781 €	-1.247 €	
Gender pay gap %	Media	-16,4%	-20,1%	
	I Quartile	-18,7%	-4,0%	
	Mediana	-10,5%	-4,8%	

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021

La tabella 5.3 contiene invece la retribuzione lorda annua per occupati dipendenti e autonomi, distinti tra contratti standard e non-standard, per comprendere come la qualità formale del lavoro determini i livelli retributivi. Considerando il peso relativo delle tipologie di occupati, vediamo che la forma contrattuale atipica rappresenta la caratteristica che determina in maniera forte la componente più povera dell'occupazione, con un gap di circa 10mila euro lordi all'anno. Particolarmente basso il valore medio delle retribuzioni del primo quartile del lavoro autonomo (meno di 10mila euro lordi annui). Poco meno del 9% dei lavoratori percepisce una retribuzione annua lorda di meno di 10mila euro e solo il 26% dichiara redditi annui superiori a 30mila euro, valori molto bassi se comparati con quelli degli altri lavoratori europei.



Fragilità
economica
e socio-
demografica

Nella tabella 5.4 si mettono insieme i redditi da lavoro e alcuni controlli socio-economici: quello che si può dedurre è che sovente i redditi bassi sono percepiti da famiglie con bassa disponibilità di risorse, lavori precari, istruzione bassa, ovvero c'è un moltiplicatore di disagio. In dettaglio, la popolazione viene ripartita in quintili di reddito da lavoro lordo annuo – considerando che il primo e secondo quintile rappresentano gli occupati con retribuzioni basse, prossime al c.d. lavoro povero – che vengono letti in funzione dei controlli – il totale è il valore medio, o *benchmark*. I quintili più bassi (in grigio) colgono i redditi inferiori al 40% della distribuzione e sono caratterizzati da una maggior incidenza di lavoratori con istruzione media inferiore, età compresa tra 18 e 29 anni (giovani), con impieghi atipici (3-4 volte in più rispetto ai quintili più alti). Sono altresì caratterizzati da difficoltà di reazione agli imprevisti: in caso di spesa improvvisa, il 12% non è in grado di provvedere autonomamente (quindi non ha risparmi o capacità di ottenere credito), 1 su 5 riesce a fronteggiare spese sotto i 300 euro, e il 28% spese entro gli 800 euro. Infine, gli occupati che percepiscono un reddito basso hanno in quasi un terzo dei casi dovuto posticipare cure mediche (27% e 23%). Tutti questi livelli sono molto superiori ai lavoratori con redditi nei quintili più alti. Una delle questioni fondamentali dei nostri tempi per il nostro Paese è la crisi demografica: la natalità è legata in maniera forte al lavoro, ovvero laddove il lavoro non garantisce sicurezza, continuità e livelli adeguati la procreazione è scoraggiata.

Quali caratteri emergono osservando i quintili di reddito lordo annuo e alcuni controlli socio-economici? Le persone con istruzione media inferiore hanno retribuzioni che li collocano nei quintili più bassi. Analogamente le persone più giovani e chi ha un impiego atipico. Anche il controllo di ultima istanza sull'aver dovuto posticipare cure mediche vede una forte presenza di persone nei quintili più bassi (figura 5.8).

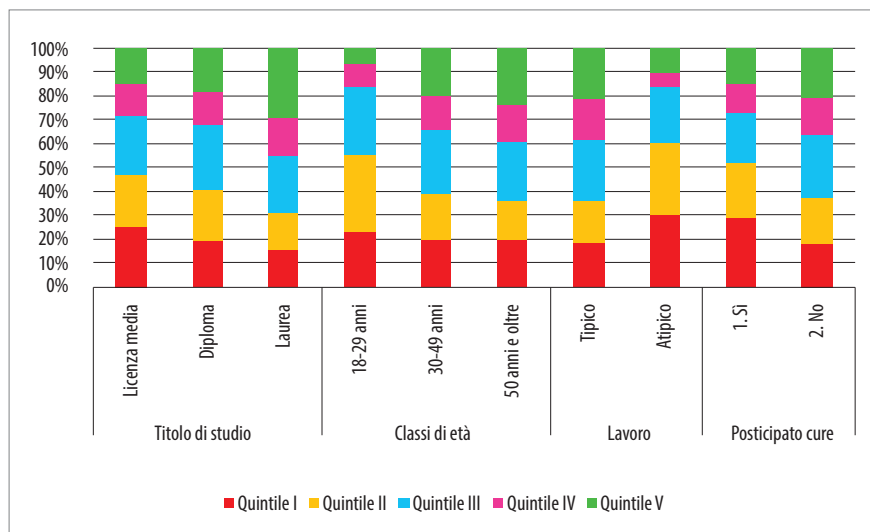
Tabella 5.4 Le conseguenze del lavoro povero: quintili del reddito lordo annuo per alcuni controlli

	I	II	III	IV	V	Totale
Titolo di studio	Licenza media	32%	28%	27%	22%	29%
	Diploma	49%	49%	45%	41%	46%
	Laurea	19%	23%	28%	36%	25%
Classi di età	18-29 anni	20%	13%	8%	4%	12%
	30-49 anni	49%	51%	50%	50%	49%
	50 anni e oltre	32%	36%	43%	46%	39%
Tipo impiego	Lavoro tipico	75%	85%	94%	92%	84%
	Lavoro atipico	25%	15%	6%	8%	16%
	Nessuna spesa	12%	8%	8%	6%	9%
È in grado di affrontare una spesa imprevista con risorse proprie senza ricorrere a prestiti o all'aiuto di altri parenti/amici?	Meno di 300 €	17%	15%	13%	7%	14%
	Tra 300 e 800 €	30%	27%	22%	18%	25%
	Tra 800 e 2.000 €	21%	23%	20%	21%	21%
	Oltre 2.000 €	20%	28%	38%	49%	31%
Ha posticipato cure mediche?	Sì	23%	15%	16%	14%	19%
	No	77%	85%	84%	86%	81%
Ha figli	Sì	52%	53%	65%	70%	58%
	No	48%	47%	35%	30%	42%

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021



Figura 5.8 Distribuzione dei quintili di reddito per istruzione, classe d'età, tipo impiego e cure mediche (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Infine, la tabella 5.5 propone un raccordo tra quintili di redditi da lavoro e classi di reddito disponibile in famiglia. Si nota come alta sia l'associazione tra retribuzioni basse e redditi familiari bassi, ovvero forte è la concentrazione di disagio economico, combinazione che aumenta le fragilità (in grigio). In altri termini, una famiglia strutturata può agevolmente svolgere un'azione di sostegno per un suo componente che percepisca una retribuzione bassa (magari perché ha intrapreso una carriera lavorativa particolare o ha modulato verso il basso l'offerta oraria di lavoro ecc.). La condivisione del rischio consente a persone con retribuzioni nominali basse di avere capacità di spesa reali equivalenti a quelle degli altri membri della famiglia (si pensi alla carriera universitaria che prevede molti anni di precariato con basse e discontinue retribuzioni), rappresentando implicitamente una selezione avversa a certe scelte lavorative che prevedono percorsi lunghi di consolidamento contrattuale ed economico (ciò è una delle cause della 'fuga dei cervelli'). Oppure, una persona con vincoli finanziari stringenti avrà un salario di riserva più basso che lo condurrà ad accettare occupazioni di minor prospettiva, esposto com'è alla contingenza, facendolo scivolare in un circolo vizioso.

Tabella 5.5 Fasce di reddito mensile familiare

	Fino a 1.000 €	Tra 1.001 e 1.500 €	Tra 1.501 e 2.000 €	Tra 2.001 e 3.000 €	Tra 3.001 e 5.000 €	Oltre 5.000 €	Nonsa	Tot.
I	2,6%	3,8%	4,4%	4,8%	2,1%	0,8%	1,6%	20,1%
II	1,8%	3,6%	3,2%	6,1%	2,7%	0,5%	2,0%	19,9%
III	0,5%	6,1%	4,6%	7,3%	4,3%	0,7%	2,0%	25,6%
IV	0,2%	0,8%	4,6%	3,7%	3,6%	0,5%	1,2%	14,6%
V	0,6%	1,3%	3,5%	5,5%	5,9%	1,7%	1,3%	19,8%
Tot.	5,7%	15,7%	20,4%	27,4%	18,6%	4,1%	8,1%	100,0%

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021

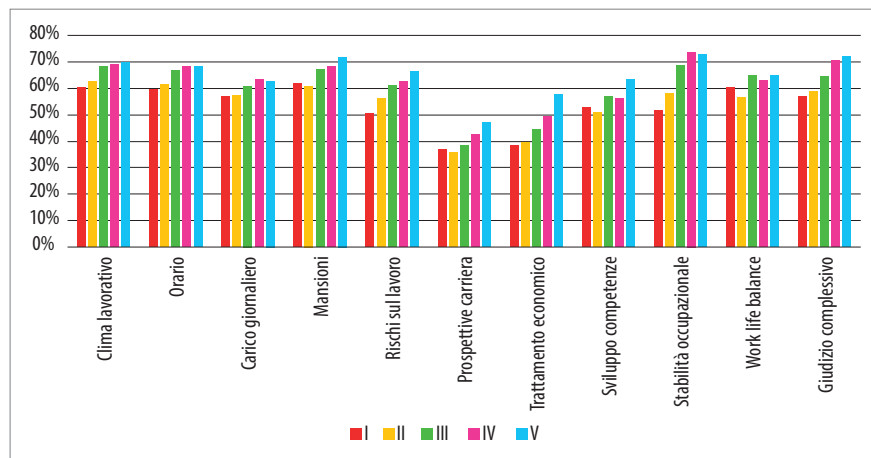


Redditi da lavoro
e familiari:
lavoro povero
concentrato in
famiglie povere

Poco meno del 12% delle persone occupate con retribuzioni che ricadono nei primi due quintili (quelli più poveri) fa parte di famiglie con redditi complessivi bassi (famiglie povere). Questa situazione enfatizza il disagio perché il lavoro povero è concentrato in famiglie povere, riducendo drasticamente le possibilità di consumo e di risparmio, aumentando in generale la fragilità di queste persone, ovvero si crea un moltiplicatore di svantaggio.

Quando si parla di lavoro, oltre al reddito, un altro aspetto che è importante tenere presente è la soddisfazione lavorativa. Essa si compone di molteplici fattori che, come mostrato dalla figura 5.9 possono essere ordinati su livelli diversi, rispetto ai quintili della distribuzione dei redditi da lavoro lordi annui, dal basso verso l'alto. I lavoratori con retribuzioni più basse per tutti i controlli indicano livelli di soddisfazione minori, ovvero la retribuzione è una proxy della qualità complessiva dell'occupazione. Un ambiente lavorativo buono riconosce retribuzioni sopra la media.

Figura 5.9 Giudizi positivi (soddisfazione alta e medio alta) di alcune dimensioni lavorative per quintili di retribuzione (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Così come discusso per i lavoratori atipici, anche nel caso dei lavoratori poveri si pone un problema in termini di protezione sociale. Nel mondo del lavoro, le misure di protezione sociale non sembrano infatti ancora sufficienti per tutelare tutti i lavoratori. Baldini e Pacifico (2021) mostrano che, nel confronto con altri Paesi europei, la mancanza di strumenti di sostegno al reddito non contributivi rivolti ai lavoratori poveri (sia durante l'attività lavorativa che nei

periodi intermedi di disoccupazione) espone molti di loro a una condizione di forte disagio economico e sociale. La riforma degli ammortizzatori sociali e l'assegno unico ai figli potrebbe, secondo gli Autori, rappresentare l'occasione per introdurre nel nostro sistema di protezione sociale due prestazioni di tipo non contributivo rivolte esplicitamente a combattere il fenomeno della crescente povertà lavorativa e che vanno a colmare la carenza sopra descritta. Del primo tipo di riforma si discuterà nel paragrafo successivo.

5.3 Prove di riforma: gli ammortizzatori sociali nella legge di Bilancio 2022

Sulla base delle evidenze riportate nei due paragrafi precedenti, risulta necessaria una discussione sulle riforme da adottare affinché un numero sempre maggiore di lavoratori abbia la possibilità di accedere alle misure previste dal sistema di protezione sociale italiano riducendo così il rischio di povertà ed esclusione sociale. A questo proposito, parzialmente in coerenza con le conclusioni cui era giunta la c.d. Commissione Catalfo, di cui si è dato conto nel Rapporto Inapp (Inapp 2021), la legge di Bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, co. 191-257) interviene in materia di ammortizzatori sociali. Si tratta di un intervento ad ampio spettro di cui si tenta di ricostruirne brevemente il contenuto disciplinare, puntando l'attenzione sulle maggiori novità, che riguardano soprattutto gli interventi di integrazione salariale straordinaria (CIGS - Cassa integrazione guadagni straordinaria). In materia di indennità di disoccupazione, invece, si tratta solo di rimaneggiamenti, tendenzialmente volti alla sua universalizzazione, anche grazie alla scelta di rendere strutturali alcune delle modifiche sperimentate durante il periodo di emergenza sanitaria.

In primo luogo, sono stati allentati i requisiti di eleggibilità della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpl), rendendo strutturale una modifica emergenziale e cioè il superamento del minimale requisito di anzianità lavorativa (30 giornate negli ultimi 12 mesi)¹. A seguito della abrogazione, il diritto alla prestazione sorge quindi in caso di disoccupazione involontaria² e al possesso dell'anzianità contributiva (almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'inizio della disoccupazione). Proprio il superamento dell'anzianità lavorativa, tendenzialmente, amplia la platea potenziale dei

Legge di
Bilancio 2022 e
ammortizzatori
sociali

¹ La sospensione è stata introdotta, per la prima volta, dal c.d. decreto Sostegni (decreto-legge n. 41/2021) e si è protratta da marzo a dicembre del 2021 (art. 16).

² Soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Centro per l'impiego.



Verso un'unica
e universale
prestazione per
la disoccupazione

beneficiari, in particolare a favore di lavoratori discontinui³. Ma la vera barriera potrebbe continuare a essere il requisito contributivo; d'altro canto, appare difficile prescindere, posta la natura assicurativa della prestazione.

In secondo luogo, sempre in continuità – parziale – con una previsione introdotta durante la pandemia⁴, è stata mitigata la severità del *décalage*: dal 1° gennaio del 2022 l'importo si riduce del 3% ogni mese a partire dal 6° mese di fruizione (non più dal 4°), mentre per i cinquantenni dall'8° mese. Durante la pandemia il *décalage*, finalizzato a contrastare la cd. trappola di disoccupazione, era stato del tutto sospeso per ridurre le occasioni di diffusione del virus (in maniera analoga alla sospensione della cd. condizionalità)⁵. Con la ripresa delle attività produttive (e le occasioni di lavoro), l'istituto – e il correlativo incentivo alla ricerca di nuova occupazione – riprende vigore, ma con un'intensità inferiore. Il *décalage* è stato ritoccato in egual misura anche per l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (Dis-Coll), prestazione che, rispetto al passato, risulta maggiormente rafforzata, anche grazie alla parificazione dell'aliquota contributiva prevista per l'indennità spettante ai lavoratori dipendenti. Il maggior gettito contributivo è utilizzato per finanziare l'aumento della durata della prestazione, nonché – finalmente – il riconoscimento della contribuzione figurativa durante la fruizione della indennità. In sostanza, sebbene non si sia ancora raggiunto l'obiettivo, più volte annunciato, di un'unica e universale prestazione per la disoccupazione, il processo prosegue, per così dire, per tappe di avvicinamento. In materia di trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, già oggetto di importanti revisioni nel periodo di emergenza sanitaria, l'intervento di modifica è più profondo.

In sintesi, relativamente alla disciplina comune ai due trattamenti (CIGO e CIGS)⁶, è facilitato l'accesso e la conservazione degli stessi, nonché irrobu-

³ Sono stati espressamente ricompresi gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti dalle cooperative e loro consorzi.

⁴ L'articolo 38 del decreto Sostegni bis (decreto-legge n. 73/2021,) sospendeva il *décalage* dal 1° giugno al 31 dicembre 2021.

⁵ L'art. 40 del c.d. decreto Cura Italia (decreto-legge n. 18/2020), ferma restando la fruizione dei benefici economici, sospese, in via generale, gli obblighi di attivazione al lavoro e i termini di convocazione da parte dei Centri per l'impiego.

⁶ Il sistema italiano, nella sua forma antecedente alle modifiche temporanee introdotte per far fronte alla crisi pandemica, prevede due strumenti di integrazione salariale ordinari: 1) la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), rivolta alle imprese del settore dell'industria e dell'edilizia; 2) il Fondo di integrazione salariale (FIS), introdotto nel 2016 contestualmente alla creazione degli altri Fondi di solidarietà (FdS). L'adesione al FIS è obbligatoria per le imprese con almeno cinque addetti appartenenti ai settori non coperti dagli strumenti ordinari dall'Inps (CIGO) e non dotati di Fondi di solidarietà (FdS) bilaterali. Per le imprese più piccole, nei momenti di crisi più acuta, è stata utilizzata la CIG in deroga (CIGD), introdotta nel 2005 e progressivamente soppressa dal 2016, in concomitanza con l'attivazione del FIS e degli altri Fondi di solidarietà. A questi strumenti

stita la tutela economica. In primo luogo, è esteso il campo di applicazione soggettivo (ora anche ai lavoratori a domicilio e a tutte le tipologie di apprendisti) e ridotto il requisito di anzianità lavorativa (da 90 a 30 giorni); è inoltre unificato e innalzato il tetto massimo del *quantum* spettante ai lavoratori e, infine, mitigata e superata la previgente disciplina relativa alla condizionalità. Non solo, ora lo svolgimento del lavoro di breve durata (fino a 6 mesi) comporta la sola sospensione del trattamento (prima lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa ne comportava la perdita diretta), ma sono anche superati gli obblighi di attivazione cui erano tenuti alcuni lavoratori (quelli per i quali era programmata una sospensione o riduzione superiore al 50% dell'orario di lavoro). I datori di lavoro beneficiano, invece, di uno sconto sul contributo addizionale, in caso di mancato utilizzo delle integrazioni salariali nei 24 mesi precedenti, ma sono sottoposti ai più stringenti termini decadenziali in caso di pagamento diretto a carico dell'Inps, ricalcati con quelli introdotti durante l'emergenza sanitaria. Infine, sono molte e importanti le modifiche in materia di CIGS. In primo luogo, è superata la logica previgente, da cui derivavano disparità di trattamento, che ne legava il campo di applicazione a soglie dimensionali aziendali e ai settori produttivi di appartenenza dai datori. La Cassa integrazione straordinaria, fermo restando il requisito dimensionale (media semestrale superiore a quindici dipendenti), è estesa – così come i relativi obblighi contributivi – a tutti i datori di lavoro che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali. Sono, appunto, esclusi quelli iscritti ai fondi di solidarietà, a condizione che il fondo assicuri una tutela equivalente alla CIGS; in caso contrario, i datori di lavoro confluiscono, a decorrere dal 1° gennaio 2023 (o dal 1° luglio 2023 per i nuovi Fondi) nel Fondo di integrazione salariale (FIS) dell'Inps, la cui platea viene estesa, corrispettivamente, a tutti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente (prima riguardava quelli con dimensione superiori a cinque addetti). Di fatto, la CIGS copre virtualmente tutta l'occupazione.

Sono, inoltre, modificate le causali di intervento: la nozione di quella relativa alla riorganizzazione aziendale è ampliata (ricomprendendo i 'processi di transizione'), mentre per quella relativa alla stipula di contratto di solidarietà sono elevati i limiti massimi di riduzione dell'orario di lavoro. È poi completamente riformulata la disciplina in materia di obbligo di formazione o riqualificazione a carico dei lavoratori beneficiari della CIGS, da definire in appositi decreti attuativi. Infine, sono state introdotte due particolari forme di CIGS

Importanti
modifiche
alla Cassa
integrazione
guadagni

si affianca la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), destinata a una platea di settori economici leggermente più ampia rispetto alla CIGO e attivabile in caso di crisi o ristrutturazioni aziendali.



per fronteggiare particolari criticità occupazionali. In primo luogo, l'accordo di transizione occupazionale, riservato ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti e volto a sostenere le transizioni occupazionali all'esito di precedenti interventi di CIGS per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale. A questi datori può essere concesso, in deroga ai limiti massimi di durata, un ulteriore intervento di CIGS per un periodo massimo di 12 mesi complessivi e i lavoratori coinvolti vengono inseriti nel programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori). In secondo luogo, la CIGS per processi di riorganizzazione e situazioni di particolare difficoltà economica. Questa misura è dedicata ai datori di lavoro con più di quindici dipendenti e che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali, nonché alle imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e ai partiti politici. La concessione della misura può avere una durata massima di 52 settimane fruibili, anche in modo frazionato, dall'inizio del 2022 alla fine del 2023.

La CIG 2021:
un'analisi
trasversale prima
e dopo
la pandemia

Rispetto alle dimensioni attuative degli interventi di integrazione salariale totale o parziale dei lavoratori delle aziende in crisi o in fase di ristrutturazione (*short time work*)⁷ riferibili alla annualità 2021, è interessante studiare le dinamiche di attuazione della Cassa integrazione guadagni nelle sue diverse manifestazioni, assicurative/contributive (Cassa integrazione ordinaria, Cassa integrazione straordinaria, Fondi di solidarietà, Fondo di integrazione salariale) e nei suoi aspetti emergenziali e contingenti (Cassa integrazione in deroga) quasi interamente finanziati dalla leva fiscale.

L'attenzione è focalizzata sulle ore autorizzate nel trattamento ordinario di Cassa integrazione (CIGO), sui trattamenti erogati dal Fondo di integrazione salariale (FIS) a protezione delle imprese con più di cinque dipendenti appartenenti a settori non coperti dalla CIGO né dai Fondi di solidarietà bilaterali. Per le imprese con meno di cinque addetti, non protette dai diversi strumenti assicurativi della CIG, l'analisi si concentrerà sull'utilizzo della CIG in deroga. Una integrazione salariale finanziata dalla leva fiscale, gestita dalle Regioni che può presentare difformità nelle forme attuative. Particolare attenzione è dedicata anche all'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria per le crisi di impresa (CIGS). La fruizione di CIGS spesso risulta altamente correlata con la probabilità di cessazione dell'attività economica, o quantomeno con una drastica e permanente riduzione dell'occupazione, presentando condizioni

⁷ In Italia con il termine *short time work* ci si riferisce a interventi definiti come Cassa integrazione guadagni (CIG). Strumenti di integrazione salariali in costanza di rapporto, che permettono alle imprese di assorbire gli effetti occupazionali di shock inattesi alla domanda preservando la continuità dei rapporti di lavoro. Le imprese che ne fanno richiesta riducono il monte ore, mentre ai lavoratori interessati da tale riduzione viene corrisposto un assegno mensile a integrazione del salario perso.

diverse nella maggior parte dei casi dalla temporanea situazione di difficoltà che giustifica il mantenimento delle posizioni lavorative attraverso le altre integrazioni salariali. Inoltre, i trattamenti di CIGS hanno una durata massima che è doppia rispetto a quella dei trattamenti ordinari (CIGO). A differenza della CIG, il FIS e gli altri FdS agiscono secondo il rispetto del pareggio di bilancio, quindi non possono erogare pagamenti nel caso di una insufficiente disponibilità finanziaria. Ciò pur evitando la formazione di squilibri strutturali, riduce fortemente l'efficacia del FIS e degli altri Fondi come strumenti assicurativi di fronte a shock ampi e generalizzati. Si analizzerà, così, sia il complesso delle ore autorizzate per i differenti interventi descritti nella loro forma complessiva originaria, sia le ore di CIG autorizzate mediante una specifica causale, Covid-19, che ha in parte alterato la dinamica naturale della Cassa integrazione e che si presenta come causale trasversale a forme differenziate di integrazione salariale. Secondo i parametri indicati si evidenzieranno, le ore autorizzate, il loro effettivo utilizzo (tiraggio), le differenze tendenziali. Si evidenzierà anche l'andamento delle ore autorizzate e utilizzate nelle diverse manifestazioni della Cassa integrazione per tipologia e dimensioni d'impresa (numero di dipendenti) e per area geografica.

Prima della crisi pandemica, l'uso degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro risultava essere fortemente concentrato in alcuni settori molto specifici. Nel periodo 2009-2019 (Inps 2021) le richieste di integrazione salariale assicurativa (ordinaria e straordinaria) delle imprese appartenenti a solo sei comparti hanno assorbito, sia in termini di richiesta che di tiraggio, circa il 55% delle ore complessive autorizzate, a fronte di una quota di appena il 18% dell'occupazione totale (nei settori abilitati). Un numero rilevante di settori economici, che impegnavano circa il 20% dei lavoratori del settore privato non agricolo, non aveva utilizzato alcuno strumento di integrazione salariale in costanza del rapporto di lavoro.

Durante la fase pandemica, il Governo ha fortemente potenziato il sistema delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro. Lo strumento è stato ampliato per tutti i settori, per tutte le tipologie di imprese anche attraverso un ampio utilizzo delle integrazioni salariali in deroga; la durata massima del trattamento è stata aumentata ed è stato cancellato il pagamento del contributo addizionale. Queste modifiche sono state generate inizialmente con una natura transitoria, rispondendo unicamente alla necessità di fornire in via emergenziale la massima protezione possibile all'occupazione, alle forme reddituali dei lavoratori, e alla struttura imprenditoriale del nostro Paese. La CIG si presenta, infatti, fin dalla sua nascita, come un ammortizzatore sociale attivo nel mercato del lavoro multidimensionale, che offre sostegno contemporaneamente a lavoratori e imprese. Le misure di integrazione sa-

La CIG prima della crisi...

...e il potenziamento delle integrazioni salariali durante la pandemia



Le iniquità
del sistema
evidenziate
durante
la pandemia...

...e l'applicazione
dell'universalismo
differenziato
con la legge di
Bilancio 2022

lariale durante la fase pandemica sono state attivate mediante una speciale causale emergenziale, Covid-19, che ha riguardato trasversalmente tutte le diverse forme di integrazione salariale, permettendo di riassorbire una parte degli interventi di cassa straordinaria in essere, per la loro particolare natura non ricompresi nella causale emergenziale, in quelli ordinari. Nonostante il contesto emergenziale e contingente in cui si è verificata l'estensione e l'omogeneizzazione delle integrazioni salariali nella fase pandemica, questo ha permesso di individuare le tipologie di lavoratori esclusi dalle integrazioni ordinarie assicurative, evidenziando le criticità del sistema in maniera chiara: la forte frammentazione e disomogeneità degli interventi. Il sistema era, infatti, caratterizzato da diversi elementi di iniquità. In molti settori le imprese con meno di cinque dipendenti non avevano una copertura adeguata dovendo ricorrere alla forma parzialmente assistenziale delle integrazioni salariali, quella in deroga, quasi totalmente finanziata dalla leva fiscale, che ha svolto la funzione di un ammortizzatore sociale continuativo di carattere universale, alterando la natura e la funzione delle deroghe del sostegno reddituale dei lavoratori in costanza di rapporto di lavoro (De Minicis 2021). Questa situazione ha rappresentato un grave limite del sistema delle integrazioni salariali italiano, a causa dell'elevato peso sull'occupazione delle imprese di minore dimensione nell'accesso continuativo delle integrazioni salariali parzialmente assistenziali. La CIGD, introdotta al fine di estendere la copertura alle imprese più piccole in situazioni estremamente brevi ed emergenziali, non era adatta per soluzioni sistematiche nel medio periodo perché, oltre che nata per interventi fortemente contingenti, era caratterizzata da una complessa procedura autorizzativa. A differenza degli altri trattamenti, che erano concessi in maniera centralizzata e prevedevano forme di compartecipazione al costo, i criteri e le modalità di erogazione della CIGD erano determinati dalle Regioni e Province autonome, sebbene essa fosse finanziata interamente dallo Stato: ciò determinava lungaggini amministrative ed eterogeneità nei trattamenti, sia per quanto riguarda i settori coperti sia per la durata dei trattamenti stessi (Lo Bello 2021), contesto che ha rappresentato un immediato fattore critico durante la prima fase della crisi sanitaria.

Superata la fase emergenziale, anche grazie a ciò che la crisi aveva evidenziato e agli strumenti straordinari messi in campo tramite la causale speciale emergenziale, è stato riconsiderato l'intero assetto del sistema, con una complessa e organica riforma, che ha essenzialmente riportato in termini ordinari alcune modifiche intervenute nella fase pandemica, determinando una maggiore omogeneizzazione ed estensione del sistema delle integrazioni salariali attraverso l'attuazione di uno specifico principio: quello dell'universalismo differenziato (legge di Bilancio 2022).

I dati rilasciati dall'Inps mostrano lo scenario presente nel 2021. Interessante analizzare quello che è avvenuto dopo e prima la crisi pandemica, confrontando tale dato con quello del 2019 e del 2020. In particolare, il 2021 ha rappresentato il tentativo di superare gli effetti della crisi sanitaria del 2020 e agganciare la ripresa economica, ma lo sforzo è solo parzialmente riuscito e solo in alcuni settori destinatari di una specifica forma di integrazione salariale, quella ordinaria. Infatti, confrontando i dati del 2019-2020-2021, di tutte le integrazioni salariali ordinarie contributive e assistenziali in deroga sia in termini di ore autorizzate che di effettivo utilizzo dello strumento (tiraggio), si osserva come l'emergenza Covid-19 ha continuato a pesare dal punto di vista sociale ed economico anche nel 2021, soprattutto per alcuni settori, da subito maggiormente esposti agli effetti della crisi pandemica per le loro particolari caratteristiche (tabella 5.6).

Analizzando i dati rispetto al 2020, nel 2021, l'utilizzo degli ammortizzatori sociali è sostanzialmente diminuito, ma rimane il dato più alto dal 2008 (inizio crisi economica) ad oggi, ad eccezione evidentemente della crisi pandemica, e ancora molto distante dai dati del 2019. Osservando le ore utilizzate per settore, si evidenzia una ripresa nei settori manifatturieri testimoniata dal robusto calo nell'utilizzo della CIGO di circa un miliardo di ore autorizzate, anche il tiraggio diminuisce sensibilmente, mentre aumentano le ore di CIG straordinaria, che come ricordato non erano ricomprese nella causale emergenziale, e diminuisce molto più lentamente l'utilizzo della Cassa in deroga e dei Fondi di solidarietà il cui utilizzo rimane molto alto. Ricordiamo come tali strumenti rappresentino particolari interventi a disposizione delle imprese dei settori Commercio, Turismo, Ristorazione, Cultura, Spettacolo, Moda, ancora, nel 2021, pienamente esposti alle conseguenze della crisi pandemica. Appare importante evidenziare come dal 1° gennaio 2022 sono scaduti tutti gli ammortizzatori straordinari Covid-19 entrando in vigore la riforma degli ammortizzatori sociali (legge di Bilancio 2022): non esiste più, così, la Cassa in deroga Covid-19 per quei settori precedentemente esclusi da quella ordinaria assicurativa, che ora possono utilizzare gli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro contributivi in forme diversificate, attraverso l'estensione della misura secondo il principio dell'universalismo differenziato. Isolando invece il dato delle ore complessivamente autorizzate con la causale speciale emergenziale Covid-19, che evidentemente ha agito trasversalmente tra gli anni 2020 e 2021, queste rappresentano dal 1° aprile 2020 al 31 dicembre 2021 un dato complessivo di 6.567,1 milioni di cui: 2.725,1 milioni di CIG ordinaria, 2.372,4 milioni per l'assegno ordinario dei Fondi di solidarietà e 1.469,6 milioni di CIG in deroga; assorbendo la quasi totalità delle ore autorizzate nei due anni considerati.

Le integrazioni salariali nel 2021

2021: utilizzo ammortizzatori diminuisce ma resta il dato più alto dal 2008

6.567 milioni di ore autorizzate tra aprile 2020 e dicembre 2021



Tabella 5.6 Totale ore autorizzate e tiraggio del periodo gennaio-dicembre degli anni 2019, 2020 e 2021 – Confronti omogenei per tipologia d'intervento

	ClG ordinaria	ClG straordinaria	ClG in deroga	Fondi di solidarietà	Totale
Totale ore autorizzate nel periodo 2019	105.437.162	152.988.367	1.228.073	16.628.850	276.282.452
Tiraggio dicembre 2019 in valori %	40,74	39,76	47,96	15,87	38,73
Totale ore autorizzate nel periodo 2020	1.979.786.324	182.305.760	798.594.622	1.368.346.809	4.329.033.425
Tiraggio dicembre 2020 in valori %	38,22	36,83	61,25	46,01	44,87
Totale ore autorizzate nel periodo 2021	932.175.631	186.914.824	671.591.108	1.030.483.590	2.821.165.153
Tiraggio dicembre 2021 in valori %	28,98	26,01	52,26	40,72	38,61

Fonte: Inps - Coordinamento generale statistico attuariale

La differenza tra tutte le ore autorizzate per le tre tipologie di integrazione salariale potenzialmente ricomprese con la causale speciale Covid-19 con quelle che non presentavano tale causale emergenziale è infatti, nel periodo considerato, di 583.098.578, differenza attribuibile essenzialmente alle ore autorizzate per Cassa di integrazione straordinaria che non rientravano, per la loro particolare natura, come già sopramenzionato, nella causale Covid-19 e a quelle autorizzate prima dell'aprile 2020, data di inizio della possibilità di accedere alle procedure estensive ed emergenziali delle integrazioni salariali previste nella causale speciale Covid-19.

L'utilizzazione congiunta di più fonti informative, nella fattispecie dei microdati su trattamenti e percettori di NASpl (prestazioni a sostegno del reddito) e quelli concernenti le Comunicazioni obbligatorie (COB-SISCO), consente la quantificazione mensile⁸ del numero degli individui coinvolti nella misura di sostegno al reddito e degli individui che entrano involontariamente in disoccupazione a causa della cessazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (interruzione prima della scadenza naturale o alla scadenza naturale per mancato rinnovo con proroga o trasformazione) o indeterminato (per licenziamento), in possesso o meno dei requisiti necessari per accedere al sostegno economico⁹. La distribuzione stagionalizzata degli ingressi mensili in trattamento NASpl e delle cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro degli ultimi cinque anni (figura 5.10) mette in evidenza quello che è stato ampiamente anticipato Rapporto dello scorso anno (Inapp 2021).

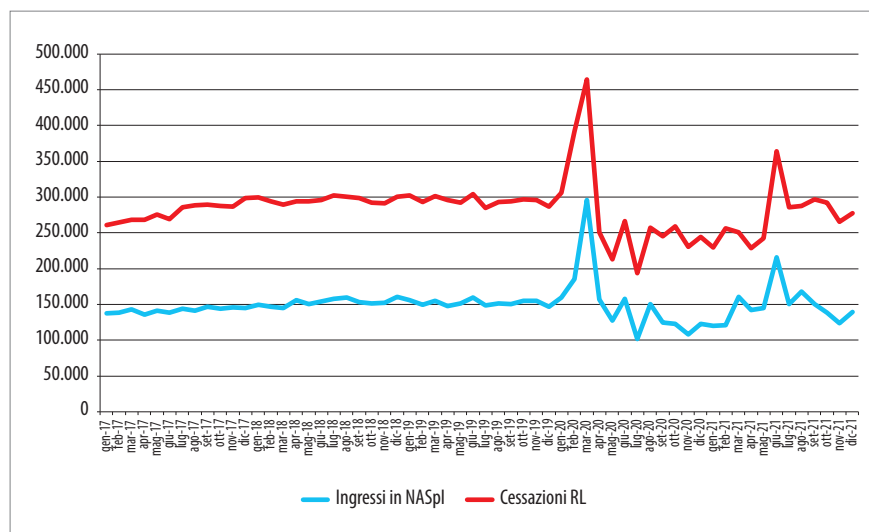
La Nuova
assicurazione
sociale per
l'impiego

⁸ Allineata alla data di cessazione del rapporto di lavoro subordinato presente in ambedue gli archivi.

⁹ Come già illustrato, l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 14/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021 (decreto Sostegni), aveva disposto la non applicazione del requisito delle trenta giornate di lavoro effettivo negli ultimi dodici mesi precedenti il periodo di disoccupazione per gli eventi di disoccupazione verificatisi nell'arco temporale 1° gennaio 2021 - 31 dicembre 2021 (cfr. il paragrafo 11 della Circolare Inps n. 65 del 2021). In ragione della disposizione di cui all'articolo 3, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 22/2015 – introdotto dalla lettera b) del comma 221 dell'articolo 1 della legge di Bilancio 2022 – per gli eventi di disoccupazione involontaria intervenuti a fare data dal 1° gennaio 2022 non è più richiesto il c.d. requisito lavorativo delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione, con la conseguenza che l'accesso alla prestazione è ammesso in presenza dei soli requisiti dello stato di disoccupazione involontario e delle tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.



Figura 5.10 Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati (comprese scadenza naturale contratti a termine) e ingressi in trattamento NASpl. Distribuzione stagionalizzata gennaio 2017-dicembre 2021*



Nota: * per gli ingressi in trattamento NASpl dato osservato fino a dicembre 2020 e stimato da gennaio a dicembre 2021.

Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito e microdati COB-SISCO Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

NASpl: meno
ingressi per
meno contratti a
termine attivati

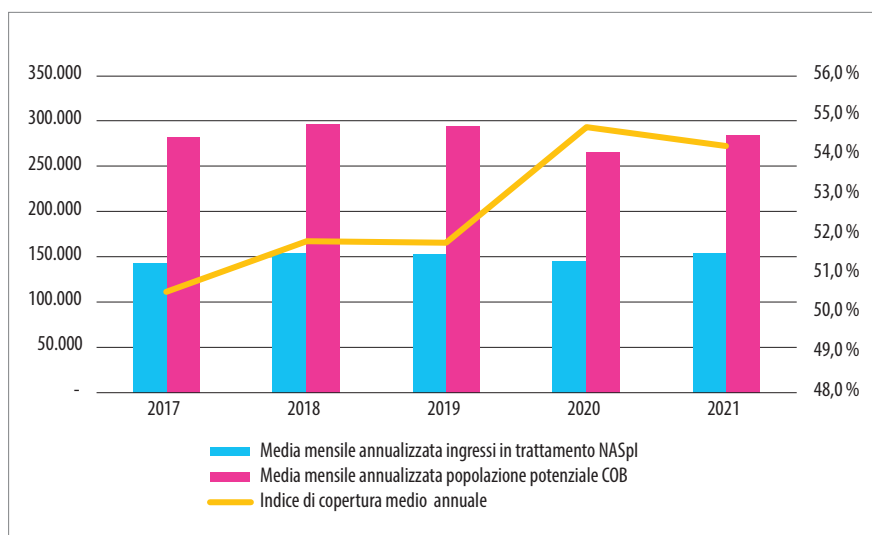
La crisi dell'attività economica connessa alla diffusione dell'epidemia e alle restrizioni e chiusure introdotte prima a livello locale e poi, dal 9 marzo 2020, su tutto il territorio nazionale¹⁰ ha impedito ai datori di lavoro di mantenere o confermare le risorse umane di cui avevano bisogno nella fase precedente. La norma sul divieto di licenziamento, d'altronde, nulla poteva rispetto alla drastica riduzione della domanda di lavoro a termine espressa dalle imprese. Nei mesi successivi al marzo 2020, la variazione tendenziale degli ingressi in trattamento NASpl, calcolata sullo stesso mese dell'anno precedente, cala bruscamente fino a diventare negativa da maggio e dicembre 2020. Questo netto calo dei nuovi ingressi è legato alla diminuzione complessiva del volume dei contratti a termine attivati, specie quelli di breve periodo, con un effetto di contrazione sulla platea potenziale di riferimento della NASpl; nonché alla progressiva ripresa delle attività legate al turismo a partire dal

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n.6/2020 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

periodo estivo del 2020. L'indice di copertura della NASpl, calcolato esclusivamente su dati di fonte amministrativa, è dunque dato dal rapporto tra gli individui entrati mensilmente in trattamento NASpl e gli individui ai quali, sempre su base mensile, è cessato involontariamente un rapporto di lavoro subordinato. In termini di medie mensili annualizzate (figura 5.11), a fronte di un numero di individui che perdono involontariamente un lavoro subordinato (popolazione potenziale NASpl calcolata attraverso le Comunicazioni obbligatorie) di poco inferiore alle 300mila unità medie mensili, gli individui effettivamente coinvolti nella misura di sostegno al reddito dedicata alla disoccupazione involontaria si attestano intorno alle 150mila unità. Ciò significa che l'Indice di copertura della NASpl oscilla ogni anno intorno a un valore di poco superiore al 50%.

Indice di copertura della misura al 50%: 150mila fruitori contro 300mila cessazioni

Figura 5.11 Medie mensili annualizzate delle Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinato (comprese scadenza naturale contratti a termine), degli ingressi in trattamento NASpl* e relativo Indice di copertura (val. %). Distribuzione 2017-2021



Nota: * per gli ingressi in trattamento NASpl dato osservato fino a dicembre 2020 e stimato da gennaio a dicembre 2021.

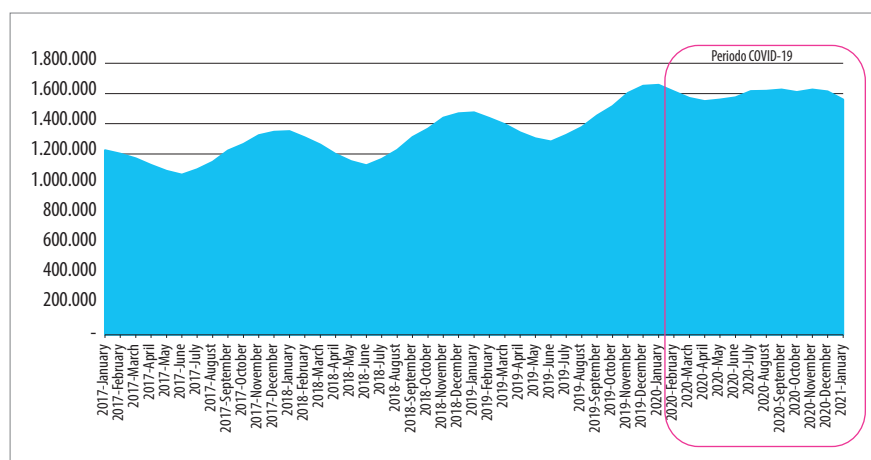
Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito e microdati COB-SISCO Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Particolarmente interessante, infine, è l'andamento delle medie mobili calcolate sui trattamenti attivi per mese (figura 5.12). Limitando necessariamente l'analisi ai dati effettivamente osservati, la serie storica concernente il periodo compreso tra gennaio 2017 e febbraio 2021, oltre a rendere evidente una



progressiva crescita dei trattamenti attivi per mese (da circa 1,2 milioni di trattamenti attivi nel 2017 si passa a circa 1,6 milioni nel 2020), mostra come, con il protrarsi dell'emergenza da Covid-19, la curva sinusoidale che caratterizza l'intera serie storica tende ad appiattirsi. Ciò significa che il tasso di interruzione dei trattamenti per 'uscita dalla disoccupazione' – diversamente da quanto succedeva nel periodo pre-Covid – è decisamente diminuito.

Figura 5.12 Trattamenti attivi NASpl – Medie mobili su tre mesi. Distribuzione gennaio 2017-febbraio 2021



Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito

La misura
Dis-Coll

Decisamente più marginale la misura denominata Dis-Coll dedicata al sostegno al reddito dei collaboratori coordinati e continuativi, agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perso involontariamente l'occupazione e che sono iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'Inps. L'unica quantificazione possibile riguarda il numero di trattamenti (20mila) e di beneficiari (19mila) registrati nell'anno 2020. Non risulta invece possibile giungere a una quantificazione della popolazione potenziale perché – a fronte di un ammontare totale di 346mila cessazioni del rapporto di lavoro regolati da questa forma contrattuale nell'anno 2020 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021b) – non è disponibile l'informazione che identifica la quota di collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'Inps, né tanto meno è noto il numero di assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio che maturano il diritto al sussidio.

5.4 Misure di welfare e ‘trappole di genere’

Le misure di welfare e il modello da cui scaturiscono, al pari di ogni politica pubblica, hanno una specificità di genere. Uomini e donne, infatti, non sono un target di beneficiari omogeneo, ma presentano profonde differenze nella partecipazione (e non partecipazione) al mercato del lavoro e alla vita economica e sociale. Differenze influenzate dalla struttura delle opportunità ma anche da alcuni *bias* di genere, che, anche inconsapevolmente, assegnano a uomini e donne ruoli e aspettative sociali specifiche e che si riflettono conseguentemente nella fase di policy design.

Laddove le citate differenze tra uomini e donne giungono a configurare gap tali da impedire un equo accesso alla vita economica e sociale e un benessere condiviso, allora il tema del riequilibrio di genere dei rapporti economici e sociali diventa un imperativo nel solco dell’uguaglianza sostanziale promossa dalla Costituzione e un monito parallelo agli obiettivi specifici delle singole politiche.

Per questo motivo, l’European Institute for Gender Equality (EIGE) raccomanda ai Paesi membri di adottare per ogni politica pubblica il gender assessment – ossia la valutazione dell’impatto di genere – definita come “un’analisi ex ante di una legge, di una politica o di un programma che consente di identificare, in modo preventivo, la probabilità che una determinata decisione abbia conseguenze negative per lo stato di uguaglianza tra donne e uomini”¹¹. Applicando questo metodo alle fasi di policy making (disegno, implementazione, monitoraggio e valutazione) si può valutare se la misura così configurata possa o meno presentare prevedibilmente effetti divergenti sui destinatari e, in caso affermativo, se tali effetti siano desiderabili o evitabili e quindi correggibili nella fase di implementazione e ridisegno della politica. Per effettuare tale operazione, tuttavia, è necessario un requisito che non è presente in chiave strutturale nei sistemi di rilevazione e monitoraggio delle politiche pubbliche, ossia la fornitura di dati e informazioni disaggregate per genere.

Il punto di partenza è quindi chiedersi se il problema a cui la misura di welfare intende rispondere presenta al suo interno caratteristiche tali da richiedere specificità per uomini e donne. In seconda battuta, dobbiamo domandarci se la misura che si sta introducendo per risolvere il problema individuato, nella sua applicazione può rischiare di determinare effetti divergenti su uomini e donne.

La valutazione dell’impatto di genere per prevenire effetti contraddittori di politiche e programmi

¹¹ Per il Gender impact assessment cfr. <https://bit.ly/3BTwyni>.



Questi due interrogativi hanno alla base un assunto fondamentale: non esistono misure neutre rispetto al genere. Laddove il genere non viene preso in considerazione sin dalla fase di policy design, l'UE adotta il termine *gender blind* per indicare un atteggiamento che volutamente sceglie di non considerare il genere. Per promuovere misure 'sensibili al genere' non è necessario adottare misure formalmente rivolte alle donne o agli uomini, ma è sufficiente applicare il *gender assessment* al complesso delle politiche. L'universalità non è sinonimo di neutralità. Ne consegue che non possono esistere né misure, né riforme 'one sized' ovvero indifferenti nella loro applicazione per le diverse tipologie di destinatari – che sono uomini e donne.

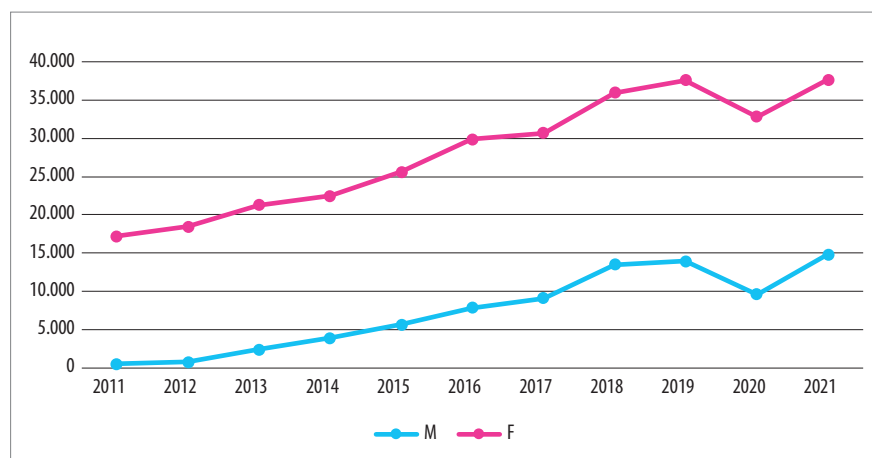
Stante questa premessa, si evidenziano di seguito le conseguenze non previste di due 'mancate' applicazioni del metodo di *gender assessment* a misure di welfare, che, sorte con l'obiettivo di fornire un sostegno a problematiche proprie di uomini e donne, attivano invece proprio il rischio di rafforzamento di alcune criticità di genere e, nello specifico: a) il rafforzamento dell'inattività femminile conseguente all'estensione della NASpl a genitori con figli da 0 a 3 anni che presentano dimissioni volontarie ai sensi dell'art 55 del TU n. 151/2000; b) il rafforzamento del differenziale retributivo di genere conseguente alla conversione del premio di produttività in quota welfare aziendale. L'articolo 55, comma 4, del decreto legislativo n. 151/2001, stabilisce che le dimissioni presentate da coloro che sono genitori, durante i primi tre anni di vita del figlio, vadano 'convalidate' dall'Ispettorato territoriale del lavoro competente, ove accanto ai dati anagrafici e lavorativi forniscano anche informazioni qualitative volte a verificare la libertà di scelta e la legittimità delle motivazioni delle dimissioni. Questa procedura rafforzata si giustifica nel fatto che i genitori vivono o in un periodo coperto dal divieto di licenziamento (primo anno di vita del figlio) o nei due anni successivi, in cui restano le problematiche di cura e gestione della prole e conseguentemente i rischi di discriminazione sul lavoro. Con il decreto legislativo n. 22/2015 si è sancita l'estensione della principale prestazione a sostegno del reddito (NASpl) al lavoratore o alla lavoratrice in possesso di specifici requisiti¹² che si dimette entro il primo anno di età del figlio, configurando l'unico caso in cui la disoccupazione volontaria rende possibile l'accesso a una forma di integrazione al reddito (requisito generale per percepire la NASpl è infatti che la cessazione del lavoro intervenga per cause non imputabili al lavoratore o alla lavoratrice).

Dimissioni con
figli sino ai 3 anni
ed accesso
alla Naspi

¹² Le dimissioni della madre o del padre devono essere date nel periodo che va dai 300 giorni prima della data presunta del parto fino al compimento del primo anno di vita del figlio (circolare Inps n. 94/2015). L'efficacia delle dimissioni dipende, comunque, dalla convalida e solo dopo il provvedimento di convalida sarà possibile effettuare richiesta di accesso alla NASpl.

C'è un effetto osservabile dell'attivazione di questa opzione sulla dinamica delle richieste di convalida. Osservando l'andamento delle convalide dell'ispettorato nazionale del lavoro (INL) dal 2011 al 2021, in un contesto italiano, comunque, di natalità decrescente (figura 5.13) si osserva che: i recessi convalidati sono un fenomeno in progressivo aumento sia per madri che per padri. Passiamo dalle 17.175 dimissioni di madri e 506 di padri nel 2011 alle 21.282 di madri e 2.384 di padri nel 2013. Successivamente, alle 25.620 dimissioni di madri e 5.629 di padri nel 2015, fino alle 37.662 di madri e 14.774 di padri nel 2021 – considerando a parte il calo nell'anno 2020 per gli effetti di policy rivolti esplicitamente al mantenimento dei posti di lavoro.

Figura 5.13 Numero recessi convalidati a genitori con figli 0-3 anni, per genere (2011-2021)



Fonte: elaborazione Inapp su dati INL

Pur restando ampio il divario tra uomini e donne nelle scelte di recesso dal lavoro (le motivazioni prevalenti sono di 'difficoltà di conciliazione' per le donne e di 'passaggio ad altro lavoro/azienda' per gli uomini), per entrambe le tendenze due date appaiono rilevanti: il 2013 e il 2015. Nel primo caso, l'incremento può essere in parte riferibile all'aumento della platea di beneficiari/e sancito dalla legge Fornero (legge n. 92/2012) che ha esteso la tutela di madri e padri oltre il limite del divieto di licenziamento (che è entro l'anno di vita del figlio) sino ai 3 anni di età del figlio. Ma l'incremento dettato dal 2015 in poi, a platea invariata, risente evidentemente dell'influsso dell'opzione di accesso alla NASpl. La convalida di dimissioni volontarie che presenta come



contropartita la fruizione di uno strumento di sostegno al reddito può apparire particolarmente allettante laddove le difficoltà di conciliazione si associno anche alla non accessibilità economica di servizi di cura sostitutivi del genitore che lavora. Accanto all'aspetto positivo di sostegno economico fornito da questa soluzione, pertanto, una valutazione in ottica di *gender assessment* induce a valutare alcune controindicazioni.

L'accesso alla NASpl, vincolata alla rinuncia al lavoro da parte delle donne, può rischiare di alimentare il fenomeno tipicamente femminile di abbandono del lavoro a seguito di maternità o per carichi di cura, costituendone un incentivo indiretto. E conseguentemente rafforzare il tasso di inattività femminile, ampiamente superiore a quello maschile e superiore alla media europea proprio in presenza di carichi familiari. Ricordiamo infatti che, a seguito della maternità, in Italia una donna su sei lascia il mercato del lavoro¹³ e che la percentuale di donne, con almeno un figlio, che non ha mai lavorato per prendersene cura è pari all'11,1%, rispetto a una media europea del 3,7%¹⁴. La scelta di abbandonare il lavoro da parte delle donne (lavoro che è insieme di competenze, relazioni e prospettive, oltreché fonte di autonomia economica) con la contropartita di una integrazione del salario, sicuramente utile al bilancio familiare, presenta quindi conseguenze pagate col sacrificio prevalente della donna, difficilmente recuperabili con un rientro posticipato nel mercato del lavoro, sempre più complesso per le over 40. A testimoniare la valenza di *pushing factor* dell'opzione NASpl, va rilevato anche che le richieste di recessi convalidate agli uomini sono in progressivo aumento dal 2015, nonostante le motivazioni prevalenti, pur in presenza di figli da 0 a 3 anni, non siano di risposta a esigenze di cura familiare.

Conversione
premio
produttività
monetario
in welfare
aziendale

Il premio di produttività rappresenta la quota aggiuntiva alla retribuzione che viene riconosciuta ai/alle dipendenti al raggiungimento di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione. Nell'ambito della struttura della retribuzione esso appartiene alla parte variabile del salario, solitamente oggetto di contrattazione di secondo livello. Le leggi di Stabilità del 2016, 2017 e 2018, confermate da quella del 2022¹⁵ hanno previsto, nell'ambito del welfare contrattato, due modalità di erogazione del premio di risultato: la possibilità di riceverlo in busta paga, tassato al 10%, oppure la possibilità di convertire tale premio in beni e servizi di welfare, in regime di detassazione totale per il lavoratore e la lavoratrice e l'esonero contributivo totale per l'azienda.

¹³ Inapp-PLUS, 2021.

¹⁴ Istat (2021), cfr. in particolare cap. 3, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*.

¹⁵ Per gli aspetti operativi cfr. Circolari 28/E/2016 e 5/E/2018 dell'Agenzia delle Entrate.

Il rapporto Edenred sul welfare aziendale in Italia del 2022 (Endered 2022) evidenzia come la conversione del premio di produttività monetario in misure di welfare aziendale interessi attualmente circa due beneficiari ogni dieci, in costante crescita dal 14% del 2019, e il suo ammontare complessivo sia pari a circa il 21% delle quote a disposizione nel 2021. Tale rapporto non fornisce dati disaggregati uomo/donna, ma, in ottica di *gender assessment*, è possibile comunque evidenziare come la conversione in welfare del premio di risultato monetario abbia una profonda implicazione di genere, pur in presenza di una misura concepita come 'universale'. Gli effetti di tale pratica vanno a rafforzare due fenomeni a forte connotazione di genere: la specializzazione femminile nella funzione di cura e il *gender pay gap*.

Nell'ambito dei servizi di welfare oggetto di 'scambio', ampio spazio è occupato dai servizi di cura, assistenza e sostegno familiare, bonus e facilitazioni alla gestione della casa e degli acquisti. Tutte componenti che attengono all'esercizio di funzioni svolte ordinariamente in prevalenza dalle donne.

In un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione italiana e di ampliamento della c.d. 'generazione sandwich' ossia la generazione tra giovani e anziani (e grandi anziani), la responsabilità di cura è in capo a 12 milioni e 746mila persone tra i 18 e i 64 anni, ovvero il 34,6% della popolazione¹⁶, in prevalenza donne. Tale funzione, tuttavia, non è esercitata in un contesto di condivisione con l'uomo: secondo ILO (2018), in Italia, le donne svolgono 5 ore e 5 minuti di lavoro non retribuito di assistenza e cura al giorno, mentre gli uomini un'ora e 48 minuti. Le donne quindi si fanno carico del 74% del totale delle ore di lavoro non retribuito di assistenza e cura – dato che pone l'Italia al quinto posto nel continente europeo (dopo Albania, Armenia, Portogallo e Turchia). Il differenziale retributivo di genere si attesta in Italia nel 2021 al 43%¹⁷. Considerando le diverse caratteristiche della partecipazione maschile e femminile al mercato del lavoro e il principio di parità salariale, ossia di eguale retribuzione per eguale mansione, la componente del salario che determina le maggiori differenziazioni di genere è proprio la parte variabile, sede di determinazione del premio di produttività.

Stante quindi la specializzazione femminile nella funzione di cura e il *gender pay gap*, la conversione del premio di produttività da monetario a servizio di welfare, in prevalenza nel settore della cura, per le donne rischia di rappresentare un rafforzamento delle citate criticità. Questo rischio diventa ancora

¹⁶ In particolare (Istat 2019) 2 milioni e 827mila persone si occupano di familiari malati, disabili o anziani; 646mila persone curano contemporaneamente figli con meno di 15 anni e altri familiari di 15 anni e più non autosufficienti; 10 milioni e 564mila persone curano figli minori di 15 anni; 353mila persone curano figli minori di 15 anni non coabitanti.

¹⁷ Secondo la metodologia di calcolo del *gender overall earning gap*, Eurostat.



più rilevante nel momento in cui il welfare aziendale rappresenta l'unica opzione di accesso a servizi di cura in un contesto economico e sociale in cui l'offerta pubblica non è presente, adeguata o agevolata economicamente. E quindi il contesto aziendale e il rapporto di lavoro si trovano a fornire risposte individuali a esigenze di rilevanza sociale che dovrebbero essere sostenute per via collettiva.

In sintesi, nell'ipotesi di conversione di una parte della retribuzione in welfare aziendale, si fornisce alle donne uno strumento per continuare a farsi carico unilateralmente di soluzioni di welfare sostitutive di una funzione di cura che il sistema sociale attribuisce loro come 'propria', con l'effetto ulteriore di riduzione della propria retribuzione, già mediamente più bassa di quella maschile, contribuendo ad ampliare il già ampio *gender pay gap*.

Conclusioni e prospettive

Le evidenze trattate in questo capitolo mettono in luce la necessità di introdurre o di rimodulare le misure previste dal sistema di protezione sociale del nostro Paese, come già era stato fatto a seguito della pandemia da Covid-19. Nonostante i tentativi di riforma di alcuni istituti degli ammortizzatori sociali, l'aumento dell'occupazione atipica e del lavoro povero richiede una risposta pronta e repentina da parte del policy maker affinché si riduca per le fasce più deboli e meno tutelate della popolazione il rischio di esclusione sociale.

La regolamentazione del mercato del lavoro e il *welfare state* italiano sono stati infatti pensati e strutturati a partire dal concetto di lavoratore con contratto a tempo indeterminato e full-time. Tale tipologia di contratto, definita standard, garantisce maggiore stabilità e sicurezza sul lavoro e riduce il rischio di finire in condizioni di povertà. Il *welfare state* italiano può, inoltre, essere definito come un sistema particolaristico, ovvero modellato sulla base di interessi specifici e non in chiave strettamente universale.

Negli ultimi anni tale sistema ha subito forti stress dovuti alle grandi trasformazioni operanti nel mercato del lavoro, alla globalizzazione dell'economia e dei mercati finanziari e alla mutata struttura della popolazione. Questo nuovo contesto porta non solo a nuovi rischi sociali, ma incide sulle condizioni familiari e lavorative che si modificano sempre più rapidamente. L'Italia si trova così a dover affrontare nuovi rischi sociali e bisogni che necessitano un riconoscimento nel sistema di protezione sociale. L'impostazione generale del nostro sistema di welfare è più rivolta a chi è già nel mondo del lavoro (i cosiddetti *insiders* al sistema), mentre lascia poco spazio a chi ancora deve intraprendere il suo percorso lavorativo. Un sistema di welfare molto orientato

ai problemi dell'invecchiamento e troppo poco a temi quali il cambiamento del nucleo familiare o l'inclusione sociale.

Tutto questo evidenzia la necessità di riformare il welfare italiano per andare verso un modello pubblico universale che si muova a seconda del bisogno e non della categoria cui il lavoratore appartiene. Un sistema, quindi, che sia in grado di adattarsi rispetto a ciò di cui la società necessita e di rispondere alle nuove sfide del mercato del lavoro, sfide che richiedono soluzioni efficaci ma anche innovative. Del resto, è lo stesso Consiglio europeo che nel 2018¹⁸ sottolineava l'importanza che ciascuno Stato membro modernizzasse il proprio sistema di welfare al fine di ottenere una maggior equità e una minore divisione e segmentazione tra le varie forme di occupazione. L'aumento delle disuguaglianze può rendere inadeguati i regimi contributivi e può quindi richiedere misure maggiormente redistributive che assicurino sia l'efficacia che l'equità, finanziate mediante la fiscalità generale. Il welfare dovrebbe infine garantire un effettivo pluralismo di offerta in cui, accanto allo Stato e al privato, agiscano anche famiglie e organizzazioni non profit, che non devono essere utilizzate come *sostitutive* laddove il pubblico non arriva, ma come *alternative* per il cittadino.

Come illustrato nelle pagine di questo capitolo, qualcosa si sta iniziando a fare per apportare delle modifiche al sistema di protezione sociale, si veda ad esempio la riforma degli ammortizzatori sociali, ma, data la crescente disuguaglianza e povertà, tali interventi risultano ancora insufficienti ai fini della salvaguardia della condizione di molti lavoratori.

Bibliografia

- Baldini M., Pacifico D. (2021), Per i lavoratori poveri va ripensato tutto il sistema di sostegno, *Lavoce.info*, 26 ottobre <<https://bit.ly/3yywyZd>>
- Barbieri G., Scherer S. (2009), Labor market flexibilisation and its consequences in Italy, *European Sociological Review*, 25, n.6, pp.677-692
- Berton F., Devicienti F., Pacelli L. (2011), Are temporary jobs a port of entry into permanent employment? Evidence from matched employer-employee data, *International Journal of Manpower*, 32, n.8, pp.879-899
- De Minicis M. (2021), Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila, *Sinapsi*, XI, n.1, pp.84-99
- Edenred (2022), *Osservatorio Welfare. Il rapporto sul welfare aziendale in Italia*, Milano, Edenred <<https://bit.ly/3LR97zu>>

¹⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (UE) 2018/1215 del Consiglio del 16 luglio 2018 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.*



- Giubboni S. (2013), Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n.4, pp.693-710
- ILO (2018), *Care work and care jobs for the future of decent work*, Geneva, ILO <<https://bit.ly/2wHcTq7>>
- ILO (2017), *World Employment and Social Outlook. Trends 2017*, Geneva, International Labour Office <<https://bit.ly/3s88Grw>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3LMIKed>>
- INL - Ispettorato nazionale del lavoro (2000), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Anno 2020*, Roma, INL <<https://bit.ly/3DZu1e0>>
- Inps (2021), *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3fZlNr8>>
- Istat (2021), *BES 2021. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3CQv7YB>>
- Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat (2019), *Conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2018, Statistiche Report*, 18 novembre <<https://bit.ly/3yBj5Qd>>
- Lo Bello S. (2021), *La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti (CIG: Historical Evolution, Features and Limitations)*, Occasional Paper n.602, Roma, Banca d'Italia
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021a), *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3tZrZVi>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021b), *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2021*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3RHS2cx>>
- Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S., Vanhercke B. (2019), *In-work poverty in Europe. A study of the national policies*, Brussels, European Commission <<https://bit.ly/3SKaWkc>>
- Raitano M. (2021), How to better monitor in-work poverty, in European Commission (2021), *In-work poverty in Europe: is the EU indicator still fit for purpose?* Conference proceedings, training and workshops, 23 novembre <<https://bit.ly/3BRf76R>>

Focus - Reddito di cittadinanza: condizionalità e beneficiari



La principale politica nazionale di contrasto alla povertà è attualmente codificata nel Reddito di cittadinanza (RdC)¹ che, raccogliendo l'eredità del Reddito di inclusione (Rel)², rappresenta l'ultima forma dello schema nazionale di reddito minimo in Italia. Sebbene di breve durata (da gennaio 2018 a marzo 2019) la precedente misura – il Rel – ha avuto alcuni effetti nel ridurre la povertà assoluta in Italia, come dimostrano le statistiche relative al 2019 (Istat 2020). Nonostante l'iniziale basso livello di take-up rispetto alla platea di potenziali beneficiari (Gallo e Sacchi 2019), il Rel ha rappresentato un cambio di paradigma rispetto alle prime sperimentazioni applicate a livello locale, cristallizzando canali stabili di finanziamento per i trasferimenti e i servizi sociali³. L'offerta integrata dei servizi erogati e la presa in carico, nonché le modalità di co-

stituzione degli Ambiti territoriali sociali (ATS)⁴, da garantire in egual misura su tutto il territorio nazionale, sono diventati Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e tali previsioni hanno mantenuto la loro importanza giuridica come nelle parti non modificate dal nuovo RdC (D'Emilione *et al.* 2021; Giuliano e Menegatti 2019).

Da marzo 2019 è entrato in vigore il RdC che, con l'incremento di risorse previsto dalla legge di Bilancio 2020⁵, ha visto un sostanziale aumento della platea di beneficiari e un innalzamento del valore del beneficio economico da circa 300 a circa 550 euro, come mostra la figura che segue, e dunque ha avuto un effetto positivo rispetto all'obiettivo del policy maker di ridurre la povertà in Italia in quanto si è rivolta a una popolazione più ampia con un importo economico del beneficio maggiorato.

¹ Decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, <https://bit.ly/2HvJWUR>.

² Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, <https://bit.ly/3g8Ms5S>.

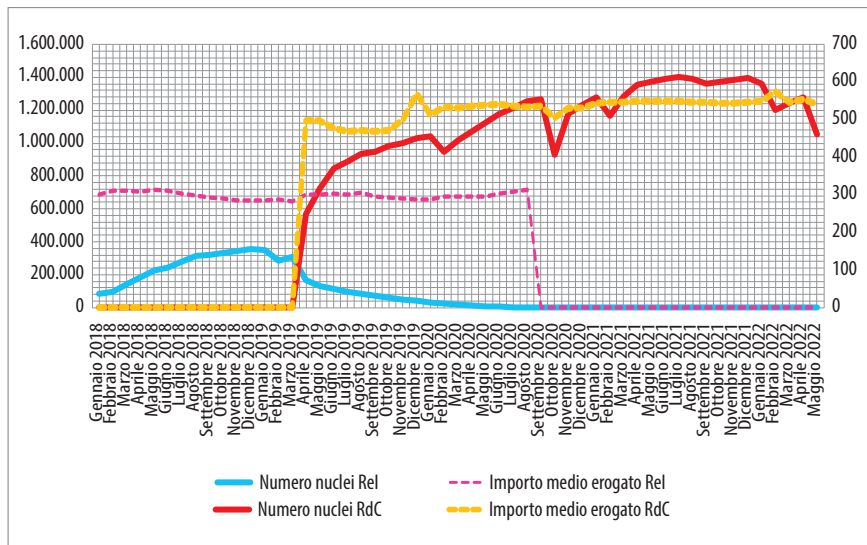
³ Fondo Povertà poi confluito nel Fondo per il Reddito di cittadinanza.

⁴ L'Ambito territoriale rappresenta la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. L'Ambito è individuato dalle Regioni, ai sensi della L. n. 328/2000, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati.

⁵ Con la legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024* (<https://bit.ly/3VniGKV>), sono state incrementate di circa 1.060 milioni l'anno, dal 2022 al 2028 e, a decorrere dal 2029, le risorse destinate alla dotazione per il Reddito di cittadinanza. Risorse che si aggiungono ai circa 5,9 miliardi di euro nel 2019, 7,2 nel 2020, 7,4 nel 2021 e 7,2 nel 2022 già contenuti nella legge istitutiva del fondo per il Reddito di cittadinanza (cfr. Centra *et al.* 2022 per le altre risorse e <https://bit.ly/3TfXtRk>).



Figura 1. Numero percettori di misure di sostegno al reddito (asse sinistro) e importi erogati (asse destro), dati mensili



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps

La nuova misura è strettamente legata ad alcune condizionalità che riguardano l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale che può prevedere attività di servizio alla comunità (i PUC – vedi box 1), di riqualificazione professionale o di completamento degli studi. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, che non siano occupati e che non frequentino un regolare corso di studi. L'orientamento verso una misura *welfare to work* diventa più netto, attraverso la definitiva separazione di nuclei definiti occupabili, convocati dai Centri per l'impiego per siglare il Patto per il lavoro (o in alternativa il Patto per la formazione) e di nuclei familiari non 'occupabili' che vengono invece indirizzati ai Servizi sociali per siglare il Patto per l'inclusione sociale (PaIS), a cui si accede attraverso una valutazione

multidimensionale. Questo doppio canale risulta essere la caratteristica più riconoscibile, e per certi versi più controversa, della nuova misura.

L'esplosione dell'evento pandemico nel 2020 e tutti gli stravolgimenti sociali, nonché economici, che ne sono seguiti forniscono una seconda caratterizzazione che ha influito lungamente sulla diffusione degli effetti e sulla capacità di valutazione d'impatto del RdC. Valutazioni e analisi che comunque non sono mancate, come quella presentata dall'apposito Comitato di valutazione del RdC alla quale ha partecipato attivamente anche l'Inapp – la c.d. Commissione Saraceno – che a novembre 2021 ha presentato la sua Relazione finale (MLPS 2021b) e le dieci proposte per il miglioramento della misura (MLPS 2021a). Tali osservazioni e suggerimenti di miglioramento erano anche stati, almeno in parte, anticipati dagli studi dell'Inapp le cui rile-

vazioni hanno coinvolto beneficiari della misura, Servizi sociali, Ambiti territoriali e Centri per l'impiego (Inapp *et al.* 2022; De Angelis *et al.* 2021).

Altre evidenze empiriche provengono dalle analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia (2021), oltre che dai recenti risultati dell'indagine Inapp-PLUS (Inapp 2022), e sembrano andare nella stessa direzione: potenziare lo strumento e renderlo adattabile ai bisogni sociali individuali, eliminando strozzature in entrata che ostacolano il take-up delle famiglie bisognose e non gravare la valutazione della misura di altre dinamiche insite nella struttura occupazionale italiana (lavoro povero, sommerso, divari territoriali, ristagno economico, povertà educativa) che invece andrebbero affrontate con strumenti completamente diversi (Baldini e Gallo 2020).

Una quota rilevante di beneficiari, quasi il 38%, aveva avuto un contratto alle dipendenze o parasubordinato negli ultimi 24 mesi. Dunque, chi percepisce il RdC non è fuori dal mercato del lavoro, ma nel mercato del lavoro non trova le condizioni per emergere dalla povertà (Centra *et al.* 2022). È inoltre emerso come la mancanza di un adeguato ammortizzatore sociale pensato per i lavoratori poveri contribuisca a ingrossare le fila del Reddito di cittadinanza (De Minicis e Marucci 2021). Sarebbe dunque lo stesso mercato del lavoro a creare la povertà, e lavorare sulle sue distorsioni è fondamentale sia per contenere la platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza che per un loro adeguato reinserimento.

Il tema delle misure di sostegno al reddito, e in particolare del RdC, ha avuto una tale risonanza nel più recente dibattito pubblico da rendere rilevante osservare le considerazioni e le percezioni espresse dalla cittadinanza. L'indagine Inapp-PLUS, nelle wave 2018 e 2021, prevedeva una ricca sezione proprio rispetto allo stato d'animo popolare in merito al Reddito di cittadinanza (Inapp 2022). Un primo sguardo a distanza di tre anni, con una pandemia intervenuta nel frattempo, sui dati dell'indagine prima citata,

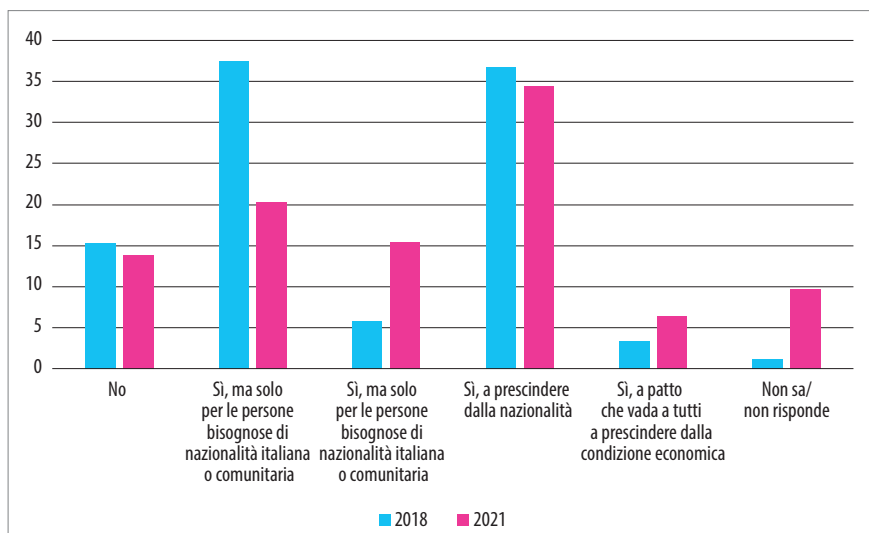
evidenzia nell'opinione pubblica un clima più propenso alla redistribuzione. Nel 2018, alla domanda sulla volontà di una misura di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano, il 15,3% dei rispondenti dichiarava di non volere una misura di sostegno al reddito; nel 2021 questo dato scende al 13,8%. Se questo indica un leggero cambio di tendenza rispetto alla quota di chi era sostanzialmente contrario alla policy, sicuramente influenzato dalla crisi causata dalla pandemia, quello che invece cambia sostanzialmente è la tipologia di misura che i rispondenti hanno in mente. Come mostrato nella figura 2 sono nettamente diminuiti (17 punti percentuali) i sostenitori di una politica di sostegno al reddito che vada solo a sostegno degli italiani, lasciando fuori cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari. Aumentano invece i sostenitori di una misura di sostegno al reddito rivolta a cittadini italiani e stranieri comunitari (di dieci punti percentuali). Allo stesso tempo, diminuisce leggermente la quota di chi crede che sia necessaria per tutti a prescindere dalla nazionalità (2 punti percentuali), mentre aumenta la quota di chi crede che dovrebbe essere rivolta a tutti, a prescindere dalla situazione economica (3 punti percentuali).

Una maggior apertura alla redistribuzione, a prescindere dalla nazionalità, si riscontra tra le donne e i rispondenti con alto livello di istruzione. Nel 2018 il 38,3% delle donne, contro il 35,1% degli uomini, dichiara di essere favorevole a una misura di sostegno al reddito a prescindere dalla nazionalità, e nel 2021 la forbice si restringe, ma comunque è favorevole il 35% delle donne contro il 33,8% degli uomini.

Considerando il livello di istruzione, il 47,3% dei rispondenti con almeno una laurea è favorevole a una misura di sostegno al reddito a prescindere dalla nazionalità, contro il 33,1% di quelli con livello d'istruzione fino alla scuola media inferiore. Nel 2021 sono il 42,9% dei laureati e il 31,2% con titolo fino alla scuola media inferiore a dichiararlo.



Figura 2. Sarebbe favorevole, in termini generali, a una misura nazionale di sostegno al reddito?



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2018 e 2021

Il tema delle misure di sostegno al reddito è, inoltre, centrale nel PNRR. La cui Missione 5 è volta, infatti, “a evitare che dalla crisi in corso emergano nuove disuguaglianze e ad affrontare i profondi divari già in essere prima della pandemia, per proteggere il tessuto sociale del Paese e mantenerlo coeso”. Nel Piano, in realtà, si fa riferimento a diverse forme di povertà: educativa, energetica, abitativa, minorile, non si prende esplicitamente in esame una misura contro la povertà assoluta, ma si fa riferimento a più approcci: ambiente, casa, educazione e ambito socio-educativo, sanità. Sarà quindi fondamentale che tali approcci siano sistemici e connessi tra loro. La sfida in realtà sarà proprio la creazione di una forte infrastruttura di welfare locale, capace di sostenere i cambiamenti in atto per accompagnare le persone verso una maggiore inclusione sociale.

In questa direzione vanno anche i risultati emersi dall'indagine Inapp-PLUS che evidenziano la scarsa capacità dei servizi di riuscire a gestire la presa in carico dei beneficiari, che è quella che può maggiormente incidere sull'uscita dalla trappola della povertà. A questo riguardo, molto va ancora fatto e non andrebbero sprecati gli sforzi che gli enti locali hanno introdotto già per l'implementazione del Reddito di inclusione. Da questo punto di vista, una lettura congiunta del lavoro fatto a livello d'implementazione, sia dal lato Ambiti territoriali sociali che Centri per l'impiego⁶, sulle misure di sostegno al reddito, suggerisce proprio che un approccio di integrazione sistemica nella gestione dei servizi rappresenta un punto di forza anche rispetto al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (D'Emilione et al. 2022).

⁶ Si veda <https://bit.ly/3CDKEcT>.

Spostando lo sguardo su altre valutazioni, che hanno riguardato comparazioni con altri Paesi europei (Raitano *et al.* 2021), il dibattito viene riportato sul cuore del problema: sconfiggere l'alto rischio di esclusione sociale che si sta propagando orizzontalmente e verticalmente. L'impressione è che il dibattito spesso si concentri su un misunderstanding ontologico, che confonde l'obiettivo (la fuoriuscita, per quanto lenta e difficile, da una condizione di povertà) con i mezzi (i trasferimenti monetari): i correttivi andrebbero allora indirizzati più al rafforzamento dei servizi sociali e a ridurre le strozzature tipiche del mercato del lavoro italiano piuttosto

che a incidere sull'entità dei trasferimenti e sulle condizionalità. Riportare l'obiettivo al centro è quello che anche le analisi Inapp cercano di fare producendo policy advice su basi empiriche.

Oggi purtroppo altre minacce a seguito dell'escalation di violenza sui confini ucraini rischiano di trasferire i costi sociali di un'inflazione incontrollata sulle classi sociali più vulnerabili. È quindi con maggior interesse che occorre fare tesoro di questi risultati e, rimandando per approfondimenti alla nostra copiosa produzione scientifica, interpretare le analisi alla luce di questa breve disamina.

Box 1. PUC (Progetti utili alla collettività)

Sulla scia della misura sperimentale #diamociunamano del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività previste per la realizzazione della parte attiva del RdC, e al fine di adempiere agli impegni per il compimento del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale, il legislatore ha introdotto i Progetti utili alla collettività (PUC).

I PUC sono "progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, cui il beneficiario del RdC è tenuto a offrire la propria disponibilità ai sensi dell'art. 4, comma 15, del decreto-legge n. 4 del 2019" (art. 1, comma 1, lett. b), D.M. 22 ottobre 2019, *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)* del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali).

L'obiettivo dei PUC è caratterizzato dallo scambio e dal 'corrispettivo sociale' (Fondazione Zancan 2015). I Comuni – in qualità di titolari dei PUC – "possono prevedere" il coinvolgimento di altri enti territoriali e, con procedura pubblica, degli enti del Terzo settore, ma senza l'ausilio 'partecipativo' degli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione (art. 55, D.Lgs. 3 luglio 2017, n.117, *Codice del Terzo settore*, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, e s.m.i.). Il coinvolgimento del Terzo settore nei PUC avviene fuori da un processo sistemico, reciproco, dialogico di sussidiarietà circolare e di resa operativa di meccanismi e dispositivi di governo delle pratiche collaborative.

I PUC potrebbero rappresentare per i territori uno strumento di esercizio di esperienze positive di amministrazione condivisa e, quindi, di collaborazione circolare, anche nella prospettiva di una *renovatio giuridica* dello strumento.

Il Comitato scientifico per la valutazione del RdC (MLPS 2021a), sottolinea che per rendere concretamente operativi i PUC è necessario:

- rafforzare/formare adeguatamente l'organico dei servizi sociali comunali;
- definire in maniera più chiara la governance, che coinvolge realtà pubbliche, terzo settore, privati;



- valutare se utilizzare criteri di priorità generali e rigidi per coinvolgere i beneficiari nei PUC;
- individuare modalità adeguate a far funzionare i progetti e a rafforzare le capacità delle persone/beneficiari.

Anche nelle risultanze e nelle conseguenti osservazioni/proposte nel monitoraggio RdC della Caritas italiana (2021) si riversa quanto sopra rappresentato dal Comitato scientifico, a cui si aggiunge la necessità di:

- una maggiore fluidità funzionale della piattaforma GePI e al contempo un dialogo più strutturato con la piattaforma MyAnpal;
- strumenti di monitoraggio e supervisione sia dei beneficiari che dell'avanzamento del progetto;
- rendere la procedura amministrativa di attivazione/realizzazione meno burocratica per i Comuni (ciò rappresenta un ostacolo alla diffusione dei PUC);
- superare la dicotomia tra lavoro e sociale;
- prevedere per i beneficiari la certificazione delle competenze acquisite al termine del progetto.

La legge di Bilancio 2022 ha introdotto alcune modifiche al RdC e per quanto riguarda i PUC: "i Comuni saranno tenuti a impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC residenti, che svolgeranno l'attività a titolo gratuito senza l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato o di pubblico impiego".

Dalla nostra consultazione (19/04/2022) dei progetti resi pubblici dai Comuni nella piattaforma esterna GePI, ne risultano presenti 17.273. Scendendo nel dettaglio 6.663 risultano terminati tra il 2020 e il 2021, 6.823 sono 'PUC attivi', i restanti 3.787 sono 'Disponibili per associazione beneficiari' da parte del Comune o del Centro per l'impiego. Il numero complessivo dei beneficiari richiesti è pari a 18.823, di cui 6.810 nei richiamati 'PUC attivi' e 3.767 'Disponibile per associazione beneficiari'. La regione con il maggior numero di PUC proposti da parte dei Comuni è la Lombardia (2.624), seguono Puglia (2.184), Campania (1.690), Lazio (1.659), Sicilia (1.418), Calabria (1.189), Sardegna (1.139), Piemonte (994), Abruzzo (976), Emilia-Romagna (767), Toscana (506), Marche (426), Basilicata (413), Veneto (394), Liguria (365), Molise (297), Friuli-Venezia Giulia (128), Umbria (101), Valle D'Aosta (3). Le Province autonome di Trento e Bolzano sono a quota 0. L'ambito principale delle attività di interesse dei PUC (offerta) riguarda il sociale (6.128), seguono ambiente (4.642), tutela dei beni comuni (3.266), cultura (2.453), formazione (626), ambito artistico (138).

Nella piattaforma non sono visibili/presenti informazioni sugli enti del Terzo settore coinvolti/attivati nei PUC.

Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Primi risultati della ricerca sull'evoluzione della povertà in Italia a seguito della pandemia di Covid-19 e le conseguenti proposte di policy*, 6 luglio <<https://bit.ly/3EEBX11>>
- Baldini M., Gallo G. (2020), Per il reddito di cittadinanza è tempo di bilanci, *Lavoce.info*, 6 novembre <<https://bit.ly/3MtUL8E>>
- Caritas italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Centra M., De Angelis M., Deidda M., Filippi M., Luppi M., Menegatti V. (2022), *Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp Working paper n.87, Roma, Inapp
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Luppi M. (2022), I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, XII, n.1, pp.62-79 <<https://bit.ly/3TljyOA>>
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp Working Paper n.72, Roma, Inapp
- De Angelis M., Giuliano G., Ranieri C. (2021), La sfida dei territori dal Rel al RdC: i risultati dell'indagine Inapp. Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle D'Aosta, Intervento a *La sfida dei territori dal Rel al RdC: i risultati dell'indagine Inapp*, Roma, Inapp, 4 novembre <<https://bit.ly/3SVxwqq>>
- De Minicis M., Marucci M. (2021), Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero, *lavoce.info*, 10 ottobre 2021 <<https://bit.ly/3CFQZom>>
- Fondazione Zancan (2015), Welfare generativo e azioni a corrispettivo sociale. Proposta di legge, *Studi Zancan*, n.6, pp.14-18
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Giuliano G., Menegatti V. (2019), *Secondo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del Rel*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3VqSLSQ>>
- Inapp (2022), *Reddito di cittadinanza. Evidenze dall'indagine Inapp-PLUS*, Inapp Policy Brief n.27, Roma, Inapp
- Inapp, Ancora A., Giuliano G.A. (2022), *Dal Rel al RdC. Il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà*, Inapp Report n.28, Roma, Inapp
- Istat (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Statistiche Report, 16 giugno, Roma, Istat <<https://bit.ly/3MBydCX>>
- MLPS (2021a), *Dieci proposte per migliorare il Reddito di cittadinanza. Sintesi della relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3T1LjM7>>
- MLPS (2021b), *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3etJ05v>>
- Raitano M., Jessoula M., Gallo G., Pagnini C. (2021), *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, Luxembourg, European Union





Focus - Stato dell'arte e traiettorie future in tema di non autosufficienza

La condizione di povertà e di marginalizzazione sociale può essere ulteriormente aggravata da situazioni di non autosufficienza che richiedono uno sforzo specifico che vada nella direzione dell'attuazione di soluzioni mirate a tali situazioni. Le stime più recenti indicano che la platea di anziani in condizioni di non autosufficienza raggiunge la quota di 2,9 milioni. Tale quota è destinata a "raddoppiare fino a quasi 5 milioni entro il 2030".

Il periodo emergenziale da Covid-19, come messo in evidenza nel precedente rapporto Inapp, ha mostrato le diverse criticità legate alle capacità di risposta sociali e sanitarie di un Paese connotato da forti divari territoriali e da una consistente frammentarietà dei modelli di intervento sulle condizioni di fragilità e, in particolar modo, della gestione dei servizi a supporto delle persone anziane, non autosufficienti e con disabilità. In risposta alle nuove sollecitazioni intervenute a seguito della pandemia, il Governo ha adottato una serie di provvedimenti, destinati a incrementare ulteriormente le risorse del Fondo per la non autosufficienza (FNA) e a rafforzare e rendere organici gli interventi sulla materia nel Paese¹. Nella presente fase storica è possibile apprezzare, nell'enunciazione dei principi cardine e nelle strategie delineate, una non scontata convergenza tra i principali dispositivi di programmazione, prevalentemente

orientati a un rafforzamento dei servizi a presidio del territorio, oltre che a favorire solidi processi di integrazione tra i sistemi preposti a soddisfare dimensioni diverse ma complementari di bisogni complessi.

Il punto maggiore di attenzione è fornito dalla legge di Bilancio 2022 (legge del 30 dicembre 2021, n. 234), che individua una serie di interventi (affrontati nei commi 159-71) destinati ad aprire alla realizzazione del processo di riforma, e dalle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. In particolare, l'art. 1 comma 159 della sopra richiamata legge di Bilancio, caratterizza i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) come interventi, servizi, attività e prestazioni integrate, con un carattere di universalità per il territorio nazionale, al fine di garantire ai cittadini qualità di vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.

Anche il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023² imprime un nuovo slancio alla strutturazione delle funzioni e degli interventi in materia di programmazione dei servizi sociali, individuando quali LEPS alcuni aspetti specifici della organizzazione del servizio e delle professionalità operanti in ambito sociale, nonché iniziando a definire l'offerta di servizi e interventi in ambiti specifici quali la tutela

¹ "Il Fondo per le non autosufficienze è integrato per un ammontare pari a euro 100 milioni per l'anno 2022 (per un ammontare complessivo di 822 milioni di euro, ndr), a euro 200 milioni per l'anno 2023, a euro 250 milioni per l'anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dall'anno 2025" (art. 1, comma 168, legge 30 dicembre 2021, n. 234).

² Adottato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con decreto 30 dicembre 2021, *Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023*, <https://bit.ly/3EJCwdH>.

delle persone di minore età e delle famiglie, l'integrazione socio-sanitaria nella presa in carico delle fragilità e nell'articolazione del passaggio dall'assistenza ospedaliera al territorio.

Sul versante della non autosufficienza, gli interventi finanziati dal recente Avviso 1 del 2022, nell'ambito della Missione 5 del PNRR sono volti a favorire le attività di inclusione sociale di determinate categorie di soggetti fragili e vulnerabili (famiglie e bambini, anziani non autosufficienti, disabili e persone senza dimora)³. I destinatari sono complessivamente circa 600 Ambiti sociali territoriali (ATS) e singoli Comuni, chiamati con i loro progetti a promuovere l'autonomia delle persone e la loro de-istituzionalizzazione, anche in ottica di prevenzione, considerando che per tali fini è necessario rafforzare i servizi sociali e la qualità dell'offerta dei servizi stessi, con prioritaria attenzione alla domiciliarità; offrire soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative per le persone anziane, al fine di garantire loro una vita autonoma e indipendente; provvedere alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture residenziali pubbliche in gruppi di appartamenti autonomi dotati di strumentazione tecnologica innovativa; favorire l'integrazione socio-sanitaria; semplificare l'accesso ai servizi.

I suddetti provvedimenti saranno affiancati da una riforma del Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti, prevista nel quadro del PNRR, Missione 5 Componente 2.1 Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale. Tale riforma è tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti con indirizzi e interventi volti alla semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso socio-sanitario e all'individuazione di modalità di riconoscimento

della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale, la valutazione multidimensionale, la definizione di un progetto individualizzato che determini e finanzi i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza a domicilio, nell'ottica della de-istituzionalizzazione. In particolar modo, il punto di partenza sarà costituito dal riconoscere centralità alla persona, con una particolare attenzione a una vita dignitosa e indipendente, anche secondo quanto sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, prestando attenzione alla umanizzazione dei percorsi e senza trascurare una incisiva opera che consenta la prevalenza dell'assistenza presso il proprio domicilio e di procrastinare quanto più possibile nel tempo il momento della non autosufficienza.

Di tutta evidenza si dimostra il rinnovato ruolo assegnato agli Ambiti territoriali sociali, sollecitati dalla programmazione nazionale a sostenere l'onere maggiore di natura gestionale e organizzativa. Gli ATS, infatti, sono qualificati quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. A tal fine, gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, come da Avviso citato in precedenza. L'attuazione degli interventi proposti dall'articolo in commento della legge n. 234/21 di cui ai commi 159-171, e l'adozione dei necessari atti di programmazione integrata, sono demandati a linee guida definite in sede di Conferenza unificata mediante intesa⁴. Ne discende l'esigenza di garantire una idonea capacità

³ La dotazione finanziaria complessiva degli investimenti oggetto dell'Avviso è pari a euro 1.450.600.000. La dotazione fa riferimento a tre investimenti (e relative 7 linee di attività) inclusi nella Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore.

⁴ Art. 1, comma 161, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.



amministrativa e la presenza di personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente di competenza del Servizio sanitario e degli Ambiti territoriali sociali. Un ulteriore riscontro al disegno prefigurato è individuabile nel Programma nazionale (PN) inclusione e lotta alla povertà 2021-2027⁵, cofinanziato per la prima volta sia dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+) sia dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con una dotazione finanziaria complessiva di oltre 4 miliardi euro e che include anche gli interventi di contrasto alla deprivazione materiale che in precedenza erano sostenuti dal Fondo di aiuti europei agli indigenti. L'ampliamento del campo di intervento e di specializzazione su diversi target connotati da una condizione di fragilità, insieme a un finanziamento di servizi orientati a definire nuovi LEPS con dotazioni di risorse strutturali e a uno stretto raccordo con il PNRR, sono le linee operative che ruotano intorno al pilastro della governance dei sistemi, finalizzata a un incremento delle performance sull'intero territorio nazionale. In tale processo di attuazione, agli ATS viene conferita delega di funzioni,

nell'ottica del loro rafforzamento e di una loro maggiore valorizzazione.

L'attuale fase di profondo mutamento e di evoluzione dei servizi rivolti alla non autosufficienza trova, infine, nel Piano per la non autosufficienza (PNNA) 2022-2024 una sua piena rappresentazione operativa. Il Piano, infatti, viene concepito come strumento di transizione, che prende spunto dalla programmazione relativa al triennio precedente per sviluppare e consolidare un sistema basato su un cosiddetto LEPS di processo, che assicuri la presenza sull'intero territorio del Percorso assistenziale integrato (PAI), da attivare mediante équipe multidimensionali presso i Punti unici di accesso (PUA) per le persone che presentano i bisogni complessi. L'implementazione sistematica di tale impianto consentirà l'esigibilità dei LEPS di erogazione, contemplati dal comma 162 della legge n. 234/2021 (Assistenza domiciliare sociale e Assistenza sociale integrata con i servizi sanitari; Servizi sociali di sollievo; Servizi sociali di supporto)⁶ anche per favorire un graduale riequilibrio tra trasferimenti monetari e servizi diretti alle persone non autosufficienti e ai loro familiari con le risorse previste dal FNA.



⁵ Formalmente trasmesso alla Commissione europea nel mese di giugno 2022.

⁶ Lettere a,b,c,e del comma 164 della legge di Bilancio n. 234/2021.

6 Dinamiche e problematiche emergenti nella popolazione immigrata



Sintesi

La scarsa conoscenza dei propri diritti, la difficoltà a orientarsi tra burocrazia e legislazioni e ad accedere alle informazioni costituiscono i fattori principali che limitano la popolazione immigrata nel beneficio dei servizi di welfare di cui hanno diritto. Si stima che accede al Reddito di cittadinanza poco più della metà dei cittadini stranieri potenzialmente beneficiari: 58% contro il 77% dei cittadini italiani. Analogo svantaggio è presente in altri settori: il tasso di occupazione femminile è più basso di quello delle donne native del 4%; la sovraqualificazione lavorativa arriva al 50%, contro il 20% degli italiani; la quota di giovani Neet stranieri è 14 punti percentuali più elevata dei pari età italiani, quelli che abbandonano precocemente gli studi sono il 30%, contro il 13% degli italiani. Svantaggi che originano da una 'intersezione' di fattori che tendono a produrre discriminazioni e/o sistematiche esclusioni nei diversi contesti di vita e di lavoro. Negli ultimi vent'anni, gli stranieri in

Italia hanno registrato un aumento rilevante fino al 2014, per poi stabilizzarsi attorno ad una presenza di 5 milioni di persone. La quota di giovani, sotto i 18 anni, è del 20%, stabile da diversi anni, mentre cresce il numero di anziani che negli ultimi 20 anni è passato da circa 40mila a oltre 270mila, quasi raddoppiando in termini percentuali (dal 3% al 5,5%). In futuro si prospetta un processo accelerato di invecchiamento della popolazione. Anche la popolazione straniera nei prossimi trent'anni vedrà crescere la quota di ultrasessantacinquenni fino al 20%. Si tratta di anziani che avranno sicuramente maggiori difficoltà ad accedere ai servizi di cui necessiteranno e che più difficilmente potranno poggiarsi su una rete familiare. Accanto a questi scenari futuri, l'attualità è interessata dalla crisi umanitaria innescata dalla guerra in Ucraina che costituisce un test formidabile per le politiche nazionali ed europee tese a fronteggiare i flussi migratori e a disporre di meccanismi più collaudati di integrazione socio-economica degli stranieri.

6.1 Ruolo delle componenti migratorie all'interno delle previsioni della popolazione italiana

Come è noto, il processo di invecchiamento della popolazione, in corso da alcuni decenni, favorito dalla generalizzata crescita della speranza di vita e dal progressivo calo delle nascite, sta portando disequilibri nella struttura di popolazione con un incessante aumento delle coorti più anziane. Tale dinamica avrà ricadute economiche per quanto riguarda l'aumento della spesa sanitaria e pensionistica e porterà ad una contrazione delle fasce di popolazione in età attiva. Per le considerazioni appena fatte, è di fonamen-



tale importanza effettuare previsioni della popolazione italiana seguendo un rigoroso procedimento scientifico che utilizzi teorie consolidate. A tal fine, la metodologia utilizzata segue un approccio di tipo stocastico e si basa sulle proprietà dei processi di punti-evento¹. Di seguito sono descritte le fasi prodromiche necessarie alla realizzazione delle previsioni. L'intervallo temporale preso in considerazione in questa sede va dall'anno 2020 all'anno 2050. La procedura richiede alcune informazioni che sono necessarie al calcolo della velocità di realizzazione degli eventi; tra di esse va annoverata la struttura della popolazione all'istante iniziale di previsione distinta per sesso.

I dati predetti sono relativi all'anno 2019 e sono di fonte Istat. La scelta è ricaduta sul 2019 per ovviare alle problematiche connesse al periodo pandemico specie in fase di stima delle funzioni demografiche e probabilistiche che verranno descritte di seguito. Come già anticipato precedentemente, al fine di prevedere il futuro andamento della popolazione, la procedura richiede uno scenario previsivo per i principali aggregati demografici (nascite, morti, emigrazioni ed immigrazioni). Per quanto concerne la mortalità, sono stati considerati i tassi specifici di mortalità per sesso osservati dal 1960 al 2019. Successivamente, attraverso la metodologia di Lee-Carter (1992) è stata stimata una funzione teorica di mortalità per singole età e per sesso. Attraverso tale funzione sono state stimate le probabilità di morte fino al 2050 e prese come scenario futuro della mortalità. Per quanto concerne la fecondità, la struttura dei tassi futuri è stata considerata costante al livello attuale mentre il numero di figli medi per donna è stato visto in rialzo da 1.24 a 1.50, in linea con quanto previsto dall'Istat. La stima dei tassi di immigratorietà ed emigratorietà è stata realizzata a partire dai dati Eurostat sui flussi in ingresso dall'estero e sulle uscite verso l'estero. Dai tassi calcolati per età e sesso, utilizzando la metodologia di Roger-Castro (1981) sono state stimate funzioni teoriche che approssimano l'andamento dei tassi osservati. Per quanto riguarda la scelta dei flussi futuri degli immigrati e dei tassi di emigratorietà si è scelto

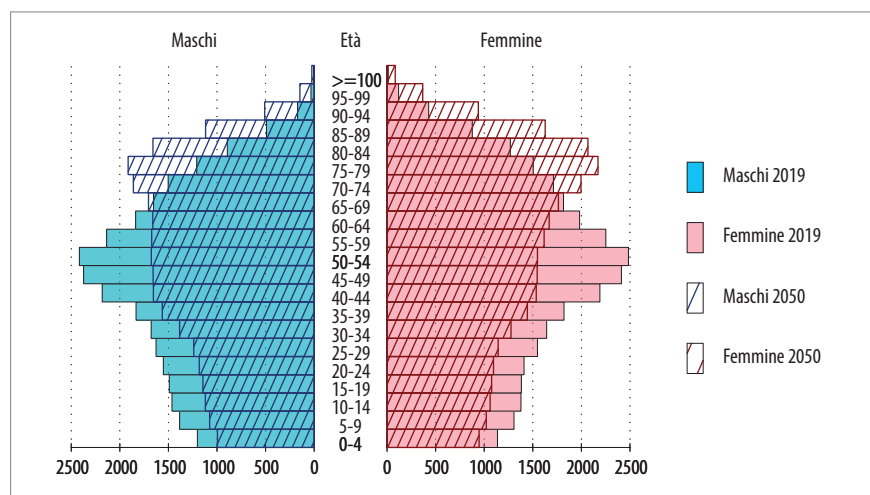
¹ Il modello adottato per simulare i singoli eventi che hanno conseguenze demografiche (nascita, morte, emigrazione ed immigrazione) è quello che fa riferimento alla composizione di più processi di Poisson. Attraverso questo metodo è possibile simulare l'evoluzione di una popolazione, di cui si conosce la composizione in un certo istante, generando aleatoriamente la successione dei singoli eventi che si verificheranno in ciascun anno della previsione. L'intera procedura viene ripetuta per un prefissato numero di volte generando, per ogni anno di studio, più previsioni della struttura di popolazione. In questo modo, per ciascun anno di studio e per ogni caratteristica della popolazione, si possono calcolare i rispettivi valori medi e gli scarti quadratici medi che forniscono un'indicazione della variabilità delle misure caratteristiche stesse.

di adottare le medesime previsioni fornite dall'Istat attraverso gli indicatori previsivi (scenario mediano)².

Di seguito vengono presentati i risultati della previsione della popolazione italiana poc'anzi descritta. La figura 6.1 riporta la popolazione residente in Italia nel 2019 (barre colorate) confrontata con le previsioni al 2050 (barre trasparenti). La figura mostra l'evolversi dell'incessante processo di invecchiamento della popolazione italiana con il progressivo incremento delle generazioni più anziane. Al contempo, è possibile notare la riduzione della popolazione nelle fasce di età più giovani. Tale evento è causato da due fenomeni concomitanti: da una parte il ridotto numero futuro di figli in media per donna ipotizzato nel modello e dall'altro lato la progressiva riduzione del numero di donne in età feconda.

Un Paese che
invecchia
inesorabilmente

Figura 6.1 Previsioni della popolazione italiana. Confronto anni 2019-2050



Fonte: elaborazione da modelli previsionali sviluppati da Inapp su dati Istat 2019

La piramide per età permette di valutare, in modo intuitivo e immediato, i processi in atto. La tecnica previsiva utilizzata consente di ripetere la simulazione più volte. Tale procedimento permette di calcolare il valore medio degli indicatori e il relativo errore standard.

² Va altresì segnalato che, da una attenta lettura della ricostruzione della popolazione fornita dall'Istat, sembrerebbe che i flussi di immigrati e emigrati effettivamente registrati potrebbero essere più alti di quelli indicati negli scenari previsivi.



La tabella 6.1 riporta i valori medi, e i relativi errori standard, dei principali indicatori demografici per gli anni 2019, 2035 e 2050. L'età media della popolazione passerà da 45,5 anni nel 2019 a 49,3 anni nel 2035. Tale indicatore aumenterà fino a 51,5 anni nel 2050 con un incremento di 6 anni rispetto al valore dell'anno base. Anche l'età media alla morte si incrementerà di quasi 6 anni passando dagli attuali 80,7 anni a 86,8 anni nel 2050. Infatti, nello scenario previsto, si immagina che continuerà l'attuale trend di aumento della sopravvivenza originato dal progresso tecnologico nel campo delle scienze mediche, così come dal miglioramento complessivo delle condizioni di vita. Esaminando gli indicatori che hanno una maggiore rilevanza per l'economia, è interessante notare come l'andamento dell'indice di dipendenza strutturale dei giovani³ tenderà a calare passando da 20,6 a 18,9 nel 2035. Dalla lettura dell'indicatore al 2050 (21,6) si desume che tale tendenza si invertirà. Infatti, pur diminuendo nel complesso le generazioni tra 0 e 14 anni, da un certo punto in poi, avremo una riduzione molto sostenuta della popolazione in età attiva a favore delle coorti più anziane. Tale andamento farà sì che l'indicatore avrà una inversione di tendenza arrivando a crescere. L'indicatore che non lascia spazio a dubbi interpretativi è l'indice di dipendenza strutturale degli anziani⁴; infatti nell'arco di tempo considerato si raddoppierà passando dall'attuale 35,8 a 69,3, mostrando che per ogni tre persone in età lavorativa ci saranno due persone in età 65 e più. Per ciò che concerne l'indice di dipendenza strutturale della popolazione⁵, come era lecito aspettarsi, esso aumenterà dagli attuali 56,4 a 90,2 facendo supporre che nel 2050 per ogni persona in età lavorativa ci sarà un'altra persona in età non lavorativa. In ultimo viene presentato il numero di nascite stimate; le nostre ipotesi, in analogia con le previsioni dell'Istat, prevedono un aumento del numero medio di figli per donna da 1,21 a 1,5. La conseguenza di tale comportamento sarebbe un iniziale graduale aumento delle nascite (dal valore di 401.444 nel 2019 a 408.637 nel 2035). Successivamente, a causa della riduzione delle coorti femminili nelle età più giovani, il numero dei nati tornerebbe a decrescere attestandosi a 377.074 nel 2050.

Previsione di
lieve aumento
delle nascite, ma
solo fino al 2035

³ L'indice di dipendenza strutturale dei giovani esprime il rapporto tra la popolazione 0-14 anni e la popolazione in età attiva 15-64 anni moltiplicato per cento.

⁴ L'indice di dipendenza strutturale degli anziani indica il rapporto tra la popolazione in età 65 anni e più e la popolazione in età attiva 15-64 anni moltiplicato per cento.

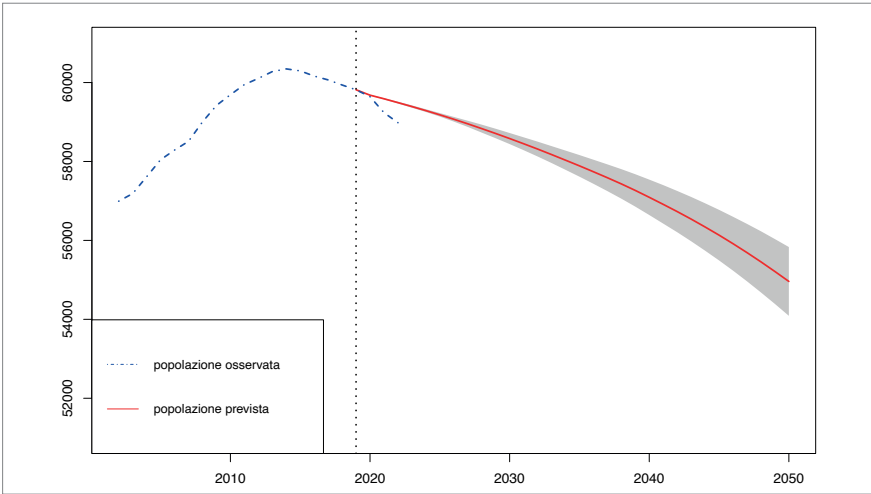
⁵ L'indice di dipendenza strutturale della popolazione contiene il rapporto tra popolazione inattiva (popolazione 0-14 e 65 anni e più) su popolazione in età attiva (15-64 anni) moltiplicato per cento.

Tabella 6.1 Principali indicatori demografici al 2050 (valori medi e scarti quadratici medi)

	2019	2035		2050	
	Valore indicatore	Valore medio	Errore standard	Valore medio	Errore standard
Età media della popolazione	45,5	49,3	0,2	51,5	0,7
Indice di dipendenza giovani	20,6	18,9	0,3	21,6	0,8
Indice di dipendenza anziani	35,8	53,8	0,2	69,3	1,1
Indice di dipendenza economica della popolazione	56,4	72,7	0,3	90,2	1,0
Età media alla morte	80,7	84,2	0,1	86,8	0,1
Numero di nati nell'anno	401.444	408.637	16.600	377.074	22.738

Fonte: elaborazione da modelli previsionali sviluppati da Inapp su dati Istat 2019

Figura 6.2 Andamento della popolazione italiana dal 2002 al 2022 e previsione al 2050 con il relativo intervallo di confidenza



Fonte: elaborazione da modelli previsionali sviluppati da Inapp su dati Istat 2002-2022

La figura 6.2 riporta l'ammontare totale della popolazione dal 2002 al 2022 (secondo i dati Istat) e la popolazione stimata al 2050 con il relativo intervallo



Negli anni del
Covid curva della
popolazione in
caduta libera

di confidenza al 95%. La differenza per il periodo 2019-2022 tra popolazione osservata e stimata è determinata dalla scelta di considerare come anno base delle previsioni il 2019 (ultimo anno prima della pandemia). Dalla figura è così possibile osservare l'impatto del Covid sulla numerosità complessiva della popolazione, con una forte contrazione nel corso del 2019 e 2020. L'andamento della popolazione è previsto continuare a decrescere passando da circa 59 milioni registrati nel 2019 a circa 55 milioni stimati nel 2050.

L'analisi della figura precedente fa emergere la graduale riduzione della popolazione che unita all'invecchiamento progressivo aggiunge un ulteriore problema demografico.

I flussi migratori, dall'analisi delle stime effettuate, svolgono un importante ruolo, anche se non sufficiente a compensare gli squilibri esistenti. Le previsioni effettuate mostrano un saldo migratorio con l'estero sempre positivo e crescente. Infatti, si passerà da un saldo migratorio pari a circa 115mila (derivante dalla differenza tra 273mila immigrati e 158mila emigrati) a uno pari a circa 126mila (frutto della differenza tra 260mila immigrati e circa 134mila emigrati). Tali risultati, che sono il frutto del passato comportamento migratorio nel nostro Paese, indicano come i flussi migratori in entrata non siano sufficienti a compensare la diminuzione della popolazione derivante dal progressivo invecchiamento e dalla riduzione delle nascite. Di converso, va segnalata la crescente emigrazione degli ultimi anni, che certamente aggrava le problematiche esistenti.

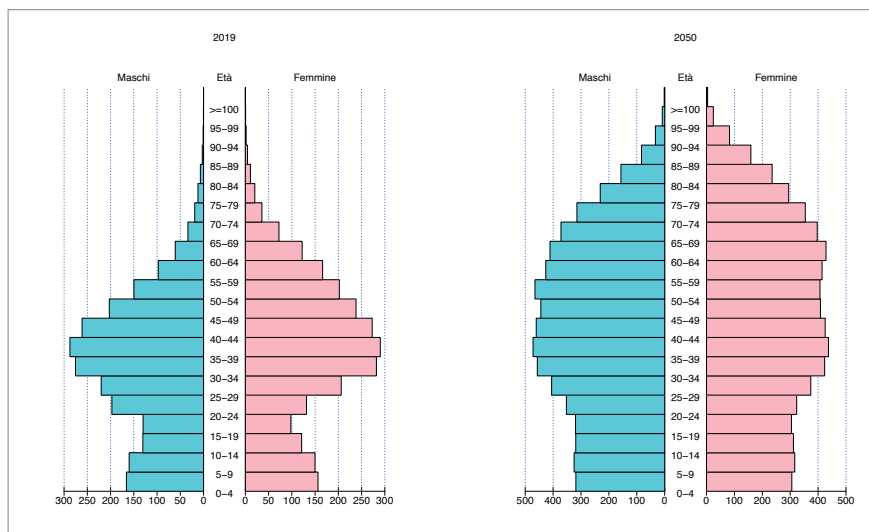
Mediante una proiezione demografica è possibile tratteggiare la possibile evoluzione futura della popolazione immigrata straniera. Essa è la risultante di particolari scenari fissati a priori e non rappresenta una vera e propria previsione statistica. Attraverso questa proiezione è possibile fare alcune considerazioni sull'ammontare e la composizione per età della popolazione straniera residente in Italia ipotizzabile al 2050. Occorre innanzitutto premettere che effettuare una proiezione futura della popolazione residente straniera non è concettualmente semplice in quanto né il criterio della cittadinanza né quello della nazione di nascita permettono di individuarla esattamente. Infatti, gli immigrati stranieri all'inizio del processo migratorio costituiscono la totalità della popolazione obiettivo, ma col passare del tempo ad essi vanno sottratti gli immigrati naturalizzati e quelli delle seconde generazioni che diventano, col passare del tempo di permanenza nel Paese di destinazione, contingenti sempre più rilevanti e importanti (Strozza *et al.* 2002). Per ovviare a tali inconvenienti, nel nostro modello ipotizzeremo che le acquisizioni di cittadinanza non abbiano luogo nel periodo considerato e, pertanto, un cittadino straniero resta tale per tutta la durata della sua permanenza in Italia. Una volta selezionata la popolazione straniera residente in Italia nel 2019, le

Le difficoltà di
una proiezione
precisa sul
fenomeno
migratorio

ipotesi alla base del modello proposto prevedono, in analogia con il modello di previsione della popolazione italiana, l'adozione degli stessi modelli di mortalità, fecondità e migratorietà utilizzati in precedenza. In particolare, verranno ipotizzati gli stessi flussi di immigrati in ingresso. In definitiva, si considererà il comportamento demografico degli immigrati stranieri e dei nativi molto simile, cosa verosimile col passare del tempo, uniformandosi e integrandosi con i nostri modelli socio-culturali⁶. La figura 6.3 raffronta le due piramidi per età della popolazione straniera immigrata nell'anno 2019 e la sua proiezione al 2050. Come è possibile notare, sulla base delle ipotesi prima descritte, la popolazione immigrata cresce complessivamente oltre il doppio (da circa 5 milioni a 12 milioni e 800mila). Oltre a crescere numericamente cambierà la struttura per età e i rapporti esistenti tra le generazioni. Infatti, mentre attualmente la popolazione straniera immigrata è composta massimamente da individui in età lavorativa e da bambini in età prescolare e scolare, nel futuro prossimo perderà questa sua peculiarità cominciando ad allinearsi con la popolazione nativa. Secondo le stime ottenute, l'età media della popolazione straniera passerà da 34,8 anni a 43,6. L'indice di dipendenza della popolazione incrementerà di molto il proprio valore, passando dall'attuale 28,4 a 57,0. Inoltre, come è facile vedere, ci sarà un forte incremento delle coorti in età oltre i 65 anni che farà aumentare notevolmente l'indice di vecchiaia (da 25,5 a 145,5). Pertanto, si può concludere dicendo che, se le ipotesi alla base del nostro modello dovessero essere confermate, anche la popolazione degli stranieri sarà interessata da un progressivo processo di invecchiamento.

Oltre il doppio di stranieri tra trent'anni, ma con otto anni in più di età media

⁶ Tali scelte rappresentano una buona approssimazione della realtà, anche se occorre fare alcune importanti precisazioni. Per quanto concerne la fecondità, esistono studi che dimostrano che il comportamento riproduttivo delle donne immigrate e la loro storia migratoria sono fortemente connessi e, in particolare, va tenuto conto anche degli anni di permanenza nel Paese ospitante. Ad esempio, studi internazionali sottolineano come la fecondità tende a decrescere subito dopo l'evento migratorio (Alders 2000). Inoltre, indagini specifiche sull'Italia hanno dimostrato che il comportamento riproduttivo delle donne immigrate cambia fortemente a seconda dei Paesi di provenienza e delle cause che hanno spinto a migrare (Mussino e Strozza 2012). Per quanto concerne la mortalità, a seconda dell'area geografica di provenienza, variano fortemente sia le cause di morte che il livello di mortalità totale (Fedeli *et al.* 2015; Pacelli *et al.* 2016). Va inoltre ricordato che, generalmente, i migranti hanno una propensione maggiore a emigrare di nuovo e a spostarsi rispetto ai nativi; tale tendenza è maggiore tra i migranti che provengono da Paesi più remoti. L'approccio qui proposto vuole rappresentare un esperimento rispetto ai più collaudati studi già effettuati per valutare l'effetto 'ringiovanimento' della componente migratoria sull'invecchiamento demografico di una popolazione. Infatti, generalmente, vengono utilizzati modelli *what-if* che confrontano un modello di proiezione che incorpora le migrazioni ad un altro che invece le esclude (Le Bras 1991; Golini e Strozza 1998).

**Figura 6.3 Popolazione straniera immigrata nel 2019 e proiezione al 2050**

Fonte: elaborazione da modelli previsionali sviluppati da Inapp su dati Istat 2019

6.2 Stranieri aventi diritto e beneficiari del Reddito di cittadinanza: condizioni di povertà e questioni di accesso

Il processo di riforma che ha portato all'introduzione nel nostro Paese di una misura strutturale di reddito minimo vede nel 2019 la sostituzione del Reddito di inclusione⁷ con l'attuale Reddito di cittadinanza (RdC). Il RdC è una misura universale non categoriale basata su criteri di universalismo selettivo, la cui erogazione, più restrittiva rispetto al precedente beneficio, è vincolata da precisi requisiti reddituali, patrimoniali, di residenza e di adesione ai percorsi di inserimento lavorativo e accompagnamento all'inclusione sociale.

Il complesso e stringente sistema di condizionalità per l'accesso al RdC rischia di produrre un impatto negativo tutt'altro che trascurabile sui potenziali beneficiari stranieri presenti nel nostro Paese. Il vincolo di residenza decennale in Italia (oltretutto continuativa per gli ultimi due anni) può essere particolarmente penalizzante, ad esempio, per i titolari di protezione internazionale; inoltre, ai cittadini extra-comunitari è richiesto di certificare la propria situazione patrimoniale presso il Paese di origine. Si tratta, in tutti questi casi, di

Burocrazia freno
alle possibilità di
utilizzo del RdC
per gli immigrati

⁷ Il Rel era stato introdotto come misura di contrasto alla povertà, in netto ritardo rispetto agli altri Paesi europei, con la legge delega n. 33/2017, e con il successivo decreto legislativo n. 147/2017.

attestazioni che spesso non è semplice ottenere e che possono generare un 'mancato utilizzo' oltre che una 'mancata concessione' della misura proprio a chi ne ha più bisogno.

Un sistema di protezione efficace ed efficiente dovrebbe essere capace di intercettare tutti coloro che vivono una condizione di disagio, tanto più che nel nostro Paese crescono le disuguaglianze. Nel 2021 il tasso di povertà assoluta di una famiglia italiana era del 5,7%, sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti, mentre per famiglie composte da soli stranieri il tasso di povertà assoluta è cresciuto di ulteriori 4 punti rispetto al 2020, attestandosi al 30,6%. Anche nel caso della povertà relativa vi sono rilevanti differenze in base alla cittadinanza dei componenti del nucleo familiare: era dell'8,6% l'incidenza presso le famiglie di soli italiani mentre nelle famiglie con soli stranieri era del 25,7% nell'anno 2020. Nel caso di famiglie con stranieri presenti nel Mezzogiorno l'incidenza è addirittura del 44,9% (Istat 2021 e 2022b). Esiste dunque un rischio concreto di mancato take-up della prestazione proprio in un segmento della popolazione particolarmente vulnerabile, finendo così per tradire l'intento alla base del disegno stesso della politica, senza dimenticare altri disincentivi alla presentazione della domanda che colpiscono particolarmente gli stranieri, come lo stigma (Sen 1995), la bassa scolarizzazione e le difficoltà linguistiche (Daigneault e Macé 2020), e la gravosità dell'iter burocratico (Frazer e Marlier 2016).

Incidenza
abnorme
della povertà
sulle famiglie
immigrate al Sud

I problemi per le famiglie straniere non si limitano purtroppo solo al vincolo del requisito di lungo soggiorno e alle difficoltà nell'ottenere le certificazioni necessarie. Per ragioni di contenimento dei costi della misura, infatti, è stata adottata una scala di equivalenza dei redditi che, a differenza di quelle più comunemente utilizzate, frena l'incremento del beneficio in presenza di minori e all'aumentare del numero di componenti. Nel nostro Paese sono proprio le famiglie di origine straniera a essere più numerose e con una maggiore presenza di minori nel nucleo⁸. Ed è noto che in Italia la condizione di povertà colpisca maggiormente i nuclei numerosi e in cui vivono dei minori⁹. Anche

⁸ Dai dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat per l'anno 2020 è possibile stimare che il 35% degli individui che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana hanno un'ampiezza del nucleo maggiore o uguale a 4 componenti; tale tasso cresce fino al 38% fra quelli che vivono in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, mentre sfiora il 55% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese non comunitario. Inoltre, quasi il 64% delle persone che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana non ha minori nel nucleo; la percentuale scende al 44% fra quelli che vivono in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, fino a toccare il 37% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese extra-UE.

⁹ Secondo i dati dell'Indagine sulle spese delle famiglie del 2020, in Italia sono maggiormente esposti alla condizione di povertà assoluta i nuclei formati da 5 o più componenti (20,5%), rispetto a quelli di ampiezza inferiore dove il tasso varia dal 5,7% dei nuclei composti da 1 o 2 persone



Criteri
di calcolo per
RdC penalizzanti
per famiglie
numerose
e con minori

quando le famiglie di stranieri riescono ad accedere alla misura, si trovano dunque a scontare uno svantaggio nell'importo percepito dovuto ai suddetti criteri di calcolo.

A fronte di queste problematiche può essere utile per il policy maker esaminare possibili scenari, fondati su alcune micro-simulazioni condotte su dati provenienti dall'indagine Istat IT-SILC, che mostrano le differenze per la popolazione, non solo rispetto all'accesso, derivanti da una possibile riforma della scala di equivalenza e del requisito di residenza.

Non essendo disponibili dati amministrativi a partire dai quali individuare con precisione la platea di famiglie potenzialmente beneficiarie, questa deve essere necessariamente ricostruita con una certa approssimazione attraverso simulazioni condotte a partire da dati campionari. Il modello di micro-simulazione qui presentato è un aggiornamento del sistema tax-benefit italiano all'anno 2022 del modello utilizzato da Baldini e Gallo (2021). Il modello è alimentato coi dati dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita (Istat 2018) integrati con le informazioni desunte dall'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane e dai Conti finanziari (Banca d'Italia 2018), dalle statistiche catastali prodotte dall'Osservatorio del Mercato immobiliare e dall'Agenzia delle Entrate (per maggiori dettagli, cfr. Gallo e Sacchi 2019).

Rapporto
beneficiari
stranieri effettivi
e potenziali
percettori RdC
poco oltre il 50%

La tabella 6.2 presenta le stime del rapporto fra beneficiari e potenziali percettori (definito come tasso di take-up) del RdC distinte per cittadinanza del richiedente, dove per potenziali percettori si intendono i nuclei familiari che rispettano tutti i requisiti previsti per l'anno 2020¹⁰. L'analisi evidenzia che sono circa 1,7 milioni le famiglie potenzialmente beneficiarie del RdC, con un tasso di take-up stimato superiore al 70%. Emergono, tuttavia, sensibili differenze tra famiglie italiane e straniere: per queste ultime, infatti, il tasso di take-up è più basso di quasi 20 punti percentuali.

all'11,2% delle famiglie di 4 persone. A fronte di una media nazionale pari al 7,7% di famiglie in povertà assoluta sul totale delle famiglie, con un figlio minore nel nucleo il tasso sale al 9,3%, e raggiunge il 22,7% con 3 o più figli minori.

¹⁰ Il numero totale dei nuclei percettori è ricavato dal rapporto dell'osservatorio statistico dell'Inps su reddito e pensione di cittadinanza relativo al periodo aprile 2019 - dicembre 2020 (Inps 2022).

Tabella 6.2 Stima del take-up del RdC per cittadinanza della persona di riferimento per l'anno 2020 e relativi intervalli di confidenza (I.C.)

Popolazione di famiglie	Nuclei percettori	Platea di nuclei potenziali beneficiari			Tasso di take-up		
		Stima	95% I.C.		Stima	95% I.C.	
Totale	1.250	1.690	1.606	1.774	73,9%	70,4%	77,8%
Famiglie italiane	1.065	1.370	1.295	1.446	77,7%	73,6%	82,2%
Famiglie straniere	185	320	281	358	58,0%	51,7%	65,9%

Nota: dati in migliaia.
Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, Banca d'Italia, Osservatorio del Mercato immobiliare, Agenzia delle Entrate

Con la tabella 6.3, invece, si calcola l'impatto sull'importo medio erogato, sul numero di famiglie beneficiarie e sul costo per i conti pubblici che si avrebbe a seguito della sostituzione della scala di equivalenza attualmente adottata con quella utilizzata per il calcolo dell'ISEE¹¹ e dell'abolizione del requisito di residenza. I confronti sono condotti considerando come potenziali platee sia il totale delle famiglie che le sole beneficiarie con richiedente straniero. La situazione attuale (righe 'RdC attuale') viene confrontata con tre possibili scenari, corrispondenti a ciò che si verificherebbe in caso di modifica della scala di equivalenza adottata (righe 'Scala ISEE'), di riforma del requisito di residenza (righe 'No residenza') e di un intervento su entrambi questi aspetti (righe 'No residenza + scala ISEE'). Queste simulazioni sono condotte ipotizzando un take-up incompleto e pari al 74%, in linea con quanto osservato in tabella 6.2.

¹¹ In quest'ultimo caso, il valore della Scala di equivalenza (SE) è definito in base al numero crescente dei componenti della famiglia e maggiorato in base alle caratteristiche della famiglia stessa.



Tabella 6.3 Effetti di una riforma della scala di equivalenza e del requisito di residenza (per tutti e per i soli nuclei stranieri)

Scenari di riforma	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)			Spesa annuale (in miliardi di euro)				
	Base	Nuove	Totale	Base	Modifica	Nuove	Totale	Base	Modifica	Nuove	Totale
Totale famiglie											
RdC attuale	1.253	0	1.253	5.371	5.371	0	5.371	6,73	0,00	0,00	6,73
Scala ISEE	1.253	414	1.666	5.371	7.499	2.151	6.257	6,73	2,67	0,89	10,28
No residenza	1.253	186	1.438	5.371	5.371	4.821	5.503	6,73	0,00	0,89	7,62
No residenza + scala ISEE	1.253	593	1.845	5.371	7.274	3.269	5.982	6,73	2,38	1,94	11,05
Famiglie beneficiarie con richiedente straniero											
RdC attuale	232	0	232	5.132	5.132	0	5.132	1,19	0,00	0,00	1,19
Scala ISEE	232	29	262	5.132	6.451	2.499	5.767	1,19	0,31	0,07	1,57
No residenza	232	150	383	5.132	5.132	4.492	5.120	1,19	0,00	0,67	1,87
No residenza + scala ISEE	232	221	453	5.132	6.654	4.951	5.874	1,19	0,35	1,09	2,64

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, Banca d'Italia, Osservatorio del Mercato immobiliare, Agenzia delle Entrate

Nella sezione relativa agli importi, nella colonna 'Modifica' si possono leggere le cifre stimate che i nuclei percettori andrebbero a ricevere qualora venissero applicate le riforme indicate nella corrispondente riga della prima colonna ('Scenari di riforma'), mentre nella colonna 'Nuove' si quantifica il beneficio che verrebbe erogato alle famiglie attualmente escluse e che invece nel corrispondente scenario potrebbero accedere alla misura. Analogamente, nella sezione relativa alla spesa annuale implicata (ultime quattro colonne), vengono fornite le stime dei costi per la finanza pubblica associati ai diversi scenari di riforma.

Dalla tabella 6.3 risulta (come ci si attendeva) che il requisito della residenza sia quello che maggiormente limita l'accesso delle famiglie straniere alla misura. Tuttavia, anche la sostituzione della scala di equivalenza attuale con quella ISEE avrebbe un impatto di assoluto rilievo, permettendo alle famiglie beneficiare di veder accrescere sensibilmente gli importi percepiti. La cancellazione del requisito di residenza richiederebbe un aumento della spesa pubblica di circa 890 milioni di euro, gran parte dei quali (circa 670 milioni) a vantaggio delle famiglie di stranieri. La modifica della scala di equivalenza avrebbe invece un effetto notevole sui conti pubblici, stimabile in ben 3,55 miliardi di euro, di cui 380 milioni destinati alle famiglie di stranieri.

I dati qui illustrati permettono di approfondire la situazione delle famiglie di stranieri in condizioni di povertà in relazione ai requisiti di accesso al RdC, aspetto che (per quanto a nostra conoscenza) è ancora assente o solo marginalmente affrontato negli studi empirici sinora condotti.

Come prima valutazione, è possibile affermare che il RdC è senza dubbio più generoso del suo progenitore rappresentato dal Rel, e ciò è vero tanto in termini di potenziali beneficiari raggiunti quanto di cospicuità del beneficio monetario erogato. Allo stesso tempo però, esso risulta oggettivamente ben più restrittivo per il requisito della permanenza propedeutico alla presentazione della domanda, prevedendo ben dieci anni contro i soli due del Rel. I risultati ottenuti con il modello di micro-simulazione sottolineano che attraverso opportuni accorgimenti è possibile contrastare le disuguaglianze di accesso che attualmente penalizzano la popolazione straniera, rispondendo in tal modo in maniera più realistica all'obiettivo di garantire una misura universale che rappresenta un diritto soggettivo di cittadinanza.

La notevole differenza osservata fra famiglie di italiani e di stranieri prospetta l'esistenza di ulteriori fattori ostativi, verosimilmente legati alla difficoltà di produrre le certificazioni richieste su patrimoni e redditi e alle note barriere linguistiche e culturali. Per questa ragione, una modifica nei criteri di accesso sortirebbe un importante effetto perequativo sia per quanto riguarda la consistenza degli importi erogati, sia per la capacità della misura di intercettare

Possibili impatti di una revisione dei requisiti di residenza e scala ISEE



le famiglie in condizioni di maggiore bisogno. E ciò anche in considerazione di quanto messo in evidenza all'inizio, in quanto le famiglie straniere, rispetto a quelle italiane, risultano mediamente più numerose, hanno un numero maggiore di minori nel nucleo e tendono a concentrarsi maggiormente in aree del nostro Paese dove il costo della vita è più elevato.

Una riforma del sistema di condizionalità disegnato per l'erogazione del beneficio, intervenendo sui criteri che generano esclusione, potrebbe allora finalmente accrescere l'uguaglianza nelle condizioni di accesso e fruizione, sostenendo i reali bisogni delle famiglie in condizione di povertà e garantendo a tutti la possibilità di vivere una vita dignitosa.

6.3 Le discriminazioni nella prospettiva dell'intersezionalità

La lotta contro le discriminazioni, con cui si rende effettivo il principio della parità di trattamento, è incorporata in tutte le politiche e le azioni dell'Unione europea, tuttavia, come rilevano le indagini dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA 2017) e i sondaggi Eurobarometro¹², le persone sperimentano sistematiche discriminazioni ed esclusioni sulla base del genere, background migratorio, disabilità, religione, età, orientamento sessuale, identità di genere ecc. Quando tali fattori si sommano l'uno all'altro, il rischio di trattamento differenziato diviene più gravoso, come può sperimentare una donna immigrata che, in un mercato del lavoro segregato, sia in base al genere, sia all'origine nazionale, incontra più alte barriere per accedere a un impiego¹³. Nella vita reale infatti, i diversi background di una persona, agendo singolarmente, sommandosi o, influenzandosi reciprocamente, possono essere motivo di discriminazioni; tuttavia le norme e la tutela giuridica dei diritti assumono generalmente una prospettiva basata su singoli fattori, con il rischio di non cogliere adeguatamente le diverse manifestazioni di trattamento differenziato. La critica al diritto antidiscriminatorio ha permesso, grazie all'approccio analitico dell'intersezionalità¹⁴, di dare visibilità a disuguaglianze e discriminazioni basate su diversi fattori che, agendo in maniera simultanea

Gli effetti
dirompenti di più
disuguaglianze
concomitanti

¹² Commissione europea (2019), *Discrimination in the European Union*, Special Eurobarometer 493, European Union.

¹³ Per un approfondimento sulle diverse fattispecie delle discriminazioni si rimanda a Makkonen (2002).

¹⁴ La critica alle norme di contrasto alle discriminazioni nasce negli anni '80 grazie al lavoro della giurista e attivista afroamericana Kimberlé Crenshaw (1989) che ha teorizzato l'approccio dell'intersezionalità sulla base del fatto che una donna afroamericana è esposta a forme specifiche di discriminazione, diverse sia rispetto a quelle subite dagli uomini afroamericani sia a quelle subite dalle donne bianche. In seguito, l'approccio analitico ha incluso nel suo focus l'intersezione tra genere/razza/classe per poi considerare tutti i fattori dell'identità.

e interconnessa da non poter più essere scissi, espongono a esclusioni e discriminazioni qualitativamente differenti rispetto a quelle basate su singoli motivi o sulla loro somma. Tale prospettiva offre una nuova cornice di analisi che consente di individuare come le policy, il modo in cui è organizzata la società e sono strutturate le istituzioni, contribuiscono all'esclusione sistematica di alcune persone¹⁵.

La Commissione europea (2020)¹⁶ ha recentemente indicato la necessità di includere nelle legislazioni nazionali il concetto di discriminazione intersezionale e favorire in tal modo una maggiore tutela di diritti; inoltre ha promosso l'assunzione di una prospettiva intersezionale sia per migliorare la comprensione del razzismo strutturale che, radicato nelle istituzioni sociali, finanziarie e politiche, può incidere sull'elaborazione delle policy, sia per rendere più efficaci le azioni di contrasto. Norme, modelli di comportamento, regole sociali possono generare, anche inconsapevolmente, ostacoli all'accesso ai diritti e alle opportunità per quanti si trovano in posizioni di vulnerabilità, anche economica, alimentando svantaggi rispetto al resto della popolazione, e producendo discriminazioni strutturali o sistemiche.

Esclusioni sistematiche si traducono per la popolazione con background migratorio in ostacoli ai processi di integrazione i cui esiti dipendono sia da variabili socio-demografiche, sia da fattori legati ai contesti locali. I dati elaborati dall'Inapp su fonti secondarie nell'ambito dell'attività di analisi dei livelli di integrazione a livello nazionale¹⁷ mettono in luce per la popolazione di origine straniera condizioni di maggior svantaggio rispetto alla popolazione italiana in numerosi ambiti della vita sociale, economica, culturale, con divari importanti rispetto ai territori di residenza, al genere e alle generazioni. Le donne immigrate incontrano maggiori ostacoli nell'accesso al lavoro, sia rispetto alle native sia rispetto agli uomini immigrati. A livello nazionale, il tasso di occupazione femminile è più basso di quasi 20 punti percentuali rispetto a quello maschile, ma mentre per gli uomini nati all'estero il tasso supera quello dei nativi (+7%),

Le sollecitazioni UE ai legislatori nazionali

Maggiori divari in occupazione femminile e sovraqualificazione lavorativa

¹⁵ Perseguendo finalità di giustizia sociale, l'ottica dell'intersezionalità (applicata progressivamente in numerosi campi come ad es. lo sfruttamento nell'ambito della crisi climatica) offre la possibilità di individuare nuove misure di contrasto. perché "[...] porta a riconsiderare le relazioni sociali e di potere esistenti, le strutture sociali e anche il diritto" (Bello 2020, 14).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 (COM(2020) 565 final).

¹⁷ L'attività, realizzata nell'ambito di un Accordo di programma sottoscritto con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali-DG Immigrazione, prevede la costruzione di un set di indicatori di integrazione della popolazione con background migratorio. I dati qui riportati, tratti da elaborazioni Inapp su dati Istat 2020 della Rilevazione continua delle forze di lavoro- RCFL (Italia) e 2017 (UE), sono contenuti nel Rapporto Intermedio sugli Indicatori di integrazione dei cittadini di origine straniera residenti in Italia (Inapp 2022).



per le donne è inferiore (-3,7%). Contesti regionali maggiormente favorevoli non sempre si traducono in maggiori opportunità: nelle regioni del Centro e del Nord, dove il tasso di occupazione femminile è più alto, si registrano maggiori gap per le donne immigrate (120 e più native occupate ogni 100 nate all'estero). Altro divario riguarda la sovraqualificazione lavorativa¹⁸: a fronte di un valore complessivo del 19,9%, tra i nati all'estero il tasso dei sovraqualificati sale al 50,3%, con i valori più alti registrati in quasi tutte le regioni del Nord (in Europa il dato per i nati all'estero è del 33,8%). Il divario di genere riguarda tutta la popolazione, ma tra i nati all'estero è ancora più marcato (53,8% per le donne vs 45,1% per gli uomini).

Record negativi:
tasso Neet
donne al Nord
e abbandono
scolastico
tra prime
generazioni
nelle Isole

Per la popolazione giovanile si registra, tra quanti sono nati all'estero (prime generazioni), una maggiore incidenza di Neet¹⁹ (lo scarto con il dato nazionale è superiore ai 14 punti percentuali e quello con la media UE per i nati all'estero è di circa 10 punti percentuali). Ancora una volta è tra le donne nate all'estero che si registra una maggiore incidenza del fenomeno, in particolare nelle regioni del Nord: qui il tasso Neet è tre volte più alto rispetto a quello delle native, con un distacco in termini percentuali che supera i 30 punti. Il contesto familiare e quello migratorio incidono negativamente nelle prospettive educative e occupazionali dei giovani, perpetuando la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze²⁰.

Per quanto riguarda le prospettive educative, la particolare fase del ciclo di vita di alunni e studenti rappresenta un'ulteriore condizione di fragilità, che può aggiungersi a quelle legate all'appartenenza etnica, al genere, allo status socio-economico ecc. Ad esempio, il tasso di Elet²¹ (Chiurco 2022) nella popolazione in età 18-24 anni è più alto tra i maschi di prima (29,9%) e di seconda (20,5%) generazione rispetto ai nativi (12,7%), con punte del 52,5% nelle Isole²². La predominanza di Elet tra le prime generazioni è confermata per tutte le variabili descrittive prese in esame, inclusi il capitale culturale e la classe sociale familiare (figura 6.4).

¹⁸ Si considerano sovraqualificati gli individui altamente istruiti (ISCED 5-8) impiegati in occupazioni a medio-bassa qualificazione (ISCO 4-9).

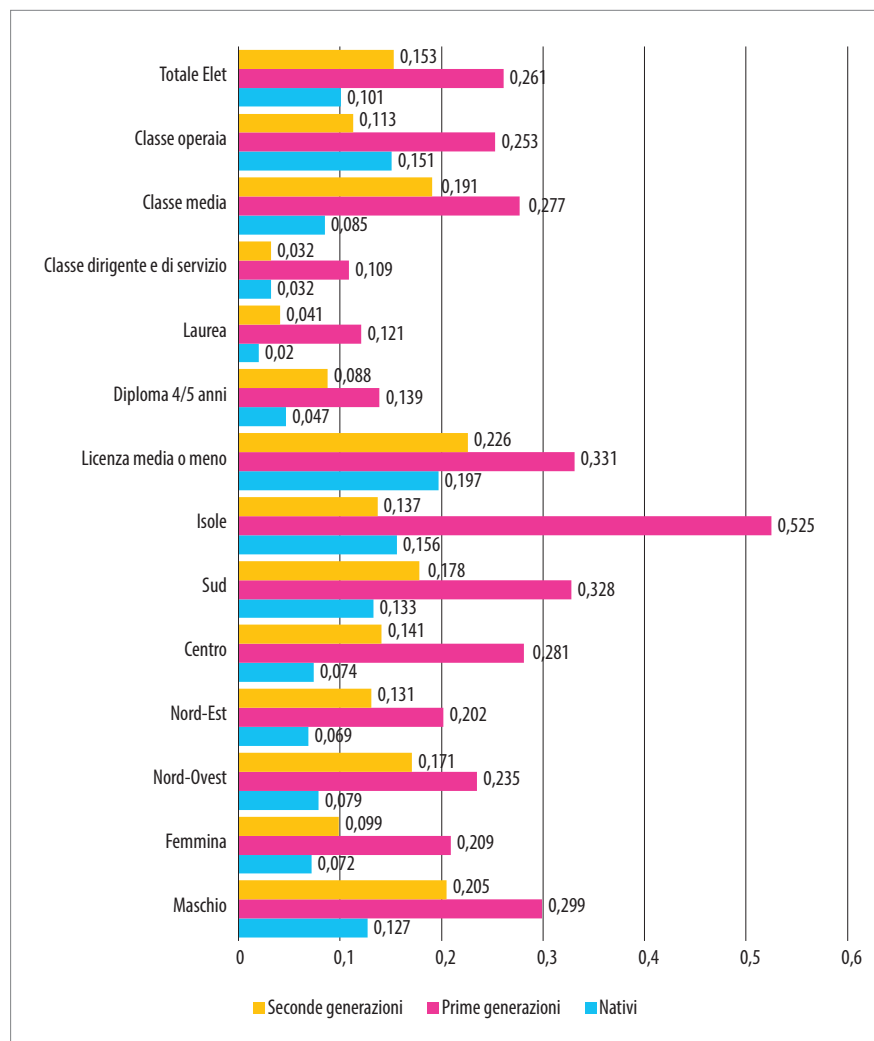
¹⁹ Tasso di giovani adulti (15-34 anni) non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione sul totale delle persone di 15-34 anni.

²⁰ Per un approfondimento si veda di Padova e Nelli Ballati (2018).

²¹ Elet (Early Leaving from Education and Training) è l'indicatore europeo che misura l'abbandono scolastico e formativo: si tratta della quota di 18-24enni che, in possesso al massimo di un titolo secondario inferiore, è fuori dal sistema di istruzione e formazione.

²² Il tasso Elet complessivo in Italia è del 13,3%; nell'UE27 è del 9,9%; per i nati all'estero UE è del 22,4% e per i nati nel Paese ospitante è dell'8,7% (dati Istat RCFL 2020).

Figura 6.4 Tasso di Elet della popolazione in età 18-24 anni residente in Italia per classe sociale, titolo di studio, ripartizione geografica, sesso²³



Fonte: elaborazione Inapp su dati RCFL 2020 (dati pesati riproporzionati sulla numerosità campionaria)

²³ Tutte le elaborazioni del grafico riguardano non la totalità della popolazione residente in Italia fra i 15 e i 24 anni, bensì solamente quei giovani che vivono in famiglie con almeno un genitore presente, poiché solamente per questi è possibile ricostruire le informazioni sul capitale culturale e socio-economico della famiglia di origine. Si tratta del 97,4% dei 15-19enni e del 90,9% dei 19-24enni, ragion per cui si possono comunque ritenere altamente rappresentativi i dati qui presentati.



Complessità
dell'integrazione
scolastica degli
alunni stranieri
con disabilità

Allo stesso modo, il background migratorio influisce negativamente sulle performance scolastiche (Invalsi 2019). Studenti e studentesse di seconda ma soprattutto di prima generazione conseguono risultati sistematicamente inferiori agli autoctoni alle prove standardizzate, in tutti e quattro i livelli (II e V primaria, III secondaria di I grado e V secondaria di II grado), sia in italiano che in matematica²⁴. Probabilmente, per una sorta di 'effetto San Matteo', le lacune nell'apprendimento della lingua del Paese ospitante si ripercuotono negativamente anche nell'apprendimento della letto-scrittura, della matematica e presumibilmente di tutte le altre materie curriculari²⁵.

Ancora più drammatica la situazione dei bambini e dei ragazzi che, oltre ad avere un background migratorio, manifestano una disabilità di qualche tipo. Secondo l'anagrafe nazionale degli studenti del Ministero dell'Istruzione (2020), nell'anno scolastico 2018-2019 gli alunni stranieri con disabilità certificata (legge n. 104/1992, comma 3) rappresentavano il 13,4% degli alunni con disabilità, con un'incidenza del 4,4% sul totale degli alunni stranieri (leggermente superiore all'incidenza degli alunni italiani con disabilità sul totale degli alunni italiani, che si attesta al 3,2%)²⁶. La scarsa conoscenza della cultura di provenienza e della storia del minore rendono particolarmente problematica una corretta diagnosi e l'assegnazione delle figure professionali più idonee a sostenerlo nel suo percorso di integrazione scolastica. A volte tali ragazzi sembrano destinati a percorsi didattici semplificati o impoveriti, mancando una presa in carico degli studenti volta a sfruttare appieno le loro potenzialità (Matucci 2020).

A questo si aggiunge la difficoltà nell'accesso ai servizi e alle informazioni per beneficiarne, ad orientarsi tra burocrazia e legislazioni, la scarsa conoscenza dei propri diritti che relega tali ragazzi in una condizione di invisibilità, la mancanza di integrazione degli interventi, rivolti o alla condizione di disabilità o alla condizione di svantaggio legato allo status di straniero, nell'ottica di

²⁴ I dati Invalsi 2021 hanno dimostrato che durante la pandemia tali divari si sono ulteriormente accentuati. Durante il lockdown infatti tali studenti si sono trovati spesso esclusi dalla DaD a causa del digital divide delle loro famiglie, che ha ulteriormente acuito un gap già esistente. I dati Invalsi registrano anche il livello socio-economico e culturale degli studenti, oltre naturalmente al genere: sarebbe interessante, sempre in una prospettiva intersezionale, comprendere come tutte queste variabili interagiscono tra di loro. Per consultare i risultati delle prove Invalsi 2020-2021 cfr. <https://tabsoft.co/3uJkGBG>, e il rapporto Invalsi (2021).

²⁵ Per la traslazione in ambito educativo del Matthew effect, ben noto in sociologia, cfr. Stanovich (2000).

²⁶ Nello stesso a.s. la percentuale di alunni stranieri sul totale degli alunni si attestava al 10% (10,3% nell'a.s. 2019/2020, ultima rilevazione disponibile: cfr. Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica e studi, 2021).

target spesso contrapposti (Idos 2020)²⁷. L'assenza di un quadro informativo chiaro sulle proporzioni del fenomeno rende difficile progettare interventi integrati e mirati alla specifica condizione del soggetto.

Sebbene sia riconosciuta l'importanza di migliorare la capacità istituzionale in tema di raccolta dati, anche a livello subnazionale, su migrazione e integrazione, le analisi transnazionali risentono della mancata disponibilità di dati nazionali affidabili, disaggregati e armonizzati. La raccolta di dati disaggregati sulla base della cittadinanza o del Paese di nascita e, in generale, dei così detti *equality data*²⁸, dovrebbe essere integrata nelle indagini ricorrenti sulla popolazione, nei sondaggi, nelle fonti amministrative, anche attraverso una maggiore cooperazione interistituzionale. Sarebbe necessario un maggior coinvolgimento nei sondaggi dei gruppi sottorappresentati, perché le loro opinioni e i dati sulla loro partecipazione ai diversi ambiti della vita possono arricchire la base informativa per la costruzione di indicatori utili alla definizione delle politiche di integrazione²⁹. È necessario dare maggiore evidenza nella statistica ufficiale alle esperienze di discriminazione comprese quelle intersezionali (e non solo in termini di auto-percezione), per poter individuare gli aspetti strutturali e i trend del razzismo e della discriminazione, e sviluppare adeguate policy per la parità e la non discriminazione. Su tale ambito la Commissione europea è impegnata ad esaminare gli ostacoli alla raccolta di dati sull'origine razziale o etnica³⁰ e individuare percorsi verso un approccio più armonizzato, anche relativamente ai dati intersezionali.

L'esigenza di dati nazionali affidabili con le opinioni delle minoranze

²⁷ Eppure, a livello europeo, la Child Guarantee (di Padova *et al.* 2021) raccomanda agli Stati membri di garantire ai minori bisognosi l'accesso effettivo e gratuito all'istruzione e alle attività scolastiche (art. 4), con particolare attenzione a quelli provenienti da un contesto migratorio (art. 5 comma d della Raccomandazione del Consiglio (UE) n. 1004 del 14/06/2021). Consiglio dell'Unione europea (2021), Raccomandazione (UE) 2021/1004 del 14 giugno 2021 che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia. L'integrazione degli studenti con background migratorio è al centro delle linee guida del Ministero dell'Istruzione (2022).

²⁸ Per *equality data* si intende qualsiasi parte di informazione utile ai fini della descrizione e dell'analisi dello stato di uguaglianza (Commissione europea 2021, *Guidelines on improving the collection and use of equality data*).

²⁹ Il limite delle indagini campionarie standardizzate, che consentono di svolgere analisi longitudinali e transnazionali sulle opinioni in tema di immigrazione e discriminazioni in Europa (tra le principali, Eurobarometro ed European Social Survey) è che riportano principalmente le opinioni della popolazione maggioritaria, poiché non sono in grado di raggiungere un numero rappresentativo di intervistati appartenenti a diversi background.

³⁰ L'espressione 'origine razziale o etnica' non implica l'accettazione di teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane, tuttavia, pregiudizi razziali esistono nella società e le persone possono subire discriminazione a causa di colore della pelle, tratti somatici, nazionalità, fede religiosa, lingua, cultura e tradizioni di provenienza.



6.4 Le persone con disabilità nella popolazione immigrata: un fenomeno in crescita

L'invecchiamento della popolazione e i relativi cambiamenti nelle strutture demografiche costituiscono una sfida in tutta Europa. Tali fenomeni implicano una crescente domanda di assistenza e bisogni sempre più complessi che esercitano una forte pressione sui sistemi di assistenza sanitaria e sociale. L'importanza di affrontare l'invecchiamento della popolazione in Europa è sottolineata dai cambiamenti nei rapporti di dipendenza dell'età, con una quota in calo della popolazione in età lavorativa e percentuali crescenti di persone che necessitano di assistenza sanitaria e sociale a lungo termine (Kristiansen *et al.* 2016). Contemporaneamente al processo di invecchiamento, i processi demografici dell'Europa sono interessati da diversi anni da rilevanti flussi di immigrazione. Sebbene le popolazioni che migrano al momento dell'accesso nei Paesi di destinazione siano generalmente giovani, invecchieranno esse stesse, se gli sarà permesso di rimanere nel Paese di destinazione. L'invecchiamento della popolazione migrante sta diventando un problema rilevante da affrontare anche nei Paesi di recente immigrazione. Va sottolineato che le implicazioni dell'invecchiamento possono essere molto diverse e più gravose per le popolazioni immigrate (Ballarino e Panichella 2013). Alcuni problemi si verificano con l'età indipendentemente dal background migratorio, come lo svantaggio economico e il declino legato al basso reddito dopo il pensionamento o l'aumento delle spese per cure/medicinali; altri sono più frequenti tra i migranti, come la discriminazione, la mancanza di una rete familiare o di relazione, la povertà estrema (WHO 2018). I dati demografici ed epidemiologici disponibili sui migranti anziani sono scarsi e frammentati, con poche informazioni comparabili a livello internazionale. In Italia circa 274mila persone migranti hanno un'età superiore ai 64 anni, rappresentando il 5,4% dei cittadini di altri Paesi. Il numero dei migranti anziani è sette volte superiore a quello di vent'anni fa³¹. Con un tale aumento del numero di anziani, la prevalenza della disabilità o di malattie croniche si configura come un problema rilevante tra la popolazione migrante. I dati della versione italiana dell'indagine campionaria *European Health Interview Survey – EHIS* (Istat 2022a), condotta nel 2019 su un campione di 45.930 soggetti di età superiore a 14 anni, permettono di effettuare una stima del numero di persone con disabilità³² o affette da malattie croniche di cittadinanza straniera,

Aumento
numero migranti
anziani uguale
crescita numero
disabili e malati
cronici stranieri

³¹ Dati elaborati da Inapp sulla base dei dati demografici desunti da <https://demo.istat.it/>.

³² L'indicatore scelto come proxy della condizione di disabilità è il *Global Activities Limitations Indicator* (GALI), utilizzato nelle indagini di popolazione in Europa per stimare il numero di persone con limitazioni gravi nelle attività quotidiane. Si noti che la definizione secondo il GALI è diversa da quella utilizzata in altri contesti come la scuola o il mondo del lavoro e riguarda la limitazione

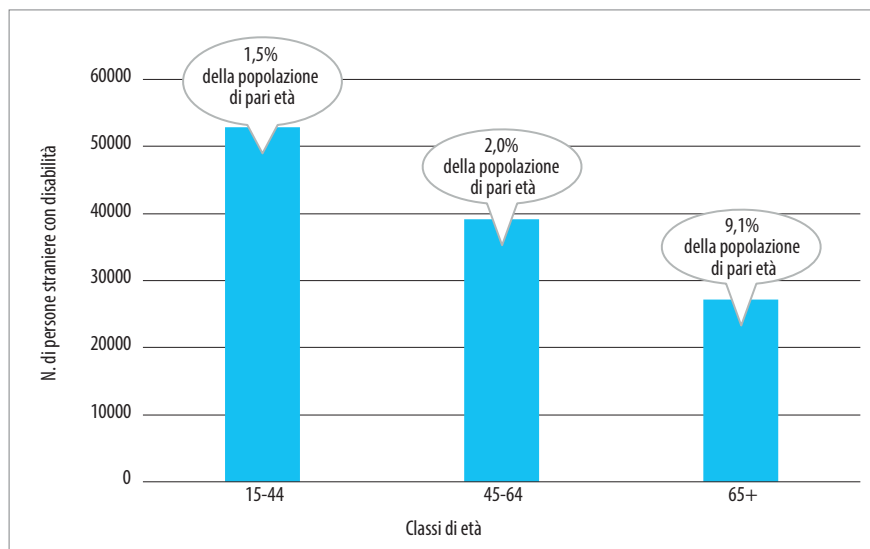
comparabile a livello europeo. Il numero stimato di migranti con disabilità in Italia è 199mila, e quelli affetti da malattie croniche sono 726mila. La percentuale di persone con disabilità tra i migranti, come atteso, cresce al crescere dell'età e raggiunge il 9,1% tra coloro che hanno più di 65 anni (figura 6.5). La quota di persone con disabilità e affette da malattie croniche è più bassa tra i migranti rispetto ai nativi, anche tenendo conto della diversa struttura per età della popolazione. La possibile ragione è il noto 'effetto migrante sano': gli individui che godono di una salute migliore hanno maggiori probabilità di scegliere di migrare. La maggioranza delle persone sperimenta la maggior parte degli anni trascorsi in condizioni di salute precarie dopo i 65 anni e, in media, può aspettarsi di trascorrere circa la metà degli anni successivi a tale soglia di età vivendo con una condizione di salute o disabilità che limita la vita. L'invecchiamento dei migranti in Europa ha sempre maggiore rilevanza. Questo fenomeno pone questioni ineludibili rispetto all'accesso ai servizi sanitari e sociali ad esso connessi, per i quali le popolazioni migranti scontano uno svantaggio mai del tutto superato anche nei Paesi con una storia più datata di immigrazione (Rosano 2018). La stima del numero complessivo di stranieri con disabilità può essere utilizzata per una valutazione dell'efficacia dei servizi previdenziali, sociali e di collocamento al lavoro dedicati a tale popolazione, costituendo la base dei potenziali beneficiari. Va puntualizzato che, in relazione al tipo di servizio, la definizione di persona con disabilità cambia a seconda delle norme che regolano l'erogazione della prestazione. Pertanto, le stime sul numero di persone disabili sono indicative e riferibili alla definizione adottata nell'ambito dell'indagine EHIS.

'Effetto migrante sano': chi migra di solito è in buona salute

permanente nello svolgimento delle attività quotidiane. La stima presentata riguarda la popolazione di età superiore ai 14 anni.



Figura 6.5 Stima numero di migranti con disabilità per classi di età e quote rispetto alla popolazione residente



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, European Health Interview Survey (EHIS), edizione 2019

6.5 Le politiche europee per la gestione delle emergenze umanitarie

Nonostante l'immigrazione verso l'Europa sia andata assumendo caratteristiche strutturali e il tema sia stato acquisito alla competenza politica dell'Unione, fin dal trattato di Amsterdam (1999), le divergenti posizioni degli Stati membri costituiscono tuttora un limite alla reale governance del fenomeno migratorio a livello europeo, soprattutto in occasione delle crisi migratorie che ciclicamente hanno investito l'Unione, mettendo a dura prova i sistemi nazionali di gestione e di accoglienza dei singoli Stati membri di volta in volta direttamente coinvolti. Le crisi del 2011 e del 2015, in particolare, hanno evidenziato come il sistema comune di regole dell'Unione europea non fosse in grado di fronteggiare situazioni caratterizzate da grandi flussi migratori, con un alto numero di richiedenti protezione internazionale e migranti irregolari, soprattutto per l'impossibilità politica di modificare quel sistema ancora in vigore, introdotto dal Regolamento (UE) n. 604/2013, noto come Dublino III, che, nell'attribuire allo Stato di primo ingresso la competenza a esaminare le domande di protezione internazionale, senza prevedere una condivisione degli oneri tra tutti gli Stati membri, ha penalizzato i Paesi geograficamente più esposti ai flussi migratori.

UE: criteri di
Dublino III
penalizzanti per
Paesi esposti ad
afflussi massicci
di richiedenti
asilo e irregolari

In questo scenario, con una Comunicazione³³ del 23 settembre del 2020, la Commissione, ha rilanciato il ruolo delle istituzioni europee, varando un nuovo Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, i cui obiettivi complessivi sono quelli di rafforzare le frontiere esterne, rendere più celeri e più integrate le procedure di asilo e rimpatrio e introdurre un meccanismo nuovo di solidarietà costante tra i Paesi.

Questo documento programmatico, cui è allegata anche una roadmap di attuazione, contiene una gamma di proposte legislative, tra cui assumono una posizione strategica quelle rivolte alla gestione dei flussi migratori e alla creazione di un sistema di cooperazione in ambito di preparazione e governo delle crisi.

Tuttavia, proprio mentre la Commissione inaugura, con il nuovo Patto del 2020, l'avvio di una nuova fase negoziale, l'attuale inaspettata deflagrazione del conflitto in Ucraina e l'insorgere di un così imponente flusso migratorio verso l'Europa, nel modificare profondamente il contesto, ha messo l'Unione europea davanti a una sfida molto superiore, in scala, a quelle precedenti, tanto più ardua in assenza di un modello sistemico di gestione delle crisi migratorie, ancora in fieri tra le proposte di riforma avanzate nel nuovo Patto. In questa situazione, l'Unione è ricorsa quindi all'unico strumento effettivamente disponibile rappresentato da quella direttiva n. 55 emanata nel 2001 in occasione della crisi del Kosovo, ma mai attivata: resa vigente con la Decisione di esecuzione n. 382/2022, adottata con decisione unanime del Consiglio dell'Unione dello scorso 4 marzo, la direttiva accorda una protezione temporanea, della durata di un anno e prorogabile solo di sei mesi, per un massimo di due anni, garantendo immediata tutela ai cittadini ucraini sfollati, le cui domande di protezione non potrebbero essere evase con tempistiche compatibili con l'emergenza e alleggerire gli Stati di primo ingresso nella procedura di valutazione delle domande in caso di afflusso massiccio.

Da questo punto di vista la protezione temporanea non sostituisce la protezione internazionale, dal momento che le domande per ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria possono essere avanzate anche da coloro che hanno ottenuto il permesso di soggiorno per protezione temporanea ex direttiva n. 55, mentre l'esame delle stesse può essere invece posposto alla scadenza del permesso di soggiorno di protezione temporanea, come previsto in Italia.

Emergenza
guerra e
protezione
temporanea a
cittadini ucraini
sfollati

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23 settembre 2020.



Accoglienza,
assistenza
medica e socio-
sanitaria e diritto
al lavoro

Dalle incertezze
applicative della
direttiva 55/01
a un sistema
europeo solidale

La declinazione in termini concreti della portata e dei contenuti della protezione temporanea possono ricavarsi dal combinato disposto della direttiva, dalla decisione del 4 marzo scorso e soprattutto dal DPCM del 28 marzo scorso con cui si è chiuso l'iter legislativo per l'applicazione della direttiva, che era stata recepita con il D.Lgs. n. 85/2003 e sono state disposte misure specifiche per l'Italia. L'ambito di applicabilità della misura *ratione personae* accolto in Italia ricalca le categorie minime previste dalla direttiva, riguardando sia coloro che accedono *de plano* alla protezione, ossia i cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, gli apolidi e provenienti da Paesi terzi che prima di quella stessa data beneficiavano di protezione internazionale in Ucraina e i relativi familiari di queste due categorie, sia gli stranieri e gli apolidi che dimostrassero (attraverso procedure di accertamento) di risiedere in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno permanente, valido in quel Paese e che sono impossibilitati nel rientrare nei rispettivi Paesi d'origine (art. 1, comma 2, del DPCM), lasciando fuori altre categorie come gli stranieri presenti in Ucraina sulla base di permessi soggiorno temporanei, costretti evidentemente a tornare nei Paesi d'origine, anche se in condizioni di fragilità sociale.

Quanto ai contenuti del permesso di soggiorno per protezione temporanea, la direttiva dispone non solo in ordine all'accoglienza delle persone sfollate, imponendo agli Stati membri l'adozione di misure logistiche e assistenziali sia di tipo sociale che di tipo medico-sanitario (art. 13 della direttiva e per l'Italia si vedano le disposizioni sull'accoglienza diffusa, il contributo di sostentamento e il diritto all'assistenza sanitaria), ma opera pure in direzione dell'integrazione, riconoscendo il diritto al lavoro e all'istruzione, come si evince dall'art. 12 dove si traggono veri e propri diritti di accesso al mercato del lavoro, più ampi, rispetto a quelli riconosciuti ai titolari di altri permessi di soggiorno, introducendo deroghe al sistema delle quote d'ingresso e dei decreti sui flussi annuali per il lavoro, prevedendo la possibilità immediata di lavorare, senza dover attendere il decorso di sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di protezione internazionale, come nel caso dei richiedenti asilo.

Su un piano generale, l'attuazione della direttiva n. 55 rappresenta indubbiamente una risposta efficace per fronteggiare l'emergenza migratoria in corso, ma su un piano sistematico non può non apparire come una misura assolutamente straordinaria, nel senso di attivabile solo in presenza di un esteso accordo politico tra gli Stati membri dunque condizionata da posizioni e valutazioni geopolitiche che trascendono motivazioni meramente umanitarie.

Secondo la procedura (art. 5), infatti, è il Consiglio dell'Unione ad accertare, con maggioranza qualificata, l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati, la cui definizione è quella di un numero considerevole di sfollati (art. 2, lett. d),

provenienti da una specifica area geografica (art. 2, lett. d) e impossibilitati a rientrare nel proprio Paese di origine a causa del contesto nel Paese stesso che, in particolare, può essere un'area di conflitto o di violenze endemiche, nonché di sistematica violazione dei diritti umani (art. 2, lett. c).

Al di là dell'indeterminatezza del concetto di afflusso massiccio, resta aperta la questione del *burden sharing* tra i Paesi membri, visto che restano vigenti i criteri del Dublino III per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo, che è lo stesso Stato che ha accettato il trasferimento della persona nel suo territorio, accordandogli protezione temporanea (art. 18). Proprio i limiti della direttiva sono alla base delle proposte legislative del Patto, che prefigurano un sistema europeo di risposta alle crisi adattabile a diverse situazioni migratorie, ordinarie ma anche eccezionali, secondo regole di solidarietà predefinite e costanti che, anche nella prospettiva di superamento della direttiva n. 55 e delle sue incertezze applicative, perseguono l'obiettivo di abbandonare una prospettiva meramente emergenziale: nella proposta inedita del Regolamento (UE) n. 613/2020, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, viene esplicitamente preconizzata l'abolizione della direttiva n. 55³⁴.

Secondo lo schema legislativo proposto nel Patto, ogni scenario migratorio troverebbe una misura di risposta: in condizioni di pressione migratoria o sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, si applicherebbero le procedure previste dalla proposta di regolamento sulla gestione (proposta di Regolamento (UE) n. 610/2020)³⁵, mentre in caso di vere e proprie crisi, entrerebbero in gioco le norme introdotte con l'inedita proposta di Regolamento (UE) n. 613/2020, concernente le situazioni di crisi, che amplia e adegua alla situazione più grave, quelle stesse procedure.

Nello specifico, in caso di pressione migratoria³⁶, pur mantenendo la regola saliente del Regolamento Dublino III, misure di solidarietà quali il ricollo-

Ricollocamento
dei richiedenti
asilo e rimpatrio
sponsorizzato

³⁴ Il documento di lavoro dei servizi della Commissione, nella fase istruttoria della proposta, si è avvalso di uno studio che aveva rilevato, come le misure esistenti non garantissero un rapido accesso alla protezione e l'estrema difficoltà di conseguire l'accordo degli Stati membri su una possibile attivazione di tale direttiva. Cfr: Beirens *et al.* (2016), realizzato per la Direzione generale Migrazione e Affari interni <http://bitly.ws/sMmc>.

³⁵ La proposta di Regolamento (UE) n. 610/2020 sulla gestione dell'asilo e della migrazione ripropone in versione modificata la proposta di Regolamento (UE) n. 270/2020 allora finalizzata alla rifusione del Regolamento (UE) n. 604/2013, ma mai approvata.

³⁶ Definizione di pressione migratoria (art. 2, lett. w): una situazione in cui si registra un "elevato numero di arrivi di cittadini di Paesi terzi o apolidi, o sussiste il rischio di tali arrivi, anche a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, a causa della posizione geografica di uno Stato membro e di sviluppi specifici in Paesi terzi che generano movimenti migratori tali da gravare anche su sistemi di asilo e di accoglienza ben preparati, e che richiede un'azione immediata" (Nuovo Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo 2020).



Protezione
immediata
e nuovi
meccanismi di
solidarietà tra
Paesi membri

camento dei richiedenti asilo o il rimpatrio sponsorizzato degli immigrati irregolari (art. 45) sono presentate dagli Stati contributori attraverso la predisposizione di piani, recepiti dalla Commissione in vista dell'atto di esecuzione. Procedura di rimpatrio sponsorizzato in base al quale il mancato rimpatrio degli irregolari dopo otto mesi, obbliga il trasferimento degli stessi dal Paese beneficiario al Paese contributore.

In caso di crisi migratoria³⁷, la proposta di Regolamento (UE) n. 613/2020, a differenza della direttiva n. 55, affida alla Commissione l'accertamento della situazione di crisi, disconoscendo qualsiasi ruolo del Consiglio, spostando dagli Stati alle istituzioni centrali, le opzioni strategiche di gestione.

La sussistenza di una situazione di crisi determina un'applicazione più estesa e termini più stringenti delle misure di solidarietà del ricollocamento (esteso anche ai richiedenti asilo nella procedura di frontiera, ai migranti irregolari e alle persone cui viene concessa la protezione immediata ai sensi del presente regolamento) e del rimpatrio sponsorizzato (dove sono dimezzati i termini – quattro mesi – oltre i quali scatta l'obbligo del trasferimento degli irregolari dal Paese beneficiario al Paese contributore), ma soprattutto la concessione agli immigrati che vi rientrano, della protezione immediata, chiamata a sostituire la protezione temporanea della direttiva n. 55: il contenuto della tutela è analogo a quello della protezione sussidiaria per cui gli Stati dovrebbero procedere con l'automatica attribuzione di tutti i diritti quali la protezione dal respingimento (principio di *non refoulement*), il diritto a ricevere le informazioni sui diritti e sugli obblighi connessi al loro status, il diritto all'unità del nucleo familiare, il diritto a ricevere un permesso di soggiorno, la libertà di circolazione nel territorio dello Stato membro e altri diritti di carattere sociale.

Conclusioni e prospettive

Nelle previsioni delle dinamiche demografiche post-pandemia si ipotizza che le immigrazioni dall'estero possano recuperare i livelli rilevati nel quinquennio 2015-2019 a partire dal 2022, mentre nel medio e lungo termine si prevede una graduale diminuzione degli ingressi. Il saldo migratorio con l'estero è sempre

³⁷ Una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune, mentre la definizione di forza maggiore è invece ravvisabile, secondo il considerando n. 7 del preambolo, in presenza di circostanze "anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo degli Stati, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza".

ampiamente positivo: superato il 2020 (+79mila unità), dal 2021 esso si riporta al valore di +141mila, cui seguirà, sempre secondo le previsioni, una continua e regolare flessione che condurrà ad un saldo migratorio pari a +127mila nel 2050. Cumulato sull'intero periodo di previsione, lo scenario ipotizzato prefigura un insediamento a carattere permanente di oltre 7 milioni di immigrati entro il 2050. I prossimi 30 anni saranno caratterizzati da un progressivo invecchiamento della popolazione, che interesserà in maniera rilevante la popolazione italiana, ma, pur se in misura più ridotta, anche quella straniera. Si prevede infatti che la quota di anziani (oltre 65 anni) rapportata alla popolazione giovane (inferiore ai 15 anni) passerà nella popolazione straniera dall'attuale 25% ad oltre il 140% nel 2050, mentre per il totale della popolazione si passerà dall'attuale 174% al 321% sempre nel 2050. I flussi migratori con l'estero sono però contrassegnati da profonda incertezza. Le migrazioni internazionali sono governate, da una parte, da normative suscettibili di modifiche, dall'altra, da fattori socio-economici interni ed esterni al Paese e da eventi catastrofici, conflitti e carestie, che non possiamo più considerare eccezionali. Si pensi, al recente conflitto tra Ucraina e Russia e alle conseguenze sui flussi migratori in tutti i Paesi europei, Italia inclusa. Con il Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo del 2020, l'Unione europea ha rilanciato il progetto di un sistema unitario di gestione dell'immigrazione, proponendo in versione integrata regole e strumenti nuovi, come la proposta di Regolamento n. 613/2020 e la riforma di impianti normativi precedenti come la proposta di Regolamento n. 610/2020, in grado di prevenire ed eventualmente di affrontare i diversi scenari migratori che dovessero investire uno o più Paesi dell'Unione. Tuttavia, l'irrompere della guerra in Ucraina e l'urgenza che ne deriva hanno spinto l'Unione ad accordare in favore degli sfollati la protezione temporanea, prevista dalla direttiva n. 55, ossia un dispositivo promulgato nel 2001, ma mai utilizzato, la cui operatività è subordinata all'esistenza di una maggioranza politica qualificata dei Paesi membri, nell'ambito del Consiglio dell'Unione, difficilmente raggiungibile, tanto da esserne prevista l'abolizione. In prospettiva, quindi, la protezione temporanea finalizzata attualmente alla tutela e all'integrazione socio-economica degli sfollati ucraini dovrebbe essere sostituita, a livello di sistema, dalla protezione immediata che, al fine di fronteggiare future emergenze migratorie, sia attivabile sulla base di parametri oggettivi e non rimessa alla discrezionalità politica del Consiglio dell'Unione europea.

Tutti questi fattori hanno la potenzialità di dare luogo a scenari migratori assai diversificati. La quota di immigrati dall'estero, ad esempio, presenta al 2050 un intervallo di confidenza al 90% che varia tra 188mila e 380mila unità. Nel medesimo anno si prevede, inoltre, che il valore delle emigrazioni possa cadere in un intervallo compreso tra 62mila e 189mila unità. Premesso che l'a-



nalisi di risultati a così lungo termine debba necessariamente accompagnarsi a una grande cautela, in realtà ci rivela due possibili fotografie del futuro tra loro molto diverse, persino alternative. Da un lato quella di un Paese molto attrattivo, dall'altro quella di un Paese che potrebbe radicalmente mutare la sua natura di accoglienza per tornare a essere un luogo da cui emigrare. Ciò considerato, l'esercizio proposto in questa sezione delinea uno scenario che prevede una struttura demografica della popolazione immigrata in continua evoluzione. Se da una parte i flussi in entrata si ipotizza rimangano caratterizzati da una prevalenza di persone in età giovane, coloro che decidano di rimanere nel nostro Paese sono, inevitabilmente, interessati da un progressivo invecchiamento. Nello scenario proposto la quota di popolazione immigrata anziana (sopra i 65 anni) passa dal 5% del 2021 al 20% nel 2050, con un incremento del 400%. Questo incremento si traduce in un parallelo incremento delle persone con disabilità, fenomeno che come noto interessa in particolare la popolazione anziana. È necessario promuovere delle politiche che da un'ottica di target passino ad una prospettiva complessa, sistemica. Per fare ciò bisogna partire dalla capacità di misurare l'efficacia delle politiche su gruppi di popolazione che a priori sappiamo soffrire di uno svantaggio nell'accesso ai servizi, come gli stranieri. Una stima della popolazione target (stranieri con disabilità) risulta ineludibile per comprendere quanto le politiche sociali e sanitarie (collocamento mirato, indennità e pensioni di disabilità, strutture socio-sanitarie dedicate) siano adeguate alle esigenze.

Per garantire a questa crescente quota di residenti, buona parte dei quali diverranno nuovi cittadini italiani, un sistema di protezione sociale la sfida principale è proprio riuscire a garantire sistemi e promozioni di politiche fondate sulla tutela sociale collettiva, a partire da un sistema universalistico che non sia solo sistema di sostegno ma di promozione e allo stesso tempo capace di rispondere ad un principio di uguaglianza sostanziale. Nella sezione abbiamo affrontato la questione dell'impatto della povertà tra gli stranieri analizzando l'efficacia delle politiche di sostegno al reddito nella popolazione straniera. Sono temi che non pongono certo una nuova questione, così come non risulta nuovo il tema dell'accesso degli stranieri al Reddito di cittadinanza, come riportato dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Con il contributo presentato sono state prodotte le prime evidenze empiriche sui fattori che ostacolano il pieno accesso alla misura del Reddito di cittadinanza da parte delle famiglie straniere, aspetto che non era stato approfondito nelle precedenti analisi. Sono state anche proposte delle modifiche dei requisiti di accesso, come il requisito della residenza minima e la scala di equivalenza adottata per calibrare la misura

del beneficio, che sono particolarmente penalizzanti per la popolazione straniera. Quando si tratta di intercettare la fascia di popolazione in condizione di povertà e intervenire sui bisogni (complessi) che generano condizioni di disuguaglianza si dovrebbe mirare ad interventi tempestivi sui criteri che generano esclusione. Una misura di reddito minimo dovrebbe mirare a garantire pari accesso e pari diritti a tutti, inserire strumenti e una pluralità di interventi che riescano realmente ad includere e sostenere le capacità di ciascuno, senza troppo distinguere su criteri di cittadinanza o residenza ma garantendo a tutti una vita dignitosa. La sfera dei diritti degli stranieri interessa un fenomeno noto come intersezionalità che è stato affrontato sia dal punto di vista teorico sia sulla base di evidenze empiriche, tratte dal sistema di indicatori per l'integrazione degli immigrati che l'Inapp sta approntando. Si parla di intersezionalità nel caso di discriminazioni soprattutto riferite ai fattori 'genere' e 'razza', ma esse possono riguardare le più svariate combinazioni di fattori discriminatori, come l'orientamento sessuale, la condizione di disabilità. L'approccio alla tutela dei diritti basato su un singolo fattore discriminatorio non riesce a comprendere appieno un fenomeno complesso come quello della discriminazione. È necessario partire innanzitutto da una solida base conoscitiva del fenomeno, dando maggiore evidenza nella statistica ufficiale alle esperienze di discriminazione, comprese quelle intersezionali, per poter comprendere gli aspetti strutturali e le tendenze in atto dei fenomeni discriminatori su base etnica e razziale, e sviluppare adeguate policy per la parità e la non discriminazione.

Bibliografia

- Alders M. (2000), *Cohort fertility of migrant women in the Netherlands. Developments in fertility of women born in Turkey, Morocco, Suriname, and the Netherlands Antilles and Aruba*, Voorburg, Statistics Netherlands
- Baldini M., Gallo G. (2021), Reddito di Cittadinanza. Beneficiari, contributi economici e criticità emerse, in Gori C., *Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, Caritas italiana, pp.9-60
- Ballarino G., Panichella N. (2013), The Occupational Integration of Male Migrants in Western European Countries. Assimilation or Persistent Disadvantage?, *International Migration*, 53, n.2, pp.338-352
- Banca d'Italia (2018), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Statistiche, 12 marzo, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3FLSULf>>
- Beirens H., Maas S., Petronella S., van der Velden M. (2016), *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report*, Brussels, European Commission <<http://bitly.ws/sMmc>>
- Bello B.G. (2020), *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, Franco Angeli
- Chirco L. (2022), L'insuccesso scolastico dei giovani di origine straniera, *Ambiente società territorio*, LXVII, n.1-2, pp.13-18



- Crenshaw K. (1989), Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Policies, *University of Chicago Legal Forum*, n.1, pp.139-167
- Daigneault P.M., Macé C. (2020), Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the Work Premium, *International Journal of Public Administration*, 43, n.6, pp.527-539
- di Padova P., Nelli Ballati E. (2018), Stratificazione sociale, riproduzione delle disuguaglianze e condizione NEET in Italia, *Politiche Sociali*, n.2, pp.245-274
- di Padova P., Piesco A.R., Marucci M., Porcarelli C. (2021), *Dal Sistema di garanzia dell'infanzia ai Patti educativi di comunità. Strategie comunitarie e approcci integrati per il contrasto ai rischi di esclusione dei minori*, Inapp Paper n.31, Roma, Inapp
- Fedeli U., Ferroni E., Pigato M., Avossa F., Saugo M. (2015), Causes of mortality across different immigrant groups in Northeastern Italy, *PeerJ*, 3, e975
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results (EU-MIDIS II)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Frazer H., Marlier E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Bruxelles, European Commission
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza. Una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Golini A., Strozza S. (1998), The Impact of Migration on Population Growth and its Interplay with Social and Political Issues, *Proceedings of Joint IASS/IAOS Conference on "Statistics for Economic and Social Development"*, Aguascalientes, Mexico, 1-4 Settembre
- Idos (2020), *Migranti con disabilità. La discriminazione invisibile*, Centro Studi e Ricerche IDOS, CeRC/Robert Castel Centre for Governmentality and Disability Studies, versione 8 dicembre 2020, <<https://bit.ly/3y3HZYx>>
- Inapp (2022), *Indicatori di integrazione dei cittadini di origine straniera residenti in Italia*, Rapporto Intermedio (documento interno non pubblicato), Roma, Inapp
- Inps (2022), *Reddito/Pensione di Cittadinanza - Reddito di Emergenza. Report gennaio 2022*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3UpuRGF>>
- Invalsi (2021), *Rilevazione nazionale degli apprendimenti 2021 - La Rilevazione dell'a.s. 2020-2021. I primi risultati*, Roma, Invalsi
- Invalsi (2019), *Rapporto prove Invalsi 2019*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/30y95G5>>
- Istat (2022a), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'unione europea. Indagine EHIS 2019*, 13 gennaio, Roma, Istat <<https://bit.ly/3SnaFNp>>
- Istat (2022b), *Nel 2021 stabile la povertà assoluta*, Statistiche today, 8 marzo, Roma, Istat
- Istat (2021), *Torna a crescere la povertà assoluta*, Statistiche report, 16 giugno, Roma, Istat
- Istat (2018), *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie 2017*, Statistiche Report, 6 dicembre, Roma, Istat <<https://bit.ly/2VoWaFe>>
- Kristiansen M., Razum O., Tezcan-Güntekin H., Krasnik A. (2016), Aging and health among migrants in a European perspective, *Public Health Rev*, 37, article 20, pp.1-14

- Le Bras H. (1991), L'impact démographique des migrations d'après-guerre dans quelques pays de l'OCDE, in OCDE, *Les Migrations. Aspects démographiques*, Paris, OCDE, pp.17-29
- Lee R.D., Carter L. (1992), Modeling and forecasting the time series of U.S. mortality, *Journal of the American Statistical Association*, 87, n.419, pp.659-671
- Makkonen T. (2002), *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination. Bringing the Experiences of the most Marginalized to the Fore*, Birmingham, Institute for Human Rights
- Matucci G. (2020), Ripensare la scuola inclusiva Una rilettura dei principi costituzionali, *Sinapsi*, X, n.3, pp.3-16
- Ministero dell'Istruzione - Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale (2022), *Orientamenti interculturali - idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori*, Roma, Ministero dell'Istruzione
- Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica e studi (2021), *Gli alunni con cittadinanza non italiana, A.S. 2019/2020*, Roma, Ministero dell'Istruzione
- Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica (2020), *I principali dati relativi agli alunni con disabilità - anno scolastico 2018/2019*, Roma, Ministero dell'Istruzione <<https://bit.ly/3IRpUFF>>
- Mussino E., Strozza S. (2012), The fertility of immigrants after arrival. The Italian case, *Demographic Research*, 26, pp.99-130
- Paelli B., Zengarini N., Broccoli S., Caranci N., Spadea T., Di Girolamo C., Rossi P.G. (2016), Differences in mortality by immigrant status in Italy. Results of the Italian Network of Longitudinal Metropolitan Studies, *European journal of epidemiology*, 31, n.7, pp.691-701
- Rogers A., Castro L.J. (1981), *Model Migration Schedules*, IIASA Working Papers n.81-30, Laxenburg, IIASA
- Rosano A. (ed.) (2018), *Access to Primary Care and Preventative Health Services of Migrants*, Springerbriefs in Public Health series, Cham, Switzerland, Springer International Publishing AG
- Sen A. (1995), The Political Economy of Targeting, in van de Walle D., Nead K. (eds.), *Public Spending and the Poor*, Washington DC, World Bank, pp. 11-24
- Stanovich K. (2000), *Progress in Understanding Reading. Scientific Foundations and New Frontiers*, New York, Guilford Press
- Strozza S., Natale M., Todisco E., Ballacci F. (2002), *La rilevazione delle migrazioni internazionali e la predisposizione di un sistema informativo sugli stranieri*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per la garanzia dell'informazione statistica
- WHO - World Health Organization (2018), *Health of older refugees and migrants*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe



Figura 1.1	Prezzo del greggio: media di tre prezzi mercati a pronti. Anni 1980-2023 (dollari USA per barile)	12
Figura 1.2	Indice mensile dei prezzi alla produzione escluse costruzioni. Gennaio 2018 - marzo (anno base 2015=100)	13
Figura 1.3	Scarto rispetto alla produzione potenziale (output gap). Medie 2020-2021 e 2022-2023	15
Figura 1.4	Tasso di occupazione 15-64 anni (t1-2019; t4-2021)	17
Figura 1.5	Quota dei lavoratori a tempo parziale sul totale dell'occupazione. Anni 2010-2021	18
Figura 1.6	Produttività per ora lavorata per Paesi o blocchi. Anni 2000, 2010, 2020. Dollari USA a prezzi costanti 2015 e a parità di potere d'acquisto	19
Figura 1.7	Andamento della produttività del lavoro in Italia: variazioni percentuali delle componenti. Anni 1997-2020	20
Figura 1.8	Attivazioni, cessazioni e saldo. Dati trimestrali	21
Figura 1.9	Attivazioni, cessazioni e attivazioni nette per regione	25
Figura 1.10	Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021	27
Figura 1.11	Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008- 2010; 2016-2018; 2018-2021. Donne	27
Figura 1.12	Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021. Sud	28
Figura 1.13	Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021. Persone con laurea	29
Figura 1.14	Dinamica della produttività e del costo del lavoro (2010-2019)	31
Figura 1.15	Dinamica della produttività e del costo del lavoro per dimensione (2010-2019)	32
Figura 1.16	Dinamica della produttività e del costo del lavoro per settore (2010-2019)	34
Figura 1.17	Dinamica della produttività e del costo del lavoro per macroarea geografica (2010-2019)	36
Figura 1.18	Andamento salari medi annuali (1990-2020)	38
Figura 1.19	Andamento produttività del lavoro (1990-2020)	39
Figura 1.20	Andamento della produttività del lavoro e dei salari in Italia (1990-2020)	39



Figura 1.21	Quota di imprese che dichiarano di applicare un contratto collettivo (2011-2018)	41
Figura 1.22	Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per regione in termini di beneficiari coinvolti	42
Figura 1.23	Lavoratori delle piattaforme per tipo di accordo e tipo di piattaforma (val. %)	48
Figura 1.24	Giorni settimanali svolti da remoto per grande gruppo professionale. Anno 2021 (val. %)	52
Figura 1.25	Misure adottate per favorire lo smart working: dichiarazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Anno 2021 (val. %)	53
Figura 1.26	Misure adottate per favorire lo smart working per dimensione della sede in cui è impiegato il lavoratore. Anno 2021 (val. %)	55
Figura 1.27	Misure organizzative adottate con lo smart working per dimensione dell'Unità locale. Anno 2021 (val. %)	57
Figura 2.1	Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (% del PIL)	67
Figura 2.2	Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (milioni di euro)	69
Figura 2.3	Numero di dipendenti totali e per milione d'abitanti dei Centri per l'impiego per regione (31-12-2019)	71
Figura 2.4	Numero medio di addetti per CPI e numero di prese in carico per addetto nelle regioni italiane	72
Figura 4.1	Evoluzione degli iscritti al sistema leFP per tipologia, aa. ff. 2011-12/2019-20 (v.a.)	127
Figura 4.2	Isritti ai percorsi in duale nella leFP per regione, Lombardia esclusa - a.f. 2019-20 (v.a.)	128
Figura 4.3	Apprendisti di I e di III livello in formazione per regione/provincia autonoma, 2020 (comp. %)	139
Figura 4.4	Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione in Europa, 2007-2021 (val. %)	147
Figura 4.5	Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione, confronto Italia-UE27, 2021 (val. %)	148
Figura 4.6	Indicatori sul capitale umano per ripartizione geografica, var. %, 2019-2021	149
Figura 4.7	Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (val. %)	150
Figura 4.8	Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica, 2019 (val. %)	155
Figura 4.9	Performance dell'Italia nel benchmark europeo. Confronto con Germania, Francia e EU28, 2015, 2019 (Indice SMOP)	156

Figura 4.10	Lavoratori formati per regione delle sedi di lavoro. Anno 2020 (val. %)	165
Figura 5.1	Dinamica delle attivazioni per tipo contratto. Anni 2009-2021	178
Figura 5.2	Attivazioni full-time e part-time. Anni 2009-2021	179
Figura 5.3	Quota attivazioni part-time per genere. Anni 2009-2021	179
Figura 5.4	Andamento tasso di lavoro povero (IWP) in Europa. Anni 2010-2020	182
Figura 5.5	Tasso di lavoro povero (IWP) in Europa per tipologia di contratto, sesso e classe di età. Anno 2020	183
Figura 5.6	Reddito lordo annuale per tutti gli occupati, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)	184
Figura 5.7	Reddito netto mensile lavoratori dipendenti, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)	185
Figura 5.8	Distribuzione dei quintili di reddito per istruzione, classe d'età, tipo impiego e cure mediche (val. %)	190
Figura 5.9	Giudizi positivi (soddisfazione alta e medio alta) di alcune dimensioni lavorative per quintili di retribuzione (val. %)	192
Figura 5.10	Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati (comprese scadenza naturale contratti a termine) e ingressi in trattamento NASpl. Distribuzione destagionalizzata gennaio 2017-dicembre 2021	202
Figura 5.11	Medie mensili annualizzate delle Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinato (comprese scadenza naturale contratti a termine), degli ingressi in trattamento NASpl e relativo Indice di copertura (val. %). Distribuzione 2017-2021	203
Figura 5.12	Trattamenti attivi NASpl – Medie mobili su tre mesi. Distribuzione gennaio 2017-febbraio 2021	204
Figura 5.13	Numero recessi convalidati a genitori con figli 0-3 anni, per genere (2011-2021)	207
Figura 6.1	Previsioni della popolazione italiana. Confronto anni 2019-2050	225
Figura 6.2	Andamento della popolazione italiana dal 2002 al 2022 e previsione al 2050 con il relativo intervallo di confidenza	227
Figura 6.3	Popolazione straniera immigrata nel 2019 e proiezione al 2050	230
Figura 6.4	Tasso di Elet della popolazione in età 18-24 anni residente in Italia per classe sociale, titolo di studio, ripartizione geografica, sesso	239
Figura 6.5	Stima numero di migranti con disabilità per classi di età e quote rispetto alla popolazione residente	244

Indice delle tabelle



Tabella 1.1	Totale attivazioni nel 2021 per settore e genere	22
Tabella 1.2	Attivazioni per classe di età. Variazioni assolute	23
Tabella 1.3	Rapporti di lavoro attivati e cessati per tipo di contratto	24
Tabella 2.1	Canali di ricerca utilizzati dalle persone attualmente in cerca di occupazione (val.%)	73
Tabella 3.1	Innovazioni in tema di competitività (val. %)	106
Tabella 3.2	Innovazioni in tema di organizzazione di impresa (val. %)	107
Tabella 3.3	Politiche aziendali in tema di sostenibilità (val. %)	108
Tabella 3.4	Incidenza dei fabbisogni per raggruppamenti professionali associata alle tipologie di innovazione introdotte in impresa (val. %)	109
Tabella 4.1	Distribuzione regionale dei corsi IFTS e ITS, 2020 (v.a.)	131
Tabella 4.2	Assunti con contratto di apprendistato inseriti nei percorsi di istruzione e formazione, 2017-2020 (v.a. %)	137
Tabella 4.3	Tirocini extracurricolari avviati, numero di individui e imprese coinvolte, 2019-2021 (v.a.)	140
Tabella 4.4	Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento e livello di competenza, 2020 (val. %)	152
Tabella 4.5	Persone 18-64 anni secondo la valutazione delle competenze digitali e informatiche, per sesso, classe di età, livello di scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (%)	154
Tabella 4.6	Piani formativi approvati dai Fondi interprofessionali per tipologia di piano e di finanziamento, 2020 (% , v.a.)	163
Tabella 4.7	Imprese aderenti ai Fondi interprofessionali, dipendenti (v.a. marzo 2022) e risorse finanziarie trasferite dall'Inps (v.a. in euro)	164
Tabella 4.8	Domande approvate nell'ambito del Fondo nuove competenze (v.a.)	166
Tabella 5.1	Attivazioni rapporti di lavoro per tipologia. Anni 2009-2021	177
Tabella 5.2	Redditi lordi annui per genere per i lavoratori subordinati full-time, part-time e gender pay gap (euro e %)	186
Tabella 5.3	Redditi lordi annui per i lavoratori subordinati e autonomi, distinti tra standard e non-standard (% , euro e % incidenza occupazione)	187
Tabella 5.4	Le conseguenze del lavoro povero: quintili del reddito lordo annuo per alcuni controlli	189



Tabella 5.5	Fasce di reddito mensile familiare	191
Tabella 5.6	Totale ore autorizzate e tiraggio del periodo gennaio-dicembre degli anni 2019, 2020 e 2021 – Confronti omogenei per tipologia d'intervento	200
Tabella 6.1	Principali indicatori demografici al 2050 (valori medi e scarti quadratici medi)	227
Tabella 6.2	Stima del take-up del RdC per cittadinanza della persona di riferimento per l'anno 2020 e relativi intervalli di confidenza (I.C.)	233
Tabella 6.3	Effetti di una riforma della scala di equivalenza e del requisito di residenza (per tutti e per i soli nuclei stranieri)	234

Appunti e note



Con il lento ritirarsi dell'ondata pandemica, che ha sommerso e stravolto il sistema economico e sociale, riaffiorano gli scogli di un mercato del lavoro in cui l'occupazione sembra essersi incagliata da anni. Malgrado la spinta delle nuove tecnologie e delle nuove modalità organizzative, restano i nodi di un'occupazione sempre più atipica e con sofferenze retributive.

Un supporto potrebbe venire dalla formazione, dove però alla ricca offerta di percorsi non fa eco una altrettanto forte partecipazione e in cui le competenze stentano ad allinearsi alle esigenze produttive.

In tale contesto, le categorie più deboli restano più esposte al rischio crescente di disagio e povertà, mentre aumentano le disuguaglianze e si manifesta la necessità di un aggiornamento dei sistemi di welfare.

La resilienza non è dote sufficiente per un sistema economico e produttivo in cui la congiuntura eccezionalmente sfavorevole va a incidere su debolezze ormai croniche e dove emerge chiara l'urgenza di interventi mirati e strutturali.

