

2 Politiche per il lavoro: evidenze, criticità, prospettive



Sintesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Questa classificazione riconosce tre macrocategorie:

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

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

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

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

Servizi,
misure e sostegni
per il mercato
del lavoro

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

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

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

1. Servizi per il mercato del lavoro.

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

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

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

³ Aggiornamento al 26/10/2022.

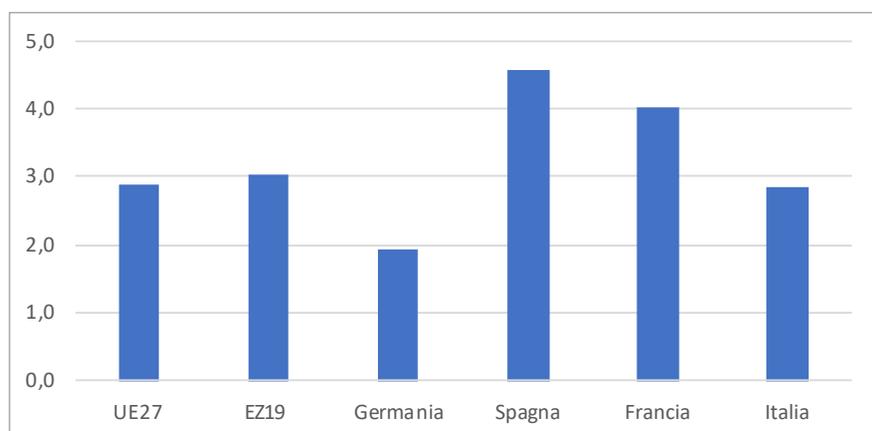


Politiche del MdL:
andamento
della spesa
tra crisi del 2008
e del 2020

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

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

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



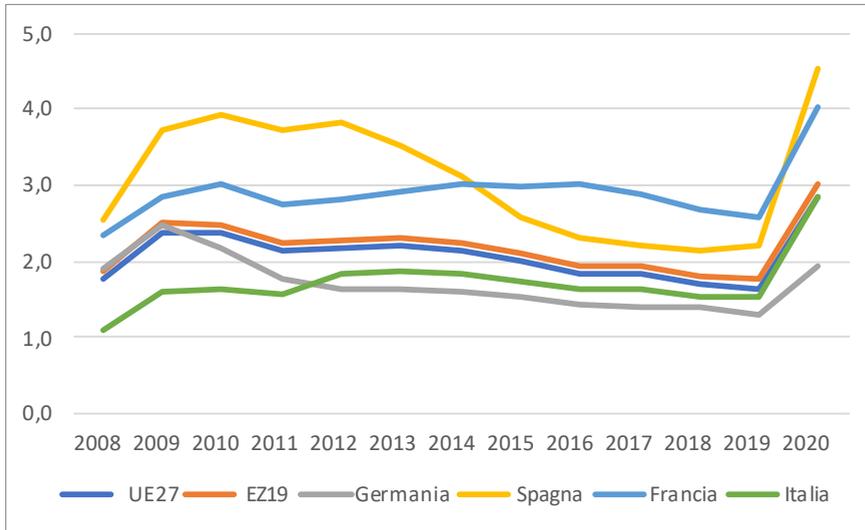
Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

In Italia +13%
della spesa
rispetto
alla media UE

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

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

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

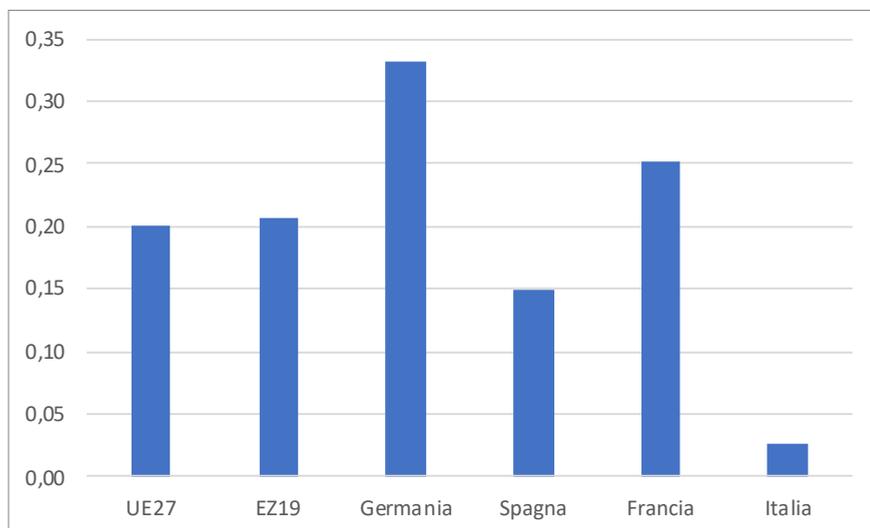


Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

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

Dettaglio della spesa per i servizi

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

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

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

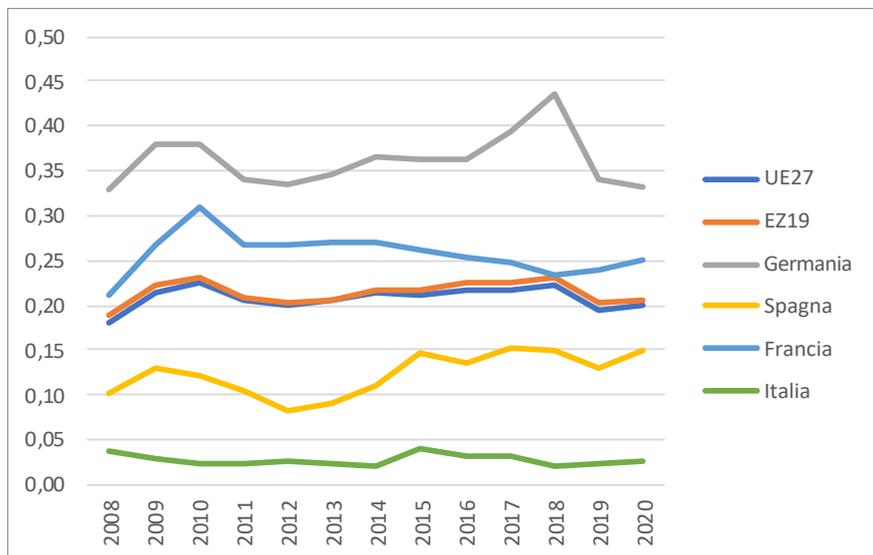
Nel 2020, tutti i Paesi hanno aumentato la spesa ad esclusione della Germania che l'ha ridotta del 2% grazie agli investimenti effettuati negli anni precedenti (figura 2.4).

Dettaglio
della spesa
per le misure

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

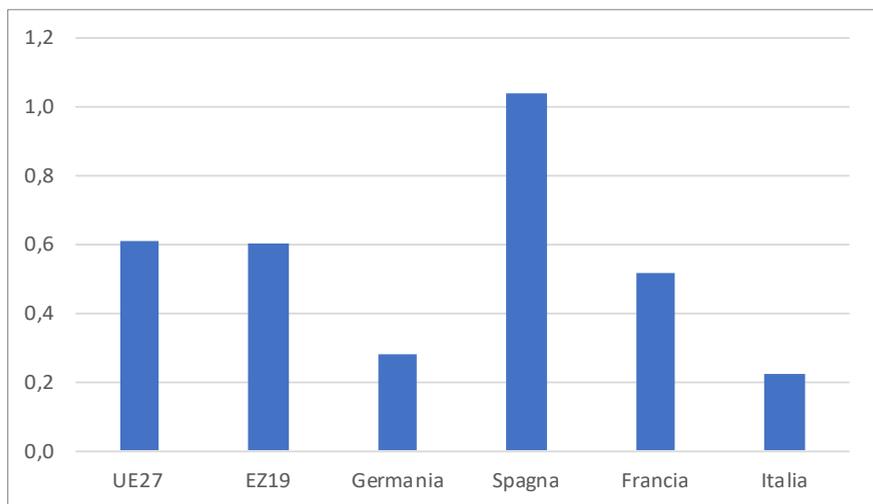
Anche in questo caso l'Italia ha ridotto l'investimento nelle misure dal 2008 al 2019, anche in maniera più forte del disinvestimento nei servizi, registrando un decremento del -44%. In fase pandemica l'investimento italiano in misure è invece aumentato dell'8%, anno su anno, benché il saldo fra il 2008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

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



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

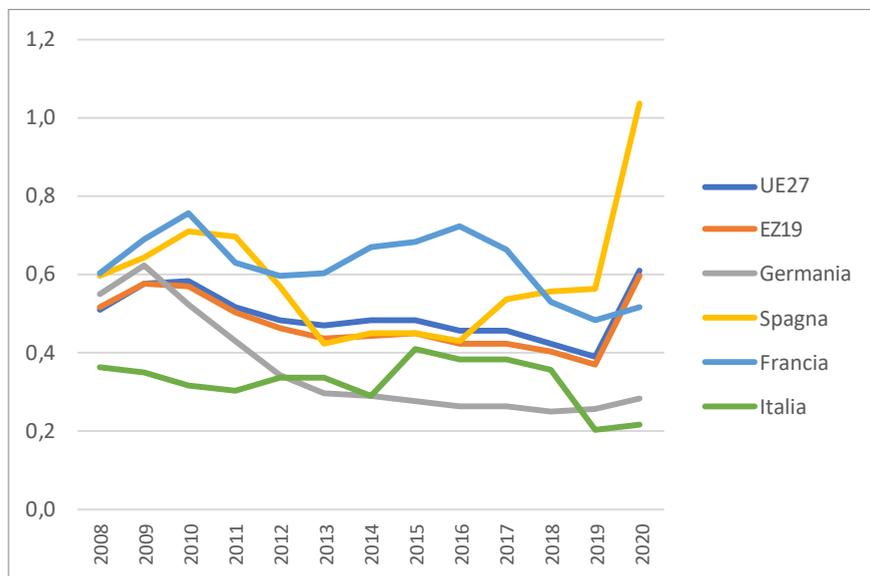
Figura 2.5 Misure per il mercato del lavoro (categorie 2-7), spesa sul PIL (%). Anno 2020



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



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



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

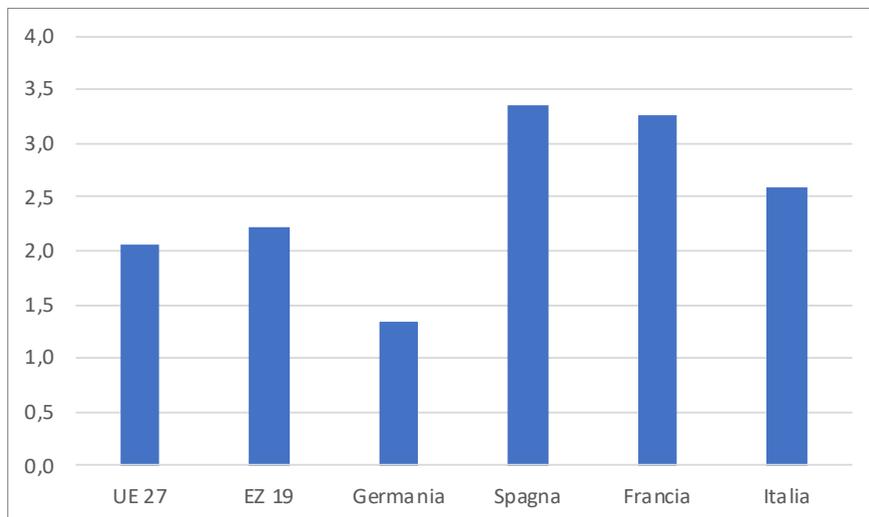
La risposta più forte nella fase pandemica è stata ancora una volta quella della Spagna con un incremento dell'84%: il Paese iberico registra anche l'incremento di spesa più alto tra il 2008 e il 2020 (+75%).

Dettaglio della spesa per i sostegni

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

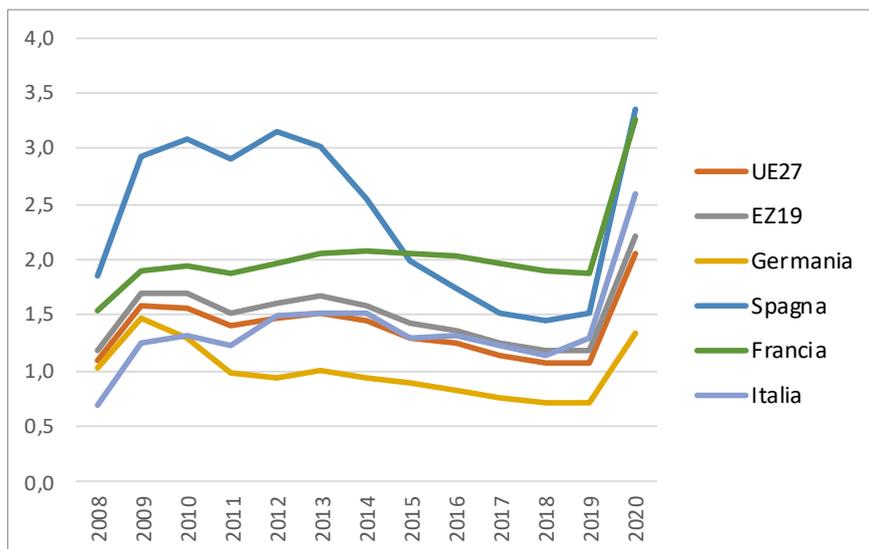
L'Italia è il Paese che ha maggiormente incrementato dal 2008 al 2020 la spesa nelle politiche passive (+273%); tale incremento risulta fortemente concentrato nel 2020 (+100%, cfr. figura 2.8). Come si evince nella figura, tutti i Paesi hanno incrementato fortemente i sostegni nella fase pandemica, anche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

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



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

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



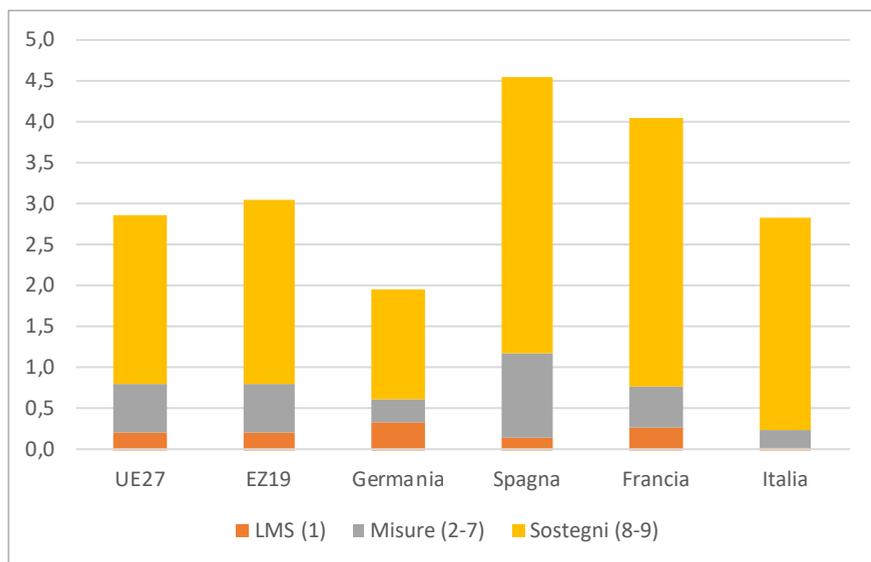
Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023



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

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

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

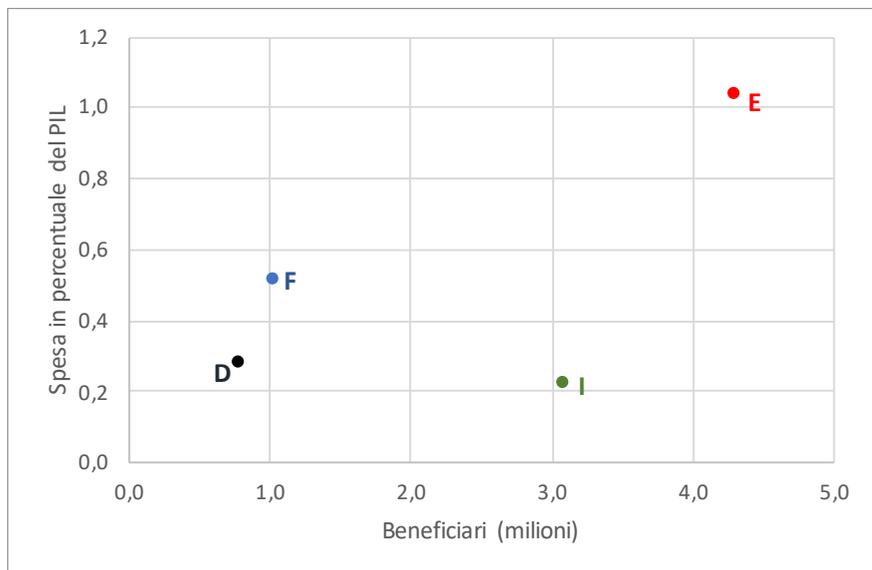


Fonte: elaborazione Inapp su dataset Labour market policy, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), ultima consultazione marzo 2023

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

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

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



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

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

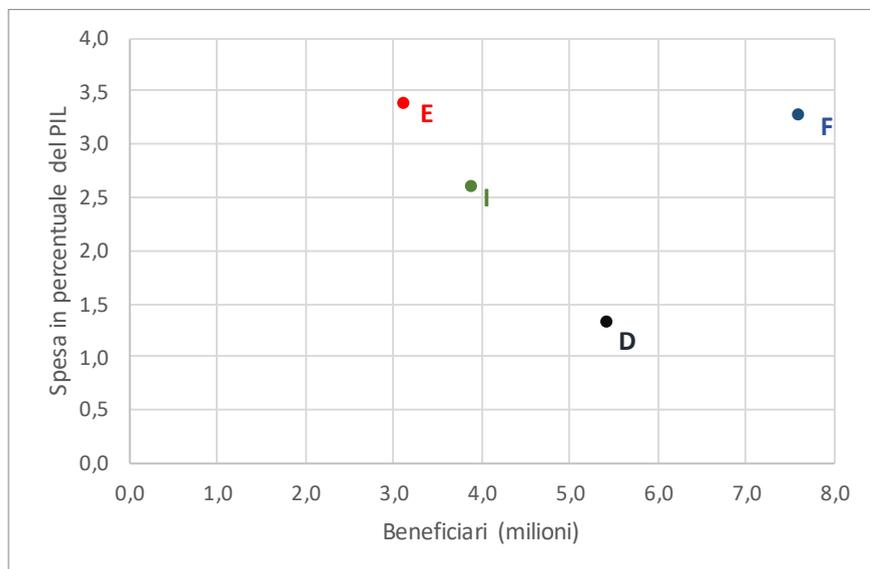
La situazione tedesca è particolare: l'intervento di spesa (1,33% del PIL) è contenuto rispetto alla platea di percettori.

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

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



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



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

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

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

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

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

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

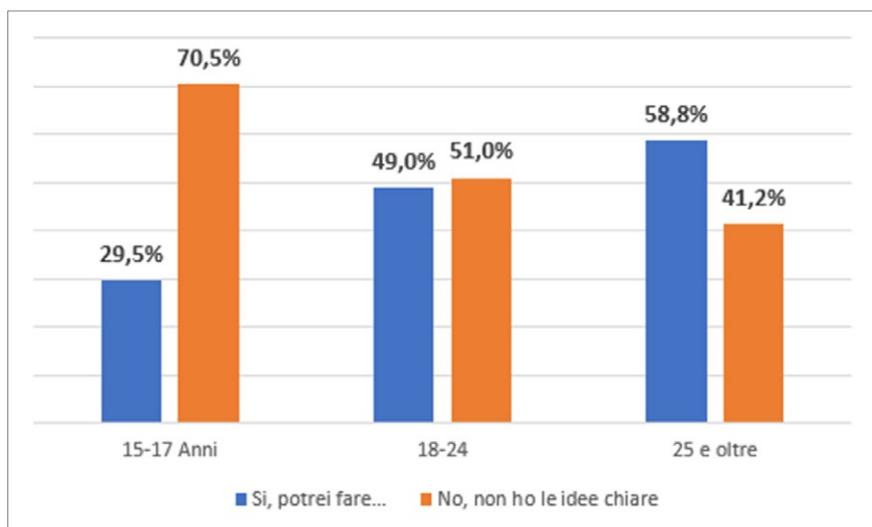
I giovani intervistati sono stati soprattutto donne (58% del totale) con un'età media di 20,18 anni. Il 69,2% vive nei Comuni di medie dimensioni, mentre il restante 30,8% in quelli più grandi e nelle città metropolitane. L'80% di essi vive con la propria famiglia. Tale percentuale sale all'89% fra i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

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

Obiettivi dell'indagine e caratteristiche del campione

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

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



Fonte: elaborazione Inapp, 2023



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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

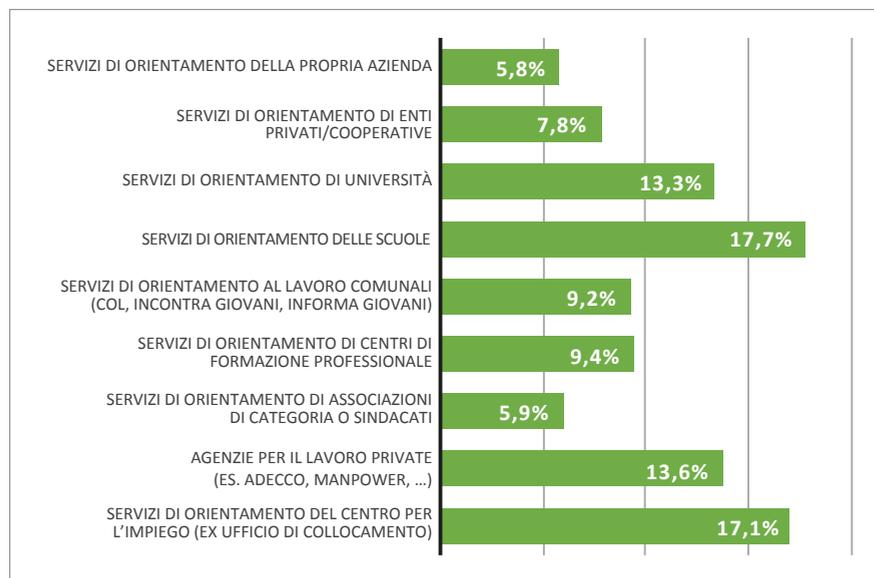
I fruitori
preferiscono
scuole e Centri
per l'impiego

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

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

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

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



Fonte: elaborazione Inapp, 2023

2.3 Trovare lavoro in Italia: il ruolo dell'informalità

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

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

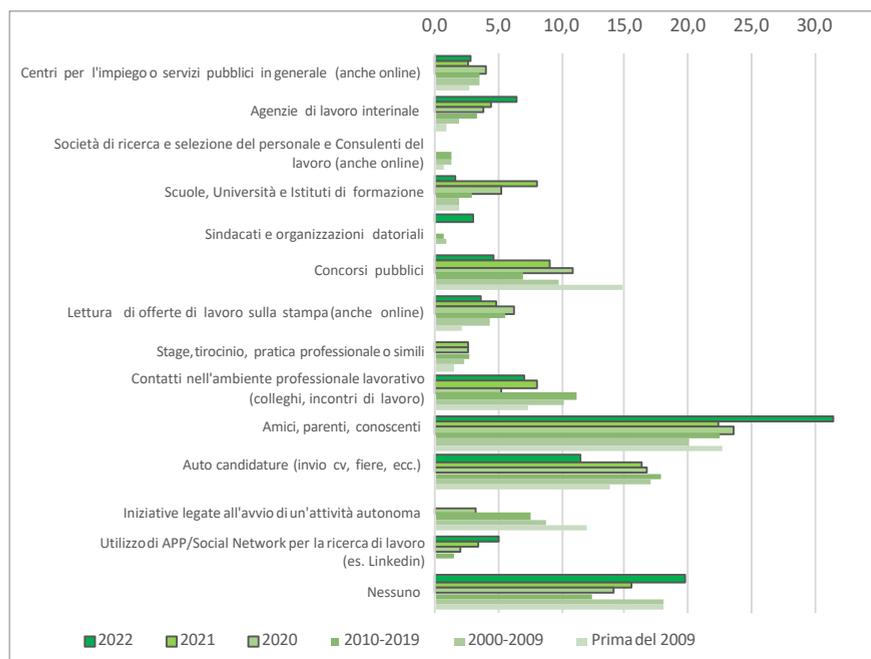


Informalità
dell'intermediazione:
rischi in termini
di qualità del lavoro
e remunerazione

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

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

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



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

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

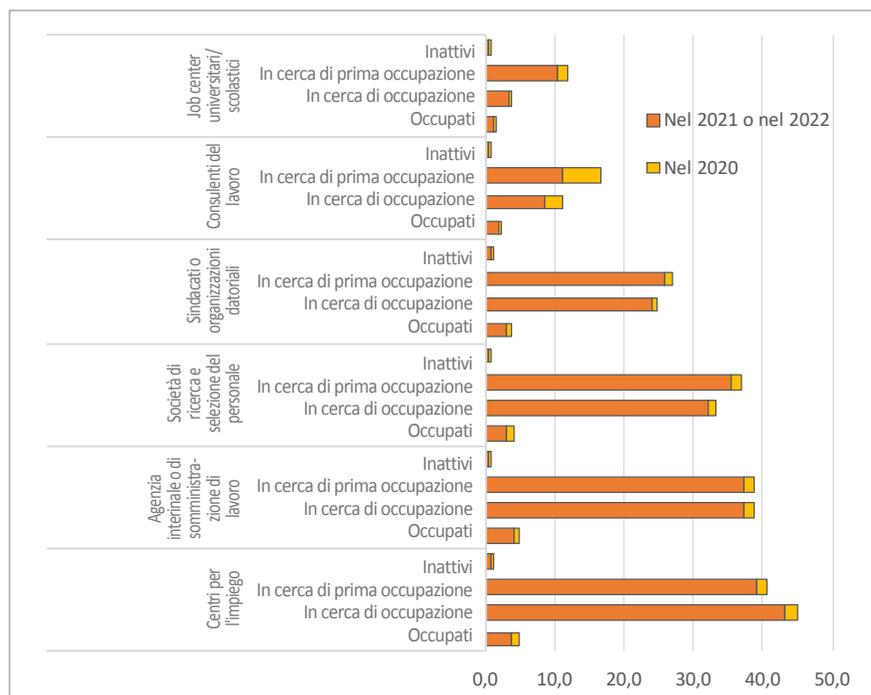


Incidenza per età
e condizione
occupazionale

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

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

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



Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

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

Ricerca di occupazione prima ragione dell'utilizzo dei vari canali

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

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

2.4 Gli incentivi all'occupazione

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



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

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

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

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

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

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

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

Apprendistato e
Decontribuzione
Sud

Il 70%
delle imprese
percettrici
delle misure
avrebbe assunto
comunque

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



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

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

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

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

Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

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

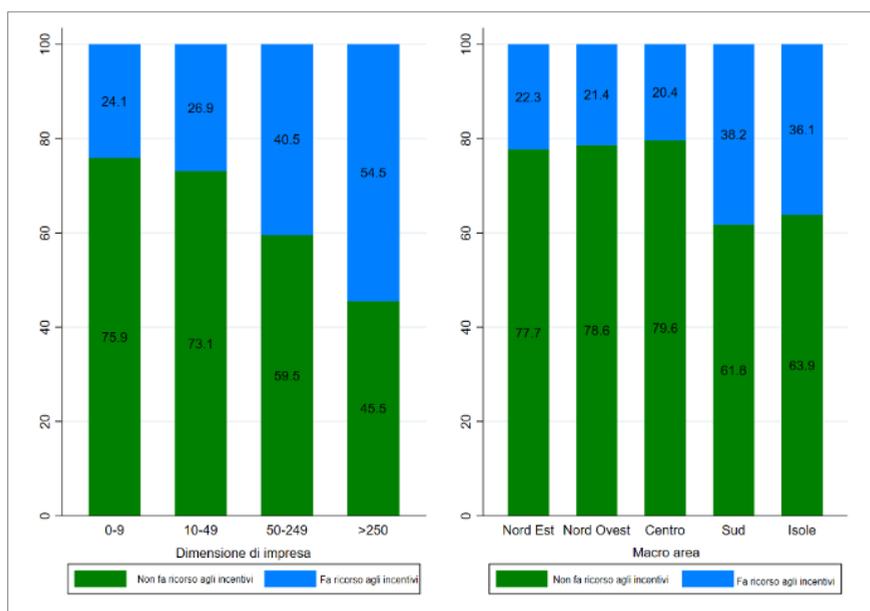
Il quadro appena descritto riguarda il sistema economico nazionale, e può nascondere possibili importanti differenze dovute alle caratteristiche di impresa, ovvero all'eterogeneità del tessuto imprenditoriale italiano. In linea con quanto riportato dall'Inapp (2021), è possibile verificare come la probabilità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

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

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

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

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



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

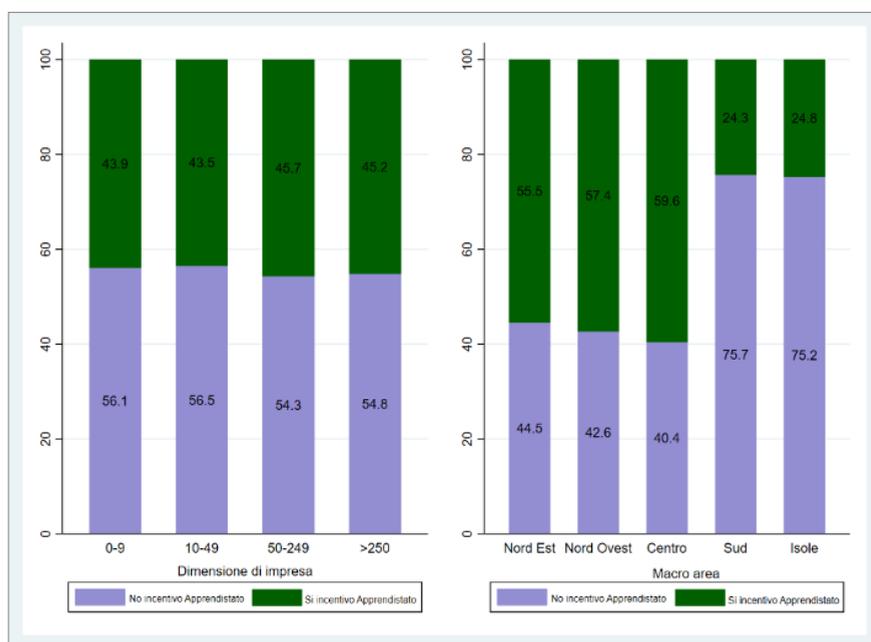
Una specifica attenzione può essere dedicata ai due programmi di incentivazione maggiormente richiesti: incentivo per l'assunzione con contratto di apprendistato e incentivo Decontribuzione Sud. I potenziali beneficiari dei due programmi sono diversi: il primo è rivolto ai datori di lavoro che intendono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



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

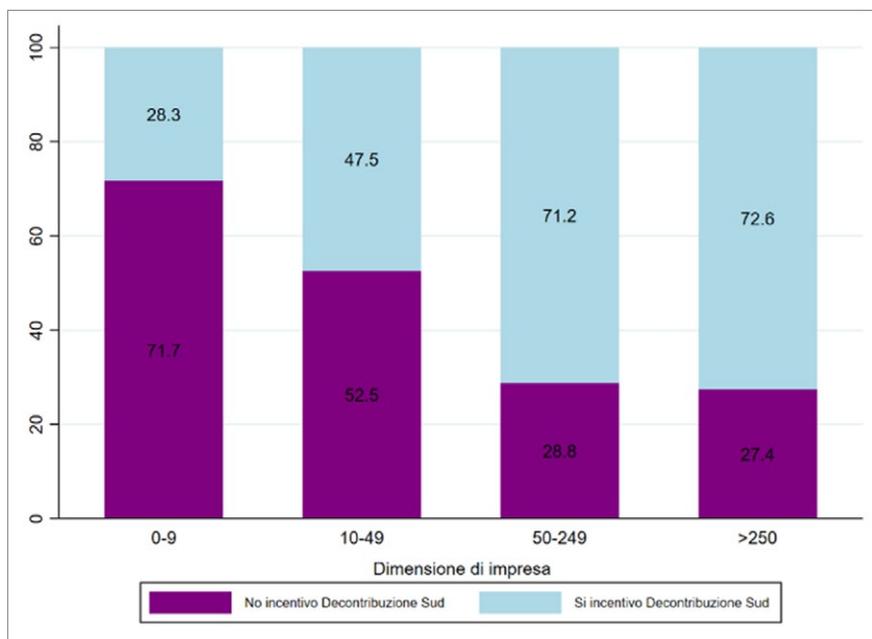
La figura 2.16 di sinistra mostra come, rispetto alla dimensione aziendale, non vi sono particolari differenze nella quota delle imprese che fanno uso dell'incentivo Apprendistato. Il panel di destra mostra invece come, rispetto alla macroarea geografica e diversamente da quanto osservato per il sistema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

Figura 2.16 Incentivo Apprendistato. Distribuzione per dimensione e macroarea geografica



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

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

Figura 2.17 Incentivo Decontribuzione Sud. Distribuzione per dimensione

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-RIL, 2021

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

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

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



Politiche
del lavoro
per occupazione e
occupabilità
dei lavoratori
maturi

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

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

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

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

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

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



Le politiche per
l'invecchiamento
attivo nei Paesi
avanzati

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

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

Finlandia

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

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

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

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

Austria

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

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

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

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



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

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

Paesi Bassi

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

Germania

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

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

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

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

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

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

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

Le agevolazioni
contributive

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

2.6 La nuova occupazione 'agevolata': effetti di genere

Nuovi contratti
e incentivi
nel 2022: i dati

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

Permanenza
dello squilibrio
di genere

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

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

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

L'analisi della tabella 2.7 evidenzia inoltre due aspetti:

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022

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

Quote basse di lavoro stabile anche negli incentivi solo per donne

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps 2022



Cristallizzazione
delle criticità
del mercato
del lavoro
a sfavore
delle donne

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

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

Dalle evidenze prodotte, pertanto, emergono due riflessioni:

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

2.7 L'integrazione salariale dei lavoratori occupati

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

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

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

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

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

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



Prestazioni di integrazione salariale: dalla crisi pandemica a quella energetica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

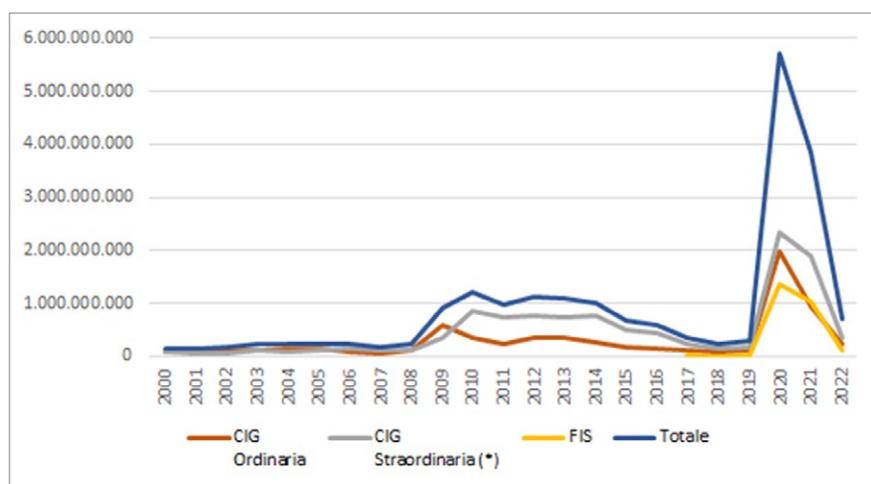
Da ultimo il D.M. n. 67/2022, in ragione della crisi energetica e del conflitto ucraino, ha previsto che per la causale 'crisi di mercato' (ambito CIGO), esclusivamente per l'anno 2022, rientrano in tale casistica anche le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa dovute all'impossibilità di concludere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



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

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

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



Nota: * compresa quella in deroga.

Fonte: elaborazione Inapp, 2023

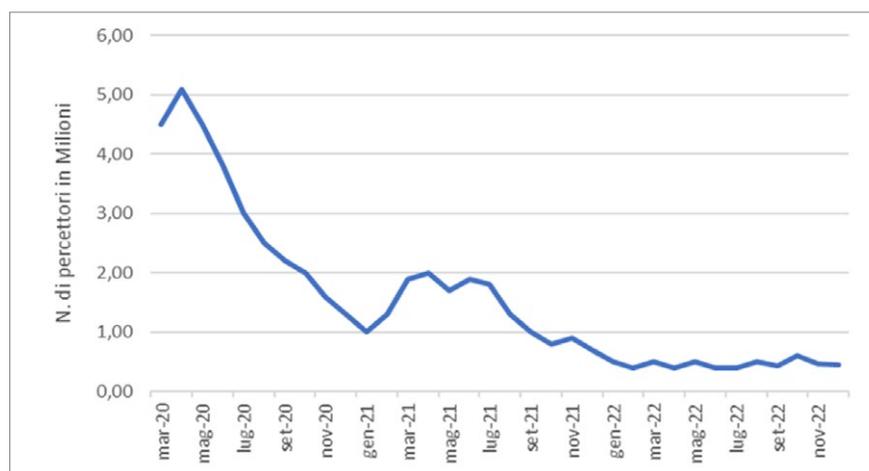
Tabella 2.9 Tiraggio della CIG: tasso di utilizzo effettivo delle ore autorizzate di sospensione. Anni 2021 e 2022

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

Fonte: Inps, Osservatori statistici

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

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

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

Fonte: Inps, XXII Rapporto annuale, 2023



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

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

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

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

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

La differenza
fra occupazione
e occupabilità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il programma ELR



Un programma che combina misure di welfare sociale e politiche macroeconomiche

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

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

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

Creazione diretta di lavoro e contrasto alle disegualtanze di genere

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

2.9a I programmi nazionali di impatto macroeconomico

Argentina

I risultati del programma argentino di garanzia del lavoro

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

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

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

India

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

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

2.9b Le sperimentazioni locali di immediato inserimento occupazionale

Francia

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

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

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

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



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

Austria

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

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

Italia

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

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

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

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

Conclusioni

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



Bibliografia

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

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