

RAPPORTO INAPP 2021

**LAVORO, FORMAZIONE E SOCIETÀ IN ITALIA
NEL PASSAGGIO ALL'ERA POST COVID-19**

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

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

Presidente
Sebastiano Fadda

Direttore generale
Santo Darko Grillo

INAPP

RAPPORTO 2021

**Lavoro, formazione e società in Italia
nel passaggio all'era post Covid-19**

Alcuni diritti riservati [2021] [INAPP].

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

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



ISBN: 978-88-543-0153-5

Testo chiuso a maggio 2021

Finito di stampare nel mese di luglio 2021

da Rubbettino print

per conto di Rubbettino Editore Srl

88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

www.rubbettinoprint.it



Prefazione	9
Introduzione	11
1 Mercato del lavoro e struttura produttiva in Italia	15
1.1 Dinamica occupazionale, assunzioni e cessazioni	15
1.2 Produttività e salari	26
1.3 Imprese, investimenti in capitale umano e fabbisogni professionali	33
1.4 Tendenze demografiche e mercato del lavoro	44
1.5 Conclusioni e prospettive	54
Focus - Smart working	58
Focus - Lavoro e piattaforme digitali	60
2 Mercato del lavoro e pandemia: le categorie più colpite	63
2.1 Shock pandemico e mercato del lavoro in Italia: alcune considerazioni generali	63
2.2 Giovani e occupazione	65
2.3 La crisi in ottica di genere: il tempo della shecession	69
2.4 I lavoratori maturi	74
2.5 Il peso della crisi sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità	80
2.6 L'impatto del Covid-19 sulla condizione degli immigrati	84
2.7 Conclusioni e prospettive	90
3 Le sfide per la Pubblica amministrazione	95
3.1 Caratteristiche e dinamiche di cambiamento del lavoro pubblico in Italia	95
3.2 L'invecchiamento della forza lavoro: i casi di sanità e istruzione	97
3.3 Formazione, digitalizzazione e nuova domanda di competenze	109
3.4 Conclusioni e prospettive	121
Focus - Sfide e opportunità della Labour Market Intelligence	126

4	Misure di intervento a favore dell'occupazione	131
4.1	Il cambiamento imposto dal nuovo scenario	132
4.2	I servizi per il lavoro e il ruolo dei Centri per l'impiego	134
4.3	Incentivi all'occupazione	139
4.4	Le politiche del lavoro e l'incremento dell'occupazione femminile	153
4.5	Conclusioni e prospettive	158
5	Ripartire dal capitale umano. Le politiche per la formazione	167
5.1	Il sistema di formazione: un asset per il rilancio del Paese	167
5.2	Verso una filiera lunga della formazione tecnico-professionale	171
5.3	Le competenze chiave per rafforzare l'occupabilità	177
5.4	La diffusione del work-based learning per favorire il raccordo fra formazione e lavoro	180
5.5	La formazione per gli occupati: l'investimento delle imprese	185
5.6	Le policy per la formazione continua	189
5.7	La transizione digitale nei sistemi di formazione	194
5.8	La formazione come investimento individuale: il diritto soggettivo alla formazione	197
5.9	Conclusioni e prospettive	202
6	Il sostegno al reddito durante la pandemia e il dibattito sul salario minimo	209
6.1	Sfide e prospettive delle misure di protezione sociale nel mercato del lavoro	210
6.2	Legge o contratto collettivo? il dibattito sul salario minimo	218
6.3	Conclusioni e prospettive	223
7	Politiche di inclusione: il ruolo dei servizi sociali tra integrazione e contrasto alla povertà	227
7.1	Misure di contrasto alla povertà: trasferimenti monetari, sostegni al reddito, condizionalità	227
7.2	I servizi sociali alla prova dell'integrazione	235
7.3	Servizi sociali e contrasto alla povertà: le risorse finanziarie in campo	237
7.4	Figure professionali ed équipe multidimensionali	240
7.5	L'offerta di servizi sociali non profit sul territorio: fornitori e tipologie di servizi	241
7.6	Il lavoro sociale di cura e prossimità per il post Covid-19	244
7.7	Conclusioni e prospettive	246

8	Scenari evolutivi del terzo settore	251
8.1	Tra fragilità e resilienza: gli anticorpi del non profit	251
8.2	Caratteri e dimensioni dell'economia sociale	254
8.3	Un percorso in fieri: la riforma del terzo settore	256
8.4	Il mondo associativo alla prova della pandemia: i punti critici	261
8.5	Guardando all'Europa: quali prospettive	265
	Indice dei grafici	271
	Indice delle tabelle	273
	Indice delle figure	275



Dalla caduta del muro di Berlino, la generale convinzione secondo cui la storia fosse ormai definitivamente instradata sui binari di un progresso lento, ma lineare ed inevitabile, ha dominato l'elaborazione teorica, politica, economica e sociale.

Al contrario gli eventi e le trasformazioni in atto ci dicono che la storia non è finita e che i suoi esiti non sono affatto definiti, così come non lo sono le conquiste sociali, che non possiamo considerare come acquisite in modo definitivo e irreversibile.

La pandemia ha reso evidente il ruolo dello Stato, della sua capacità di intervenire in chiave anticiclica, cardine e garante della stabilità sistemica e argine a tutela dei più deboli. Questo rinnovato protagonismo 'pubblico' passa dalla necessità di definire politiche attive e dalla capacità di indirizzare a livello strategico i processi economici e sociali. In questo contesto il ruolo dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche è davvero centrale rispetto alla nostra capacità di comprendere effetti, impatti e aree di intervento.

Abbiamo la fortuna di vivere a cavallo di due epoche storiche, separate dalla terribile vicenda del Covid, e questo determina a volte spaesamento, contraddizioni, ma anche l'opportunità di ridefinire alla radice i modelli. Le fasi della storia sono sempre accompagnate dall'emergere di nuove tecnologie radicali e forti movimenti sociali, in grado di modificare natura e struttura delle forme di organizzazione del lavoro, dei valori, dei modelli di produzione, delle forme di rappresentanza. È stato così con il motore a vapore e l'emergere dei movimenti di massa, sarà così con il digitale e la sfida ambientale.

Come fotografa il Rapporto, la pandemia ha inciso in modo profondo, accelerando fenomeni già in corso, che oggi sono diventati cogenti. Transizione ecologica e digitale stanno impattando in modo importante sul mondo del lavoro e sulla struttura produttiva del Paese e richiedono la necessità di coordinamento affinché non alimentino disuguaglianze, anzi, possibilmente le riducano aumentando le opportunità.

Per rispondere a queste sfide occorre rimettere al centro il lavoro come valore fondante della nostra società, tutelare l'occupazione di qualità, definire nuovi strumenti di welfare e investire sulle persone. I costi della transizione



rischiano di essere pagati dalle fasce più deboli, dagli ultimi anelli della catena. Per questo motivo, analisi attente come questa ci aiutano a comprendere anche dove e come intervenire. Come emerge dal Rapporto, la forbice delle disuguaglianze, i divari sociali, le disparità reddituali e di accesso ai servizi sono cresciuti. Per essere efficaci occorre definire politiche mirate; questi dati, quindi, ci aiutano ad avere un approccio selettivo e non ideologico.

Il PNRR rappresenta una opportunità unica, superiore in termini assoluti al Piano Marshall della ricostruzione post-bellica. Uno strumento solidale, in chiave europea, per una risposta comune ad una emergenza comune.

Per una sua piena attuazione, però, è ineludibile un investimento deciso sulla Pubblica amministrazione, per assicurare il necessario rinnovamento, la formazione e l'innesto di nuove figure e competenze. La transizione e le sue esternalità negative richiedono, inoltre, un ruolo forte dei servizi sociali, di assistenza e di cura. Ambiti nei quali va riconosciuto anche il valore aggiunto del terzo settore in quella applicazione sul campo del principio di sussidiarietà, perché come ci diceva Henry David Thoreau: "la solidarietà è l'unico investimento che non fallisce mai".

Il Rapporto ci consente di orientarci in un Paese che sta cambiando e la sua lettura è di indubbia utilità per capire in quale direzione si sta andando. Davanti abbiamo la sfida di costruire un futuro diverso colmando alcuni rilevanti gap che riguardano il mercato del lavoro, la presa in carico delle fragilità, l'attenzione ai più deboli. Rafforzare la infrastrutturazione sociale con riforme di sistema rappresenta quindi una priorità imprescindibile per un Paese che vuol guardare avanti.

On. Andrea Orlando

Ministro del Lavoro e delle politiche sociali



Il presente Rapporto nasce a ridosso di una pandemia non ancora del tutto superata che ha imposto rallentamenti alle indagini campionarie svolte sul campo dall'Inapp in qualità di Ente pubblico di informazione statistica. La prosecuzione dell'attività di ricerca dell'Istituto anche sotto le restrizioni della pandemia ha consentito tuttavia di redigere un Rapporto che contiene una descrizione degli scenari evolutivi di medio periodo e di quelle dinamiche relative al mondo del lavoro, della formazione e della società che nella prospettiva di analisi dell'Istituto appaiono più bisognevoli di interventi da parte dei decisori politici, per affrontare adeguatamente sia le presenti emergenze congiunturali, sia le criticità strutturali.

Siamo tutti consapevoli di trovarci in presenza di un profondo processo di cambiamento strutturale. Tale processo origina, oltre che da un mutamento della domanda finale, da un cambiamento dei coefficienti tecnici di produzione che modifica sostanzialmente la struttura dei processi produttivi. Alla dinamica strutturale che naturalmente accompagna l'evoluzione della società si è aggiunta nel 2020 la scossa della pandemia, che ha colpito duramente tutte le articolazioni del sistema economico e sociale.

Il mercato, anzi, il mondo del lavoro ha subito così una sorta di 'stress test' che, tuttavia, non essendo meramente un 'test' ma un 'terremoto' reale, mentre ha messo sì in evidenza criticità e debolezze strutturali, ha anche aperto profonde ferite non ancora cicatrizzate.

Tra le ferite si registrano le difficoltà, e spesso la chiusura, di diverse unità produttive; i licenziamenti e i mancati rinnovi dei contratti a termine, le difficoltà del lavoro autonomo; la caduta del reddito da lavoro (anche da lavoro atipico) per larghe fasce della popolazione, cui si è sofferito con sostegni di emergenza in aggiunta al pilastro del Reddito di cittadinanza; l'accentuazione dei problemi sotto la prospettiva di genere e dell'inserimento lavorativo della popolazione giovanile. Ma la crisi legata alla pandemia ha intaccato anche la dimensione del vivere sociale: i processi educativi per tutte le età hanno subito torsioni non sempre prive di conseguenze negative, i rapporti interpersonali, quando non interrotti dagli esiti letali dei contagi, sono stati sottoposti a tensioni che hanno colpito specialmente i soggetti costretti a



condurre nuove forme di convivenza e di lavoro in condizioni di emarginazione sociale e di disagio abitativo. Infine, le persone con disabilità e coloro che hanno bisogno di assistenza medica hanno spesso dovuto affrontare lunghi periodi di isolamento e di paura.

Molte di queste lacerazioni hanno rivelato criticità strutturali già presenti nel sistema, ma per lungo tempo ignorate o non adeguatamente affrontate. Con queste devono fare i conti ora le scelte di politica economica e sociale, e la possibilità di realizzare un sistema organico di interventi è ora accresciuta dalla presenza, da non sprecare, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il rapporto individua alcuni campi in cui le politiche pubbliche devono affrontare la sfida del rafforzamento e del rinnovamento, per uscire con coraggio dal pantano delle ambiguità e della confusione, nel quale in passato sono spesso sprofondate.

I dati mostrano una fragilità della situazione occupazionale determinata dall'alto (e crescente) numero di contratti a tempo determinato, e di forme lavorative scarsamente tutelate. Questa forma di flessibilità 'spuria' danneggia l'accumulazione di capitale umano *on the job* e per questa via ostacola anche la crescita della produttività del lavoro. Un'autentica flessibilità (che consenta la riduzione dei 'costi di aggiustamento' per il cambiamento strutturale) deve essere conseguita attraverso un'accurata politica di adeguamento delle competenze e una seria politica di sostegno al reddito nei periodi di transizione occupazionale.

La bassa produttività oraria del lavoro (produttività 'grezza' definita a livello aggregato) costituisce un problema complesso ed endemico del sistema produttivo italiano, ma a nulla giova, per mantenere competitivo il sistema, tentare di compensarla allungando gli orari di lavoro o schiacciando corrispondentemente il salario. La soluzione del problema richiede un'integrazione strategica tra politiche industriali, politiche del lavoro e politiche della formazione. In questo ambito si inquadrano anche le problematiche del salario minimo, come pure quella della durata dell'orario di lavoro.

La bassa dinamica salariale, che si mostra comunque generalmente inferiore alla pur bassa dinamica della produttività, si accompagna alla diffusione di lavori sottopagati (il caso dei *working poor*) e costituisce una determinante fondamentale della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, la quale costituisce a sua volta un aspetto del più grande problema della disuguaglianza (educativa, territoriale, di genere ecc.) che mina la coesione sociale e, secondo la maggior parte della letteratura economica sull'argomento, anche la crescita economica. Anche sul piano dell'inclusione e della coesione sociale si rende necessario un adeguamento delle politiche sociali nel territorio,

come pure un potenziamento dei servizi sociali e una riduzione del forzato carattere 'familiare' del welfare italiano, anche con l'aiuto del terzo settore.

L'efficacia delle politiche pubbliche, una volta stabilita la loro appropriatezza, è in larga misura condizionata dalla qualità della Pubblica amministrazione. In essa si combinano aspetti relativi alle dinamiche interne delle relazioni di lavoro con aspetti relativi alla capacità di svolgere funzioni vitali nella gestione delle politiche e nelle relazioni con i cittadini. Il problema della cosiddetta *capacity building* si estende dalla formazione di competenze adeguate sul piano manageriale alla riorganizzazione dei processi e dei percorsi burocratici utilizzando tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie digitali.

Sulla capacità di crescita del livello di attività economica e dell'occupazione dell'intero Paese pesa la difficoltà di allargare la base produttiva e di raggiungere elevati livelli di produttività e di competitività internazionale. Perché ciò avvenga in una dimensione di sostenibilità economica, di coesione sociale e territoriale è necessario un forte investimento nella ricerca scientifica, nell'istruzione e nella formazione professionale. Il Rapporto segnala le criticità e le prospettive di azione in questo campo. Rispetto agli altri Paesi europei abbiamo un basso numero di persone dotate di titoli di istruzione terziaria, ma abbiamo anche una bassa domanda di elevate qualifiche professionali da parte del sistema produttivo. Problemi di disallineamento si accompagnano a problemi di relativa arretratezza della frontiera tecnologica su cui mediamente opera il sistema produttivo italiano. Professionalità di alta qualificazione non assorbite dalla domanda di lavoro nel nostro Paese trovano occupazione all'estero. Ancora una volta il problema non può essere risolto se non con una forte integrazione tra politiche industriali e di diffusione dell'innovazione in tutti i settori da un lato, e politiche formative lungo tutto l'arco della vita e dell'orientamento dall'altro.

Siamo convinti di offrire con questo Rapporto elementi conoscitivi e stimoli che possano essere di aiuto per le Autorità preposte alle politiche pubbliche. Questa è la missione del nostro Istituto, che esso intendere svolgere, e svolge, con il quotidiano impegno di tutto il personale di ricerca e con il prezioso supporto dell'apparato amministrativo.

Prof. Sebastiano Fadda
Presidente dell'Inapp

1 Mercato del lavoro e struttura produttiva in Italia



Sintesi

La pandemia da Covid-19 ha colpito i sistemi economici durante una fase di sviluppo caratterizzata da alcuni processi trasformativi, tra cui la digitalizzazione, la rilevanza acquisita dalle piattaforme digitali, la progressiva frammentazione delle catene del valore, e l'invecchiamento della popolazione, che hanno plasmato le tendenze e le caratteristiche dei mercati del lavoro a livello globale. Se guardiamo al mercato del lavoro italiano, tali processi hanno determinato: i) una crescita economica debole accompagnata da una ridotta dinamica dell'occupazione e da una crescente flessibilizzazione dei rapporti di lavoro;

ii) mutamenti significativi nell'organizzazione del lavoro e nelle scelte di investimento delle imprese; iii) una crescente polarizzazione nella distribuzione dei salari e delle occupazioni; iv) il persistente rallentamento della dinamica della produttività; ed infine v) la divergenza tra tasso di crescita della produttività del lavoro e tasso di crescita dei salari. Un'analisi delle dinamiche più recenti di questi fenomeni e delle principali caratteristiche, ponendo in evidenza le peculiarità del sistema economico italiano, è quindi necessaria per una discussione circa i futuri interventi di policy fondata su basi empiriche.

1.1 Dinamica occupazionale, assunzioni e cessazioni

Per poter quantificare i primi effetti della crisi è importante analizzare le attivazioni e le cessazioni dei rapporti di lavoro, mettendo a confronto ciò che è accaduto durante l'emergenza sanitaria (in particolare nel corso del 2020) con quanto avvenuto l'anno precedente sulla base del genere, della tipologia contrattuale, del settore di attività, della durata dei contratti, delle classi di età e della ripartizione regionale.

Le considerazioni che seguono sono il frutto di elaborazioni sui dati amministrativi rilevati dal Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie (SISCO) forniti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali¹.

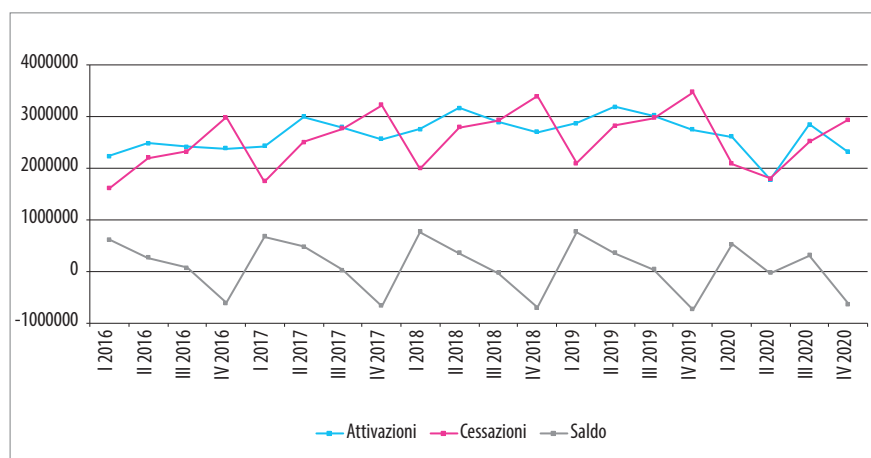
Comunicazioni obbligatorie, un 2020 fuori dagli schemi

¹ Le Comunicazioni obbligatorie (COB) contengono tutti i flussi occupazionali riferiti a un arco temporale preciso, dal 2008 – data in cui le comunicazioni delle imprese sui rapporti di lavoro hanno avuto avvio – alla data dell'ultimo aggiornamento disponibile (quarto trimestre del 2020). Le COB consentono, perciò, di studiare i flussi del mercato del lavoro, i nuovi rapporti di lavoro che iniziano, quelli che cessano, mentre non includono le informazioni su tutti i rapporti di lavoro attivi, ma solo su quelli che nel periodo coperto hanno generato un evento tra quelli elencati in



Generalmente, i flussi di attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro mostrano una marcata stagionalità, specie in riferimento ai saldi. Le attivazioni raggiungono il massimo nel secondo trimestre, le cessazioni tendono a concentrarsi nell'ultimo periodo di ciascun anno. Il saldo è in genere positivo e via via calante (fino ad annullarsi) nei primi tre trimestri, mentre assume valori fortemente negativi nell'ultimo. Dal 2016 al 2019 i saldi annuali sono stati sempre positivi intorno a un valore di circa 450mila unità. Il 2020 appare chiaramente disallineato rispetto al passato (grafico 1.1). Già nel primo trimestre calano i flussi in entrata.

Grafico 1.1 Attivazioni, cessazioni e saldo. Dati trimestrali



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO 2016-2020

Gli effetti della
pandemia

Nel secondo trimestre si registra la contrazione più evidente sia delle attivazioni che delle cessazioni: infatti, parallelamente al calo dei flussi in entrata si sono congelati anche quelli in uscita per effetto soprattutto del blocco dei licenziamenti, ma anche della riduzione dei passaggi tra imprese e delle dimissioni volontarie. Questo trimestre mostra generalmente un saldo decisamente positivo: la pandemia lo ha azzerato. Il terzo trimestre recupera parte

precedenza: non sono, quindi, presenti le informazioni sui rapporti di lavoro cessati prima del 2008 o avviati prima del 2008 e non ancora cessati alla data dell'ultima fornitura. I dati si riferiscono a tutti i contratti di lavoro dipendente e parasubordinato di tutti i settori economici, compresa la Pubblica amministrazione (PA), e coinvolgono anche lavoratori stranieri presenti, seppure solo temporaneamente, in Italia. Sono, invece, esclusi i lavoratori autonomi che, come noto, non rientrano – a meno di quelli del settore dello spettacolo – negli obblighi di comunicazione.

della perdita e mostra un saldo 'insolitamente' positivo. Il saldo dell'ultimo trimestre è sempre negativo e anche nell'anno del Covid-19 appare allineato agli anni precedenti, anche se determinato da flussi in entrata ed uscita più limitati in valore assoluto.

La sospensione forzata di molte attività dovuta alle misure di contenimento della pandemia ha colpito in modo differente i vari settori². Anche i flussi di attivazioni e cessazioni ne hanno ovviamente risentito.

Considerando la distribuzione delle attivazioni osservate nel 2019 non alterato dalla crisi in atto (tabella 1.1), si registrano più di 13 milioni di comunicazioni di assunzione; per il 57% riguardano uomini, per il 43% donne. Distinguendo per settore di attività economica la distribuzione per genere risulta molto diversa: le comunicazioni di assunzione di donne provengono in larga maggioranza (per l'80%) dai servizi, mentre sono estremamente rare nelle costruzioni. Anche l'industria in senso stretto è in prevalenza un settore con attivazioni maschili (il 70% delle attivazioni riguarda uomini, il 30% donne).

Le dinamiche pre Covid...

Tabella 1.1 Totale attivazioni nel 2019 per settore e genere

	Maschi	Femmine	Totale	% M	% F	% TOT
Agricoltura	1.164.710	486.667	1.651.377	15,2	8,5	12,4
Industria	1.253.242	311.825	1.565.067	16,4	5,5	11,7
Industria s.s.	658.688	285.179	943.867	8,6	5,0	7,1
Costruzioni	594.554	26.646	621.200	7,8	0,5	4,6
Servizi	3.979.281	4.603.215	8.582.496	52,0	80,6	64,2
Totale	7.650.475	5.713.532	13.364.007	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

² Sull'impatto differenziato tra i settori e tra le aree territoriali delle misure governative di lockdown ha inciso anche la diversa capacità dei lavoratori di svolgere il proprio lavoro da casa in base alle caratteristiche della propria professione: si veda in proposito Barbieri *et al.* (2020), Bonacini *et al.* (2020), Brunetti *et al.* (2021), Caselli *et al.* (2020).

**Tabella 1.2 Saldo attivazioni – cessazioni per trimestre**

	Agricoltura	Industria	Industria s.s.	Costruzioni	Servizi	Totale
I 2019	322.312	145.974	96.853	49.121	300.719	769.005
II 2019	93.397	46.547	25.773	20.774	224.399	364.343
III 2019	113.986	-937	-1.298	361	-69.396	43.653
IV 2019	-523.335	-100.500	-66.502	-33.998	-98.728	-722.563
I 2020	336.220	83.225	55.046	28.179	110.220	529.665
II 2020	77.119	43.213	-2.658	45.871	-144.502	-24.170
III 2020	122.365	13.042	-804	13.846	185.027	320.434
IV 2020	-520.705	-62.425	-50.111	-12.314	-43.712	-626.842

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

...e quelle
durante il Covid

Nel confronto delle differenze tra trimestri (tabelle 1.2 e 1.3) e confrontando il calo tendenziale delle attivazioni nei trimestri del 2020, si osserva che nel trimestre peggiore (il secondo) il numero delle attivazioni si è ridotto del 44% rispetto all'anno precedente: -41% per gli uomini e -48% per le donne. Il settore dei servizi mostra la contrazione più ampia nel secondo trimestre, con un valore negativo di -144mila nel saldo attivazioni meno cessazioni. In linea con tale evidenza, Aina *et al.* (2021), usando dati relativi al secondo trimestre del 2020, mostrano che, in termini di perdita salariale, i settori più colpiti sono proprio quelli della vendita al dettaglio e della ristorazione. L'agricoltura ha mostrato la contrazione minore (-7%), mentre l'industria e i servizi evidenziano riduzioni pari rispettivamente al 35% e al 52%. L'industria mostra la riduzione più marcata delle attivazioni femminili, mentre nei servizi non si osservano sensibili differenze di genere. Nel IV trimestre la variazione tendenziale femminile è meno marcata di quella maschile.

Tabella 1.3 Attivazioni. Variazioni tendenziali trimestrali per settore e genere. Val.%

	Agricoltura	Industria	Industria s.s.	Costruzioni	Servizi	Totale
Maschi						
I 2020	8	-13	-16	-9	-12	-8
II 2020	-6	-32	-45	-20	-51	-41
III 2020	-3	-12	-18	-5	-6	-6
IV 2020	-3	-6	-9	-3	-23	-17
Femmine						
I 2020	0	-10	-10	-4	-12	-10
II 2020	-9	-44	-45	-35	-52	-48
III 2020	-1	-16	-18	10	-5	-5
IV 2020	-7	-15	-18	10	-14	-14
Totale						
I 2020	6	-12	-14	-9	-12	-9
II 2020	-7	-35	-45	-20	-52	-44
III 2020	-2	-13	-18	-5	-5	-6
IV 2020	-4	-8	-12	-2	-18	-16

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

In relazione alla durata (tabella 1.4), i contratti di lavoro a tempo determinato di breve durata già da vari anni rappresentano una quota importante nel mercato del lavoro (Filippi *et al.* 2020). Nel 2019, circa il 76% delle comunicazioni di attivazione o cessazione riguarda rapporti di lavoro a tempo determinato. Nel corso del 2019 il saldo tra attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato è negativo, ma questo è dovuto al fatto che in questi dati non sono contabilizzate le trasformazioni da tempo determinato a indeterminato, che nel 2019 sono state circa 640mila. Nella prima fase dell'emergenza sanitaria i contratti di lavoro a tempo determinato hanno assorbito una parte importante della contrazione della domanda di lavoro (MLPS e Banca d'Italia 2021; Casarico e Lattanzio 2020). La variazione negativa delle attivazioni del secondo trimestre del 2020 determina una perdita di circa un milione e mezzo di attivazioni di rapporti a tempo determinato (su circa

La contrazione
dei contratti
a termine,
l'apprendistato il
più penalizzato



8 milioni di comunicazioni annuali). A soffrire di più, in termini percentuali sono state le attivazioni di apprendisti (-56,5% nel solo secondo trimestre del 2020 rispetto al trimestre dell'anno precedente). Si sono ridotte anche le cessazioni, per le cause già citate.

Tabella 1.4 Attivazioni, cessazioni e saldo rapporti di lavoro per tipologia di contratto

	T. Indet.	T. Det.	Appren.	Co. co.	Altro
Attivaz. 2019	1.783.871	8.039.491	401.987	391.510	1.182.081
%	15,1	68,1	3,4	3,3	10,0
Attivaz. 2020	1.570.900	6.528.232	277.566	337.062	824.373
%	16,5	68,4	2,9	3,5	8,6
Variazioni tendenziali					
I 2020	-6.701	-18.2520	-10.727	-12.767	-41.188
II 2020	-135.957	-1.006.276	-69.886	-29.167	-169.023
III 2020	-57.967	-84.593	-11.718	-7.419	-9.029
IV 2020	-12.346	-237.870	-32.090	-5.095	-138.468
Variazioni %					
I 2020	-1,3	-9,7	-11,5	-10,9	-16,0
II 2020	-32,2	-45,3	-56,5	-35,2	-50,0
III 2020	-13,1	-4,0	-12,7	-8,0	-3,4
IV 2020	-3,1	-13,0	-34,5	-5,2	-43,4
Cessaz. 2019	2.132.317	7441464	236.003	384.912	1.149.806
%	18,8	65,6	2,1	3,4	10,1
Cessaz. 2020	1.759.835	6.133.688	182.490	345.789	917.244
%	18,8	65,7	2,0	3,7	9,8
Variazioni tendenziali					
I 2020	-3.524	-11.878	1.291	-4.393	3.941
II 2020	-172.364	-680.912	-29.208	-25.157	-114.155
III 2020	-77.572	-321.192	-9.971	-7.390	-31.382
IV 2020	-119.022	-293.794	-15.625	-2183	-90966

	T. Indet.	T. Det.	Appren.	Co. co.	Altro
Variazioni %					
I 2020	-0,7	-1,0	2,5	-5,9	1,8
II 2020	-34,5	-36,5	-49,8	-24,6	-38,8
III 2020	-14,2	-16,2	-15,2	-7,8	-11,1
IV 2020	-20,1	-12,5	-26,0	-1,9	-26,1
Saldo					
I 2019	22.068	629.538	41.588	42.302	33.509
II 2019	-77.928	352.883	64.913	-19.491	43.966
III 2019	-101.746	137.093	26.546	-2.115	-16.125
IV 2019	-190.840	-521.487	32.937	-14.098	-29.075
I 2020	18.891	458.896	29.570	33.928	-11.620
II 2020	-41.521	27.519	24.235	-23.501	-10.902
III 2020	-82.141	373.692	24.799	-2.144	6.228
IV 2020	-84.164	-465.563	16.472	-17.010	-76.577

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

Una percentuale variabile tra il 30 e il 40% dei rapporti di lavoro cessati presenta una durata inferiore a 30 giorni (nei primi due trimestri la percentuale è vicina al 40%, negli ultimi due al 30%) e circa un terzo dei rapporti di lavoro con durata inferiore al mese dura un solo giorno (tabella 1.5).

Nel primo trimestre sono diminuite, rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, le cessazioni di rapporti brevi (fino a trenta giorni): ciò anche a causa del fatto che, per via del calo delle attivazioni, molti contratti non sono neanche iniziati. Sono aumentate invece le cessazioni di rapporti con durata superiore, probabilmente a causa della mancata proroga o della trasformazione dei rapporti a tempo determinato, oltre che della riduzione delle assunzioni, delle dimissioni volontarie e del possibile aumento di licenziamenti prima del blocco.

Nel secondo trimestre il rallentamento è più evidente: rispetto al trimestre dell'anno precedente, si registra più di un milione di cessazioni in meno: 700mila riguardano rapporti molto brevi, ma quasi 100mila sono rappresentati da rapporti di lavoro di durata superiore all'anno. Dalle variazioni percentuali si osserva che le cessazioni di rapporti molto brevi (1-3 giorni) sono calate di quasi l'80%.

I rapporti di lavoro di breve durata



Nel terzo trimestre le cessazioni di rapporti brevi continuano ad essere inferiori al periodo precedente. Più o meno allineati all'anno precedente sono i valori delle cessazioni di rapporti di lavoro con durate di 30-90 giorni e oltre l'anno. Molto più basso il numero di cessazioni di rapporti di lavoro con durate comprese tra i 91 giorni e l'anno. Uno schema simile si ripete nell'ultimo trimestre, con un calo più sostenuto dei rapporti brevissimi, legati alle misure nuovamente più restrittive.

Crisi, pagano
ancora i giovani

La diversa distribuzione per settore, tipologia di contratto, durata e genere delle variazioni tendenziali produce i suoi effetti anche sulle diverse classi di età (tabella 1.6). Appare evidente che la categoria dei giovani, dopo aver subito pesantemente le conseguenze della crisi precedente (Ricci e Scicchitano 2021) appare la più colpita anche dall'emergenza sanitaria in corso (Quaranta *et al.* 2020). Guardando le variazioni del numero di attivazioni, si osserva come il rallentamento sia più rilevante tra i giovani rispetto agli anziani. Nel trimestre peggiore, il secondo, si sono dimezzate le attivazioni rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente per i giovani fino a 24 anni, mentre sono scese di un terzo circa per le persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni.

In termini percentuali il medesimo schema, seppur con intensità diversa, si presenta in tutti i trimestri: i valori più negativi riguardano le coorti con meno di 45 anni, mentre per quelle più anziane, con l'eccezione del II trimestre, le variazioni tendenziali appaiono più modeste e in alcuni casi si portano su livelli positivi.

Il calo delle
attivazioni
a livello
territoriale,
Lombardia e
Lazio maglie
nere

Esaminando la scomposizione territoriale per regione e analizzando l'andamento cumulato annuale del 2020 rispetto allo scorso anno, le riduzioni maggiori delle attivazioni in valore assoluto si registrano in Lombardia e nel Lazio – rispettivamente -432mila e -406mila (figura 1.1a). Nel computo del totale delle cessazioni del 2020 rispetto al 2019, Lazio (-399mila) e Lombardia (-361mila) fanno registrare rispettivamente il primo e il secondo maggior calo (figura 1.1b). Anche Campania, Toscana, Emilia-Romagna e Puglia evidenziano valori negativi importanti. Il risultato netto del 2020 rispetto al 2019 è che, da un lato, la crisi sanitaria ha pesato di più al nord e in particolare in Lombardia (-71mila), Trentino Alto Adige (-47mila) e Veneto (-40mila) che mostrano le riduzioni maggiori delle attivazioni nette, ma anche in Toscana ed Emilia-Romagna. Dall'altro lato, solo alcune regioni del Mezzogiorno fanno risultare numeri positivi nelle attivazioni nette: Calabria, Sicilia, Campania e Molise, che sembrano aver risentito molto meno della situazione emergenziale (figura 1.1c).

Tabella 1.5 Durata (in giorni) effettiva del rapporto di lavoro cessati. Variazioni tendenziali

	Valori assoluti				Variazioni percentuali			
	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020
1	-73.396	-340.129	-114.217	-190.247	-23	-79	-33	-46
2--3	-38.956	-140.951	-27.350	-63.255	-26	-77	-22	-40
4--30	-1.036	-226.450	-35.270	-48.623	0	-48	-8	-9
Fino a 30	-113.388	-707.530	-176.837	-302.125	-13	-65	-19	-28
31--90	33.913	-150.823	7.402	-10.098	10	-36	1	-2
91--365	56.588	-65.523	-284.707	-215.584	13	-7	-30	-17
366 e oltre	8.324	-97.920	6.635	6.217		-22	1	1
Totale	-14.563	-1.021.796	-447.507	-521.590	-1	-36	-15	-15

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

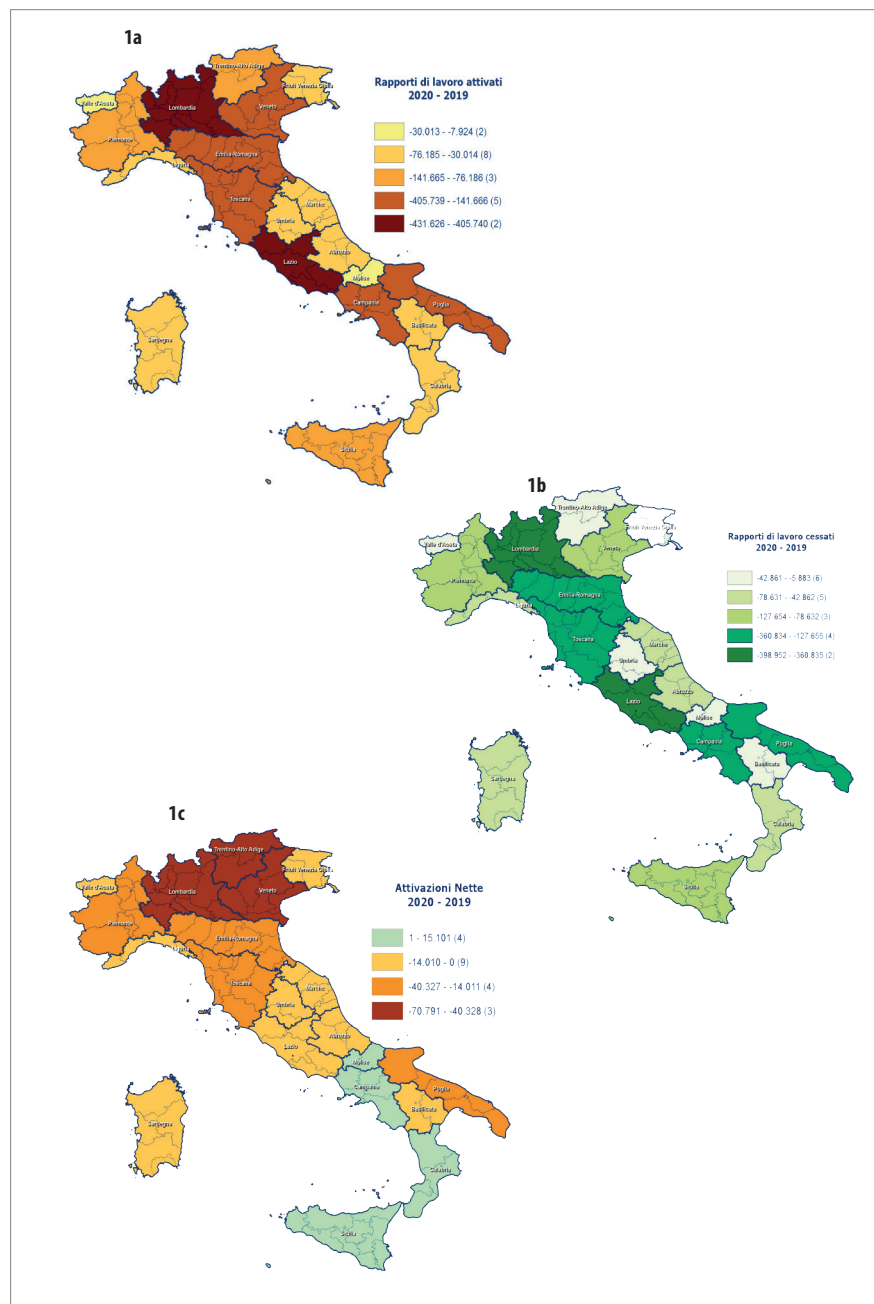


Tabella 1.6 Attivazioni per classe di età. Variazioni tendenziali

	Valori assoluti				Variazioni percentuali			
	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020
Fino a 24	-43.600	-287.143	-47.380	-133.804	-12,4	-51,5	-8,6	-28,2
Da 25 a 34	-86.976	-396.641	-45.492	-96.624	-11,4	-46,5	-5,9	-13,0
Da 35 a 44	-86.153	-317.728	-51.083	-85.558	-12,2	-44,9	-7,4	-13,5
Da 45 a 54	-44.847	-271.229	-30.606	-75.051	-7,0	-41,0	-5,0	-13,4
Da 55 a 64	5.572	-119.192	4.792	-31.480	1,6	-34,2	1,5	-11,3
65 ed oltre	2.101	-18.376	-957	-3.352	3,3	-31,2	-1,6	-7,0
Totale	-253.903	-1.410.309	-170.726	-425.869	-8,9	-44,3	-5,7	-15,5

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020

Figura 1.1 Rapporti di lavoro attivati, cessati e netti 2020-2019



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO, 20/11/2020



1.2 Produttività e salari

Negli ultimi decenni è stato registrato, in numerose economie avanzate, un rallentamento della crescita della produttività del lavoro accompagnato da uno scollamento tra il tasso di crescita della produttività e il tasso di crescita dei salari reali, con una conseguente riduzione della quota di valore aggiunto destinato al fattore lavoro, la wage share, sia a livello aggregato che settoriale (OECD 2015; ILO 2020).

Lo scarto tra
crescita della
produttività e
salari reali

Tra i fattori individuati come possibili cause dalla letteratura di riferimento troviamo il cambiamento tecnologico, i processi di globalizzazione (Doan e Wan 2017) e finanziarizzazione (Dünhaupt 2017), il processo di cambiamento strutturale e di terziarizzazione (Beqiraj *et al.* 2019), la crescente diffusione di nuove tecnologie digitali che hanno stimolato la dinamica della produttività aggregata – senza tuttavia innescare un circolo virtuoso tra innovazione tecnologica, guadagni di produttività e dinamica salariale (OECD 2019) – o l'interazione tra questi fattori e la contestuale perdita di potere contrattuale da parte dei sindacati (Fanti 2020).

Innovazione
tecnologica,
la dicotomia
italiana

Con riferimento al rallentamento della crescita della produttività, il caso italiano risulta purtroppo paradigmatico rispetto al contesto europeo, ed è stato ricondotto principalmente alle caratteristiche tecnologiche e organizzative del tessuto produttivo italiano e alla capacità di partecipazione delle imprese italiane alle catene globali del valore. Il tessuto produttivo italiano è infatti caratterizzato dalla prevalenza di micro e piccole imprese che operano in settori a bassa intensità tecnologica e a basso valore aggiunto, da una propensione all'innovazione in media relativamente più debole, da un grado di adozione e diffusione delle nuove tecnologie digitali ancora relativamente ridotto (Cirillo *et al.* 2020), e da una marcata dispersione della produttività settoriale e a livello di impresa. In altri termini, si osserva un neodualismo tra imprese altamente dinamiche (leader) e imprese che faticano a posizionarsi sulla frontiera tecnologica e che si attestano su livelli inferiori di performance (Dosi *et al.* 2018). Inoltre, l'evoluzione della struttura occupazionale italiana degli ultimi anni, caratterizzata da un'espansione prevalentemente riferita a occupazioni svolte all'interno di settori economici a bassa produttività e con salari orari più bassi, ha messo in evidenza il ruolo del processo di de-industrializzazione e di terziarizzazione sulla dinamica della produttività, sulla distribuzione dei salari e sulla distribuzione funzionale del reddito tra fattori produttivi (Eurofound 2017). Come precedentemente anticipato, contestualmente al rallentamento della dinamica della produttività, in Italia tra il 2006 e il 2020 anche le retribuzioni salariali hanno registrato una marcata contrazione (grafico 1.2), con un andamento di lungo periodo che rispecchia in larga misura l'andamento pro-ciclico degli anni delle ultime due recessioni – nel 2009 e nel 2013 – pre-

cedenti allo shock pandemico (grafico 1.4). Tale contrazione evidenzia un cronico ricorso a strategie competitive basate esclusivamente sul contenimento dei costi unitari del lavoro (Storm e Naastepad 2015), assecondate e incoraggiate dalle politiche di cosiddetta flessibilizzazione del mercato del lavoro, introdotte dalla fine degli anni '90, con una conseguente contrazione della quota di valore aggiunto distribuito al fattore lavoro (Tronti 2010).

Il grafico 1.3 mostra come nel 2009 – ossia durante la prima delle due recessioni – la produttività del lavoro abbia registrato, come precedentemente discusso, una notevole contrazione dovuta al calo dell'occupazione a termine e alla flessione del lavoro autonomo, ma soprattutto alle misure attivate dalle imprese che hanno consentito di sostenere l'occupazione riducendo l'orario di lavoro (labour hording); tali strumenti hanno determinato una riduzione del monte ore lavorate (-3,5%) più che proporzionale rispetto all'occupazione (-1,6%). In corrispondenza della flessione della produttività del lavoro, nei primi anni di recessione la distribuzione funzionale del reddito ha mostrato un aumento della quota lavoro (wage share), con un marcato andamento anticiclico (grafico 1.3) dovuto alla reattività meno che proporzionale dei salari rispetto alla contrazione del Pil (grafico 1.4), come ampiamente documentato, tra gli altri, dall'IMF (2012). Gli strumenti di labour hoarding, e in particolare le misure di sostegno ai redditi previste in costanza del rapporto di lavoro, introdotte fin dal primo anno di crisi, hanno inoltre contribuito a sostenere l'andamento dei salari e della wage share. A tal proposito, l'incidenza del tempo parziale è aumentata di oltre 4 punti percentuali, passando dal 14,3% (2009) al 18,4% (2014), e la cassa integrazione in deroga ha fatto registrare un incremento del 311% nel 2009.

Nello stesso anno l'occupazione a tempo indeterminato non ha subito una flessione rilevante (20mila unità), dal momento che i datori di lavoro hanno reagito al calo degli ordinativi lasciando scadere senza rinnovo i rapporti di lavoro a termine, senza procedere con licenziamenti dei lavoratori permanenti, mentre nel 2020 i rapporti di lavoro a tempo indeterminato hanno registrato una riduzione consistente (-213mila). Contestualmente, le retribuzioni hanno fatto registrare una flessione marcata, crescendo a tassi decrescenti fino al 2018, ben oltre la fase di ripresa della crescita che ha avuto inizio nel 2014, mentre la produttività del lavoro ha ripreso una crescita ininterrotta dal 2013, affievolita nella seconda metà del 2018 in coincidenza con la nuova fase di stagnazione dell'output. Non stupisce, in questa fase, la reazione immediata della produttività alla flessione del Pil. La reazione dell'occupazione alla variazione del Pil è infatti condizionata dalla crescita dei rapporti di lavoro a termine, fenomeno che rende più veloce la risposta del numeratore (prodotto) al denominatore (occupazione) nel calcolo della produttività.

L'andamento di retribuzioni e produttività del lavoro



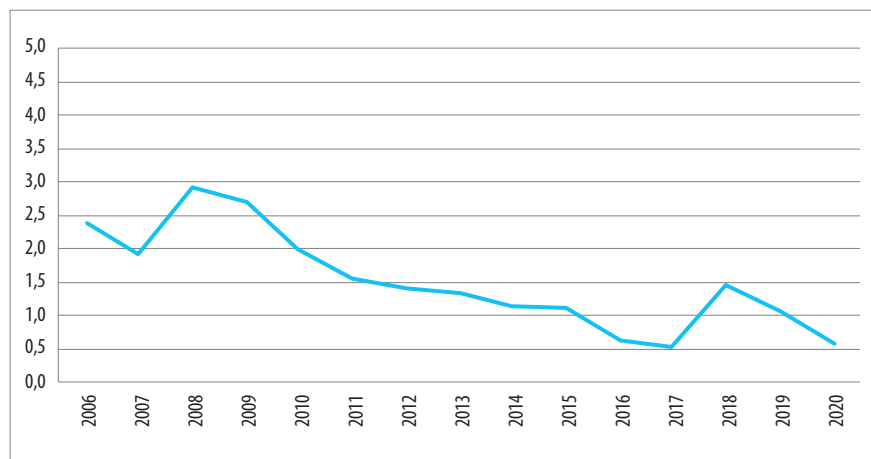
Occupazione
sempre meno
stabile, contratti
a termine + 36%
in 11 anni

I contratti a tempo determinato risultano aumentati di oltre 800mila unità dal 2008 al 2019 (+36,3%), a fronte di una variazione dell'occupazione complessiva pari all'1,4%. L'incidenza del lavoro a termine sull'occupazione dipendente è passata dal 13,2% del 2008 al 16,9% del 2019. Si consideri inoltre che l'incremento è stato registrato quasi interamente nelle fasi di ripresa della crescita, dal 2014 al 2018 (+31,6%), a conferma che l'utilizzo dei rapporti di lavoro a tempo determinato accompagna in modo ormai strutturale i meccanismi di aggiustamento dell'input di lavoro alla variazione del prodotto.

Cresce (poco) la
produttività, ma
non i salari

Nel periodo 2009-2017 la distribuzione funzionale del reddito mostra una riduzione persistente della wage share (grafico 1.5), come conseguenza della contrazione marcata delle retribuzioni salariali (grafico 1.2) a fronte del trend crescente, seppur debolmente, della produttività del lavoro (grafico 1.3). Dal 2018 si registra nuovamente un cambiamento nel trend della produttività del lavoro e crescita delle retribuzioni salariali, con un ruolo decisivo, dunque, dei tempi e delle modalità di ripresa dalla recessione innescata dallo shock pandemico nell'orientare, nei mesi e negli anni a venire, il trend della distribuzione funzionale del reddito e nell'invertire la caduta registrata negli ultimi decenni.

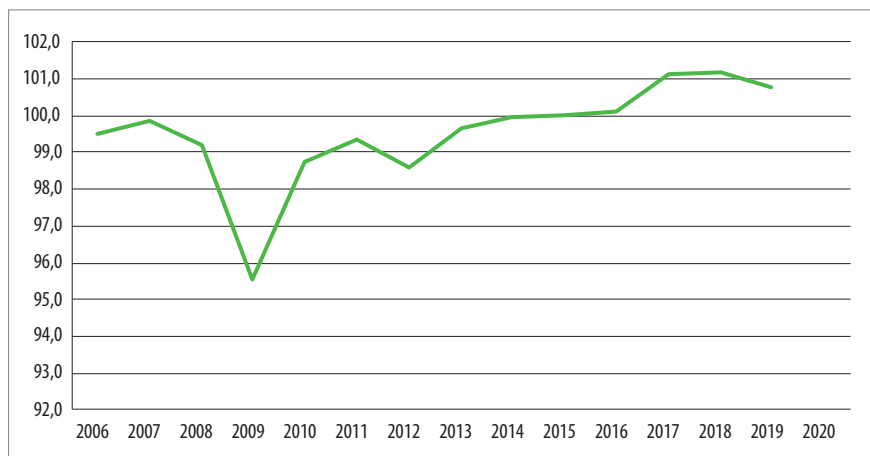
Grafico 1.2 Indice retribuzione contrattuale oraria* lavoratori dipendenti settore privato in Italia anni 2006-2020 (base dicembre 2015 = 100)



Nota: * Indice delle retribuzioni contrattuali standardizzato su una popolazione di occupati costante in un anno base (2015), per il totale dell'economia e per il totale dipendenti al netto dei dirigenti. Tale indice non tiene conto del salario accessorio e del salario di produttività, né delle variazioni dell'occupazione.

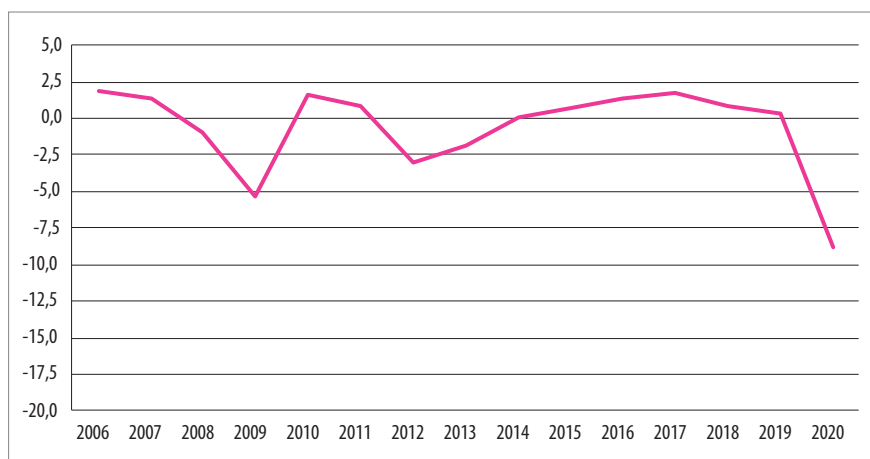
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2006-2020

Grafico 1.3 Produttività del lavoro in Italia anni 2006-2019, valore aggiunto ai prezzi anno base per ora lavorata, valori concatenati (base 2015 = 100)

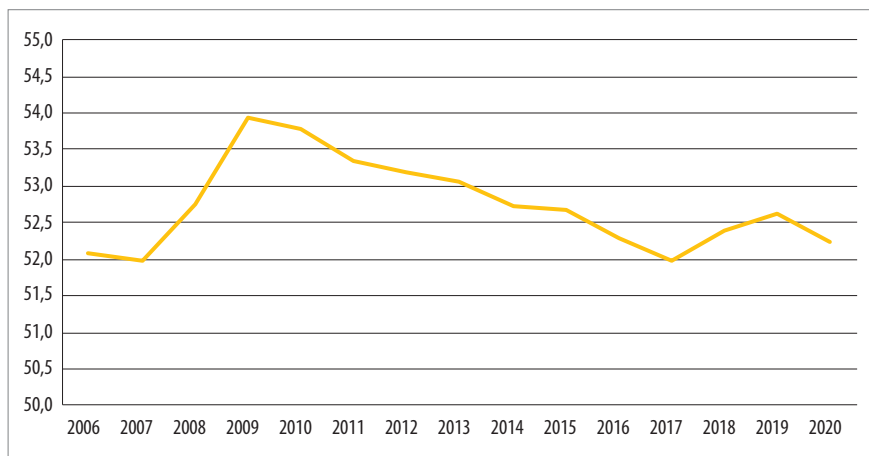


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2006-2020

Grafico 1.4 Pil ai prezzi correnti in Italia anni 2006-2020



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2006-2020

**Grafico 1.5 Quota lavoro in Italia anni 2006-2020, percentuale del Pil ai prezzi correnti**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2006-2020

Più grande
l'impresa,
maggiore la
produttività,
più alte le
retribuzioni

Come precedentemente discusso, la questione retributiva è riconducibile a una molteplicità di fattori. Tuttavia, un aspetto rilevante è certamente legato a una delle caratteristiche peculiari del sistema produttivo italiano, ossia la dimensione delle imprese e la sua relazione con la produttività. La produttività e, di conseguenza, la capacità di retribuire i propri dipendenti, sono infatti positivamente legate alla dimensione di impresa (Dosi *et al.* 2012). Le ragioni che portano le imprese più grandi a registrare migliori performance in termini di produttività rispetto a quelle di piccola dimensione sono conosciute. Tra questi troviamo, ad esempio, la capacità di contenere i costi fissi connessi alle attività di ricerca e sviluppo e all'innovazione avendo, allo stesso tempo, una struttura finanziaria e organizzativa che consente loro un maggiore accesso ai mercati esteri.

Il tessuto
produttivo

L'Italia da questo punto di vista è caratterizzata da un tessuto produttivo costituito in larga parte da imprese di piccola dimensione. Escludendo il settore pubblico e agricolo, solo 4 imprese su 10 occupano lavoratori alle proprie dipendenze, mentre circa 6 su 10 non impiegano lavoratori dipendenti (tabella 1.7). Le imprese del settore privato sono prevalentemente aziende di piccolissime dimensioni: circa il 33% ha una dimensione da 1 a 9 addetti, mentre le imprese di grandi dimensioni sono solo lo 0,1% (circa 3mila e 900 aziende), o lo 0,7% se in queste si includono le imprese con più di 50 addetti (circa 26mila). La distribuzione degli occupati per dimensione di impresa tende ad avere un andamento a 'U': nelle imprese piccole, fino a 9

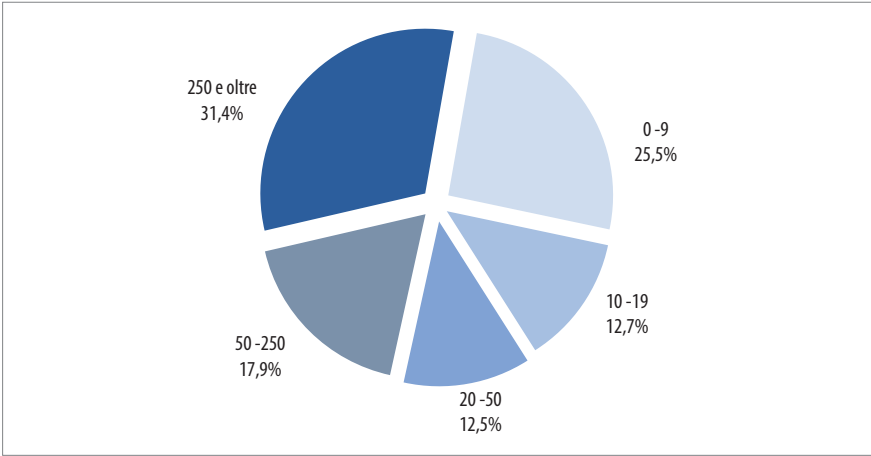
dipendenti, si concentra circa il 25% dei lavoratori dipendenti, nelle imprese grandi, oltre 250 dipendenti, il 31%. Oltre la metà dei lavoratori dipendenti risulta comunque occupata in imprese con meno di 50 addetti (grafico 1.6).

Tabella 1.7 Distribuzione del numero di imprese nel settore privato per dimensione di impresa (escluso il settore agricolo)

Dimensione di impresa	Numero imprese	% sul totale
0	2.532.330	61,9
1 - 9	1.350.911	33,0
10 - 19	126.253	3,1
20 - 50	52.108	1,3
50 - 250	22.568	0,6
250 e oltre	3.887	0,1
Totale	4.088.057	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Archivio statistico delle imprese attive 2017

Grafico 1.6 Distribuzione dei dipendenti nel settore privato per dimensione di impresa, imprese con dipendenti (escluso il settore agricolo)



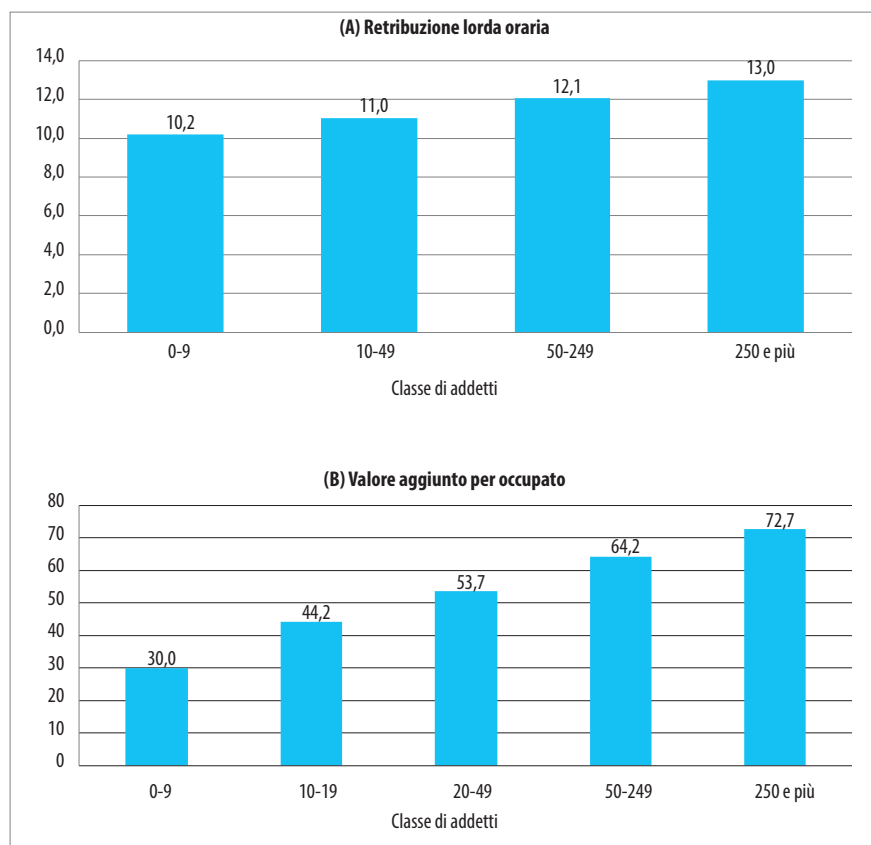
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Archivio statistico delle imprese attive 2017



Retribuzioni:
più alte del 30%
se l'impresa è
medio grande

Nella figura 1.2 è possibile osservare i livelli della retribuzione lorda oraria (figura 1.2A) e del valore aggiunto per occupato (figura 1.2B) per dimensione di impresa. Entrambe mostrano livelli che aumentano quando ci si sposta su dimensioni di impresa più grandi. I valori più bassi, rispettivamente, della retribuzione lorda oraria e del valore aggiunto per occupato, si osservano nelle imprese appartenenti alla classe dimensionale tra 0 e 9 addetti, mentre troviamo i valori più alti nella classe dimensionale con 250 e più addetti. Tuttavia, se in media un dipendente occupato in un'impresa di piccole dimensioni percepisce una retribuzione oraria lorda di 10 euro, un occupato in un'impresa medio grande (a parità di ore lavorate) ne guadagna circa il 30% in più (figura 1.2A).

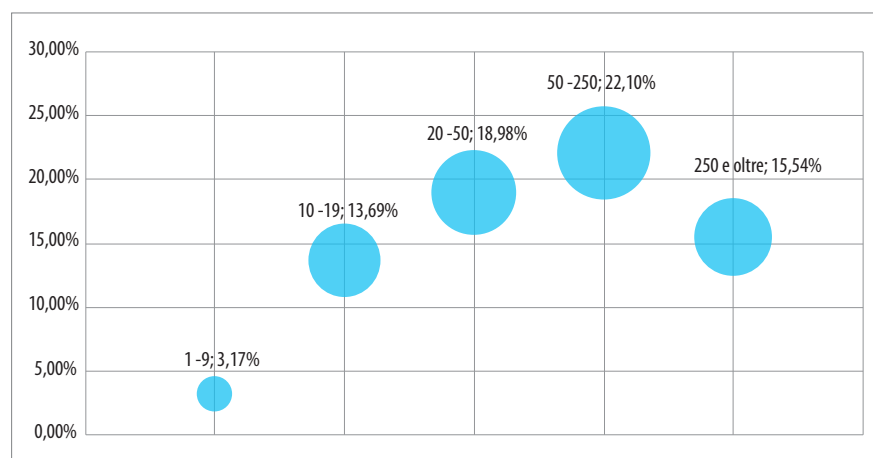
Figura 1.2 Retribuzione oraria lorda dei dipendenti e valore aggiunto per occupato nel settore privato per classe di addetti



Fonte: Istat, Archivio statistico delle imprese attive 2017

Le differenze di retribuzione sono legate a maggiori investimenti: al crescere della dimensione aziendale cresce sistematicamente la propensione a formare i propri dipendenti in conseguenza delle innovazioni introdotte in azienda. Da qui derivano i vantaggi in termini di produttività delle imprese medio grandi che risultano più del doppio delle imprese piccole (figura 1.2B). Anche considerando il fenomeno in chiave dinamica, la produttività cresce più velocemente al crescere della dimensione (grafico 1.7): tra il 2008 e il 2018 il valore aggiunto per occupato ha avuto un incremento pari a circa 17 punti percentuali, l'aumento nelle grandi aziende è stato in linea con la media delle imprese italiane (l'incremento per quest'ultime è stato infatti del 16%, lievemente inferiore al valore complessivo), nelle imprese di piccola dimensione è stato invece ben al di sotto del 17%, l'aumento registrato è stato solo del 3%. L'aumento più significativo si è registrato nelle imprese di media dimensione tra i 50 e i 249 addetti (circa il 22%).

Grafico 1.7 Incremento del valore aggiunto per occupato anni 2008-2018



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Indicatori di competitività delle imprese 2018

1.3 Imprese, investimenti in capitale umano e fabbisogni professionali

Il dibattito politico e istituzionale in merito ai progetti di crescita ed inclusione che potranno essere finanziati con le risorse rese disponibili dal Recovery Fund spesso assume implicitamente che il tessuto produttivo e imprenditoriale italiano sia un dato esogeno nel disegno e nell'implementazione delle politiche pubbliche. Le ricerche condotte in Inapp negli ultimi anni, d'altra

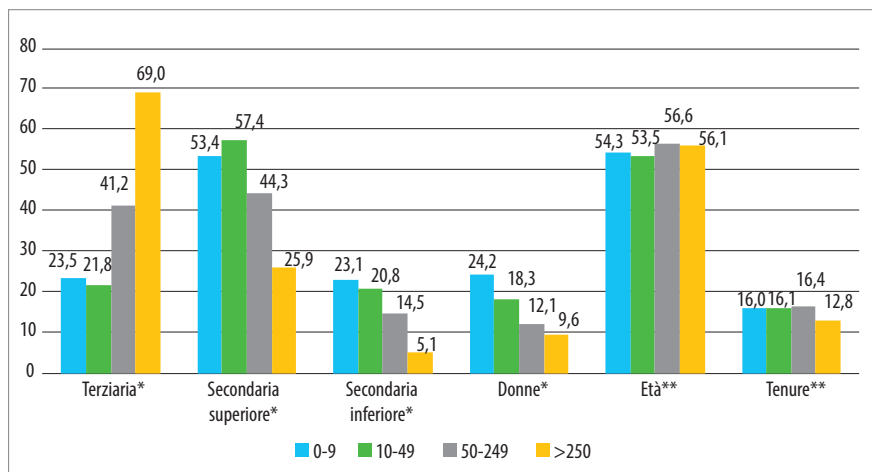


Imprenditori:
più di un quinto
senza diploma di
scuola superiore

Titolo di
istruzione dei
manager su base
territoriale

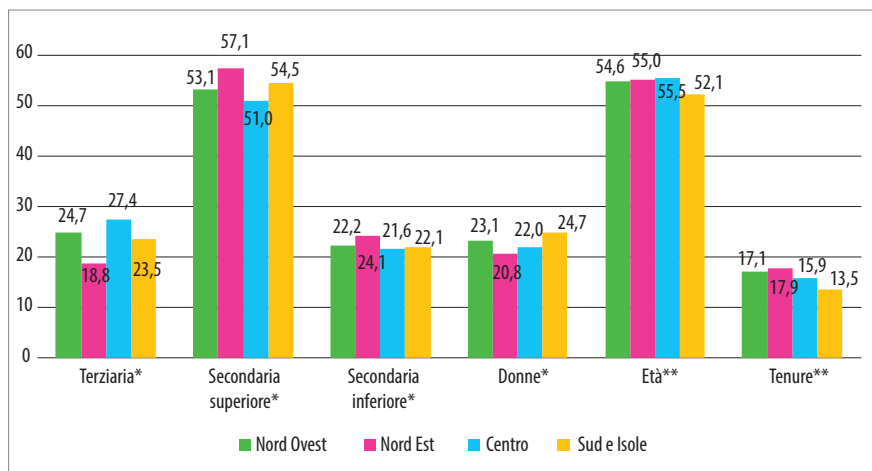
parte, dimostrano come la dinamica della produttività e dei salari, le scelte di investimento e la qualità dell'occupazione riflettono in modo determinate il profilo della demografia e delle pratiche manageriali, la specializzazione produttiva e le opzioni competitive che caratterizzano a livello microeconomico il funzionamento del sistema imprenditoriale (Inapp 2018). Alcuni studi condotti nel campo dell'economia comportamentale e del management testimoniano ad esempio come il livello di istruzione, le competenze, il genere e l'esperienza professionale degli imprenditori giochino un ruolo importante nel condizionare la dinamica della produttività e dei salari, la capacità di innovare nonché la propensione ad investire in capitale umano e ad attuare politiche del personale efficienti ed inclusive (Lazear e Oyer 2013). Ciò è vero soprattutto in un'economia come quella italiana, dove la prevalenza di aziende di piccole dimensioni e a proprietà familiare crea de facto uno stretto nesso tra profilo individuale dei datori di lavoro e strategie d'impresa. In questa prospettiva i dati della V Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) permettono di illustrare alcune evidenze interessanti. Nel 2018 circa il 23,7% delle imprese italiane operanti nel settore privato extra-agricolo era gestito da un imprenditore laureato, il 53,8% di esse aveva a capo un datore con un diploma di scuola media superiore mentre la quota restante del 22,4% aveva un individuo con un titolo di studio di scuola media inferiore o elementare. Il basso livello medio di istruzione della classe imprenditoriale italiana si riflette in un'età media elevata (54 anni), in una esperienza professionale relativamente lunga (16 anni) e, parimenti, in una presenza femminile minoritaria (22%). Naturalmente le medie totali possono celare sostanziali eterogeneità tra unità produttive di diversa dimensione, settore di attività e localizzazione geografica. Il grafico 1.8 mostra ad esempio come la dimensione aziendale è associata positivamente con l'istruzione terziaria e – in misura più contenuta – con l'età degli imprenditori; al contrario, la probabilità di trovare una donna imprenditrice come pure la tenure professionale diminuisce al crescere del numero dei dipendenti. Si nota quindi che l'incidenza media percentuale dei datori con istruzione terziaria aumenta dal 23% nelle micro-realtà produttive con meno di 10 dipendenti a una percentuale di circa il 70% nelle aziende con oltre 250 dipendenti, ma per le donne tale incidenza media diminuisce dal 24 al 9,6%. Per quanto riguarda le macro aree geografiche, il grafico 1.9 illustra come la percentuale massima di imprese con a capo un individuo con istruzione terziaria si trova nelle regioni del Centro (27%), mentre la percentuale minima è localizzata nel Nord-Est (19%). È interessante verificare poi che nel Meridione si registra l'incidenza più elevata di donne imprenditrici (24,7%), nonché l'età media (52 anni) e la tenure professionale (13,5 anni) relativamente inferiore a quanto si osserva nel resto del territorio nazionale.

Grafico 1.8 Caratteristiche manageriali per dimensione aziendale



Note: applicazione dei pesi campionari. * valori percentuali; ** valori in anni
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018

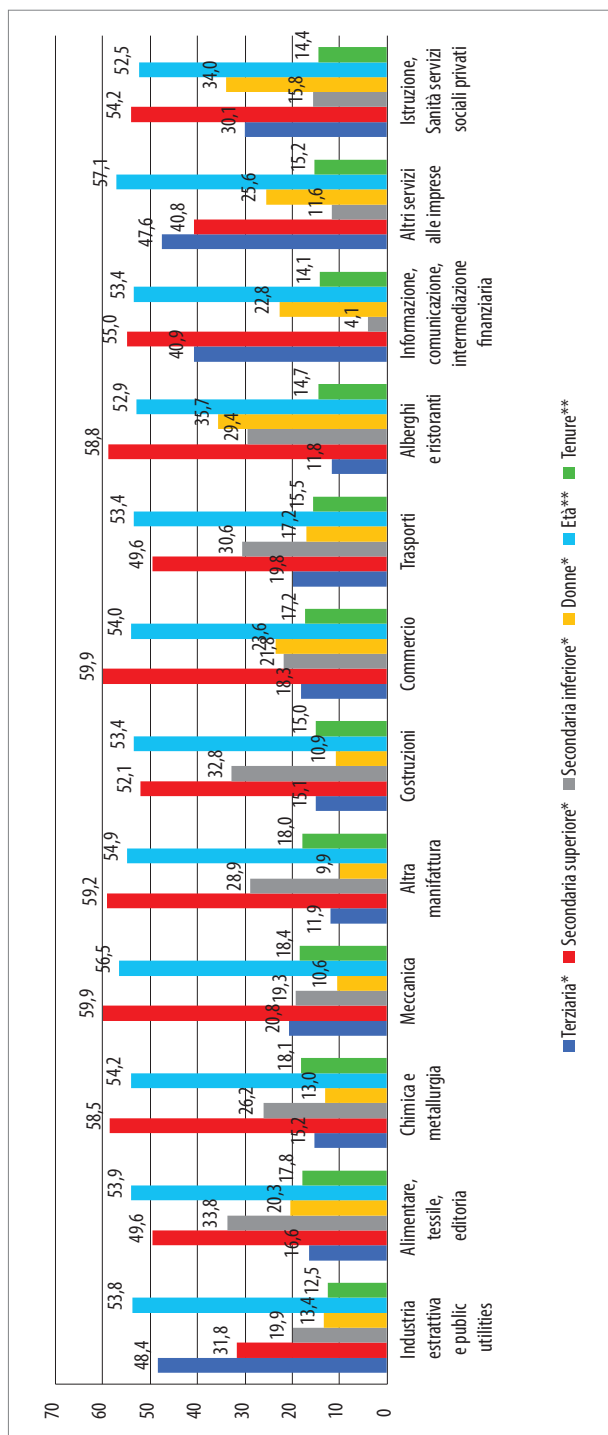
Grafico 1.9 Caratteristiche manageriali per macro area



Note: applicazione dei pesi campionari. * valori percentuali; ** valori in anni
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018



Grafico 1.10 Caratteristiche manageriali per settore



Note: applicazione dei pesi campionari. * valori percentuali; *** valori in anni
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018

Le statistiche descrittive distinte per settore di attività sono riportate nel grafico 1.10. In questo caso si osserva come gli imprenditori laureati sono concentrati relativamente nel settore delle public utilities (48,4%), nei servizi di alta qualificazione alle imprese (47,6%) e in quelli della comunicazione, informazione e intermediazione (41%). Le datrici di lavoro si addensano relativamente nel comparto del turismo – alberghi e ristoranti (535,7%) – e nei servizi sociali, educativi privati (34%).

A questo punto è possibile esaminare le potenzialità di innovazione e cambiamento tecnologico di un tessuto imprenditoriale avente le caratteristiche manageriali discusse finora.

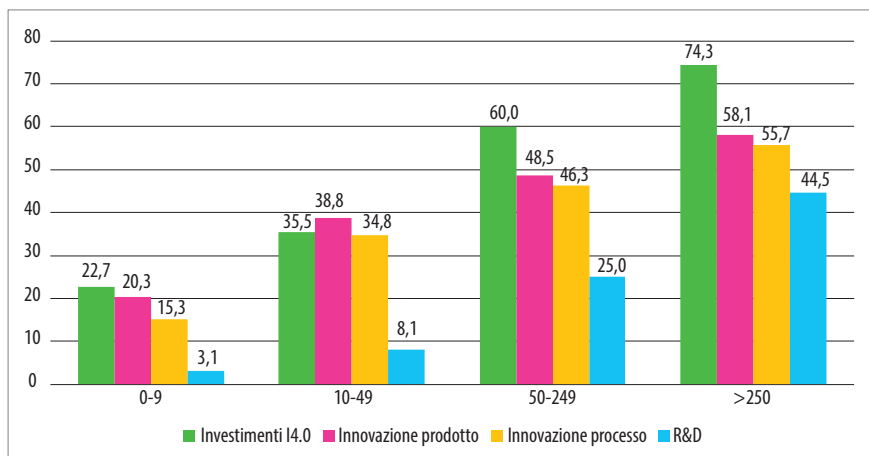
Nel corso del periodo 2015-2017 circa il 26% delle imprese private ha investito in tecnologie digitali – nell’ambito del piano nazionale Industria 4.0 –, una percentuale leggermente inferiore ha introdotto nuovi beni e servizi (24%), circa il 19,6% aveva proceduto a innovare i propri processi produttivi mentre solo il 4,6% di esse aveva finanziato attività di ricerca e sviluppo.

Un quarto delle imprese punta sull’innovazione, meno del 5% sulla ricerca

Naturalmente le potenzialità innovative e tecnologiche non si distribuiscono uniformemente nel sistema economico. In linea con le attese, ad esempio, la propensione ad investire in tecnologie digitali aumenta significativamente con la dimensione aziendale fino a raggiungere l’incidenza massima nelle realtà con oltre 250 dipendenti (grafico 1.11), si concentra nelle regioni del Centro-Nord per circa il 28% (grafico 1.12), ovvero nell’industria meccanica (42%), nella chimica e metallurgia (36%) e nelle public utilities (34%), come si evince dal grafico 1.13. La diffusione degli investimenti in innovazione di prodotto e di processo nonché delle attività di R&D mostrano una distribuzione analoga a quella delle tecnologie digitali, concentrandosi relativamente nelle imprese di medio-grande dimensione, localizzate nelle regioni del Centro-Nord e specializzate nella manifattura e nel comparto delle public utilities (si vedano i grafici 1.11, 1.12 e 1.13).

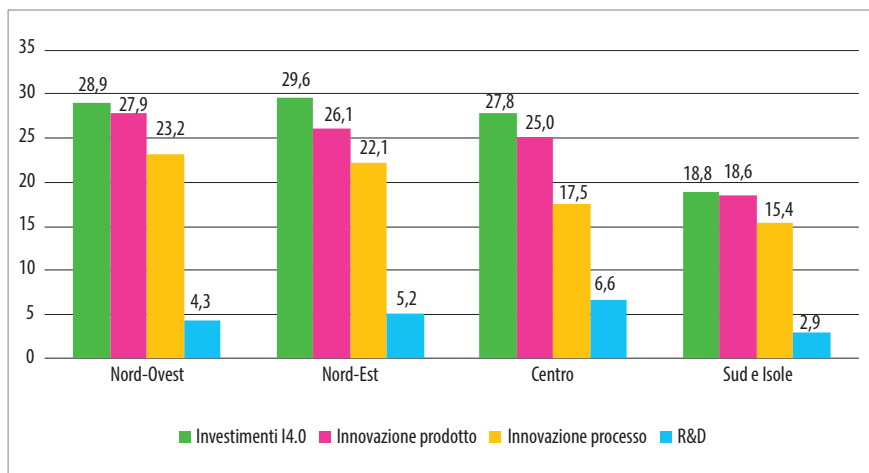


Grafico 1.11 Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per dimensione aziendale



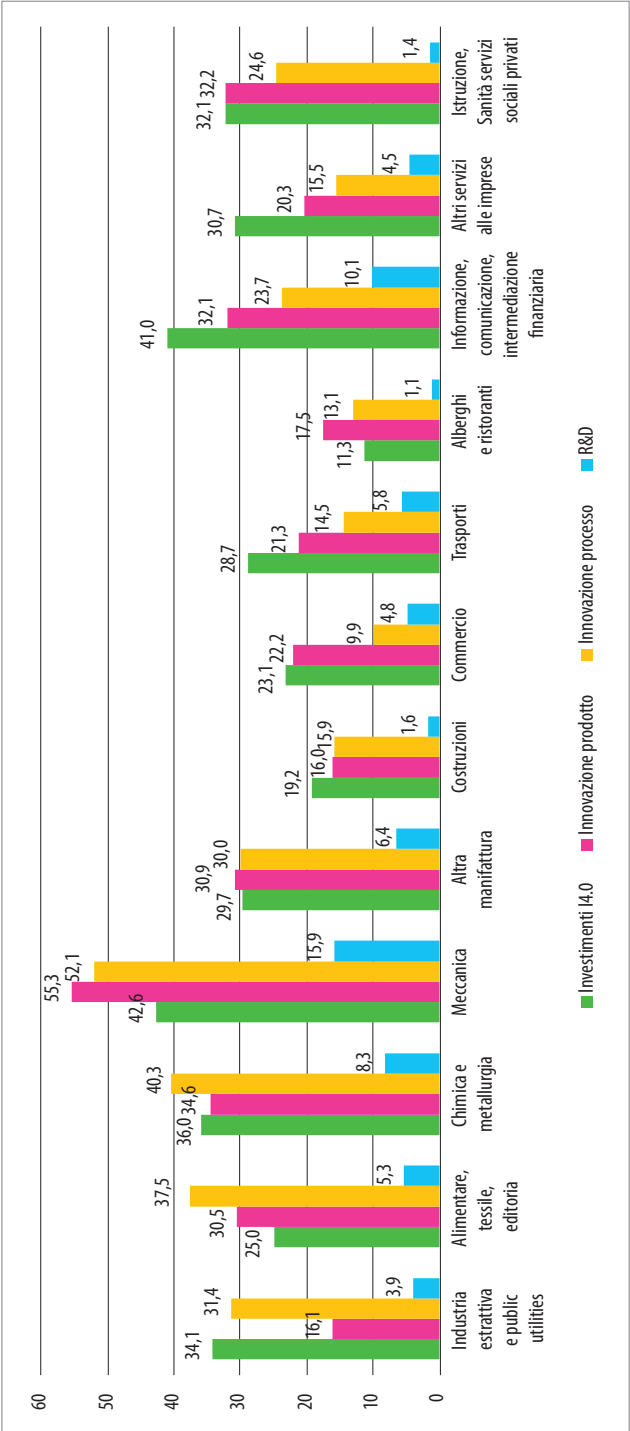
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018. Applicazione pesi campionari

Grafico 1.12 Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per macro area



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018. Applicazione pesi campionari

Grafico 1.13 Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per settore



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL 2018. Applicazione pesi campionari



In sintesi, le evidenze descrittive illustrano come il capitale umano degli imprenditori/manager, la loro dimensione di genere e la diffusione del cambiamento tecnologico e innovativo riflettono la sostanziale eterogeneità dell'economia privata italiana. Queste caratteristiche, a loro volta, condizionano la propensione ad investire in capitale umano nei luoghi di lavoro, ovvero la capacità di valorizzare le risorse e le competenze dei lavoratori in una prospettiva di crescita produttiva e occupazionale. Tale prospettiva viene esaminata nel box seguente.

Nel loro insieme, le statistiche descrittive e le evidenze relative agli investimenti in capitale umano riportate nell'approfondimento, delineano un quadro di complementarità tecnologica e funzionale tra specializzazione produttiva delle imprese, capacità innovativa e propensione ad investire e valorizzare le risorse umane *on the job*. Questo nesso si riflette in una organizzazione dei mercati interni e in politiche del personale in cui vi è una corrispondenza efficiente tra emersione di fabbisogni formativi e professionali e profilo della domanda di lavoro.

Box 1.1 **L'investimento in capitale umano**

L'investimento in competenze professionali e, più in generale, nella valorizzazione delle risorse umane è una leva strategica per favorire la crescita della produttività, dei salari e migliorare la dinamica inclusiva del mercato del lavoro (Isfol e Ricci 2013). Numerose ricerche dimostrano d'altra parte, che le competenze e la conoscenza professionale sono un elemento complementare agli investimenti in capitale fisico e intangibile soprattutto negli ambienti economici innovativi e per i processi organizzativi coinvolti dall'applicazione delle nuove tecnologie dell'automazione e digitalizzazione.

Al fine di illustrare queste argomentazioni da un punto di vista empirico, si è sviluppata una semplice analisi econometrica dei fattori sottostanti la probabilità di investire in formazione professionale e della qualità/intensità dell'investimento, misurata dal (log del) finanziamento totale della formazione per dipendente. I risultati derivanti dall'analisi confermano che la presenza di imprenditori con istruzione terziaria e di donne a capo delle aziende è correlata positivamente a tutte le misure di accumulazione di capitale umano *on the job* prese in esame. Analogamente, i risultati sono coerenti nel documentare una relazione di complementarità tra probabilità di investire in formazione, propensione ad introdurre nuovi prodotti e servizi e, in misura minore, l'innovazione nei processi produttivi. La performance innovativa nei processi e nei prodotti si accompagna inoltre ad un incremento della quota di lavoratori formati e dell'ammontare dei finanziamenti. Un altro elemento da sottolineare concerne il ruolo positivo delle tecnologie digitali nel favorire l'accumulazione di competenze professionali *on the job*, in linea con quanto dimostrato da altre ricerche sul tema.

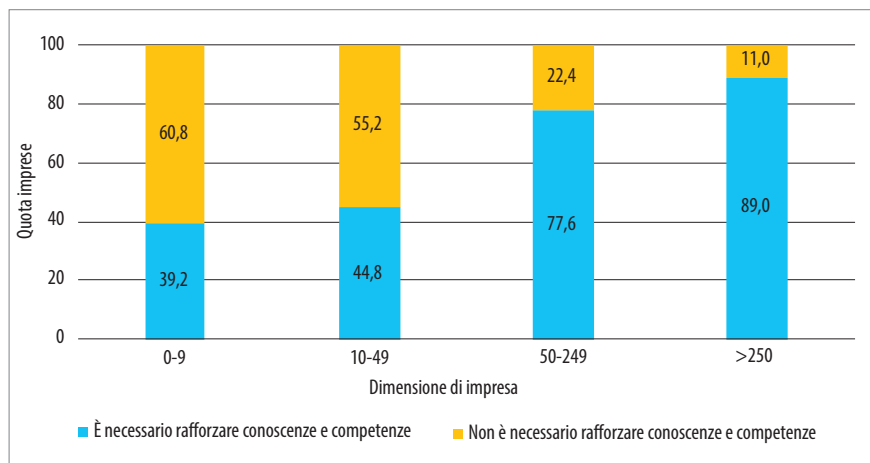
In un contesto in cui globalizzazione, avvento delle nuove tecnologie e per ultimo la pandemia causata dalla diffusione del Covid-19 hanno determinato profondi cambiamenti, le competenze che i lavoratori devono possedere per poter rimanere sul mercato del lavoro tendono a mutare. Si avverte infatti la necessità di compiere passi in favore di una sinergia di azione per comprendere e poi anticipare i fabbisogni formativi e professionali delle imprese, sinergia che può essere declinata sia in termini di competenze e skill che di fabbisogni occupazionali settoriali e di professioni. L'indagine Audit dei fabbisogni, realizzata dall'Inapp negli anni 2012, 2014 e 2017 attraverso interviste a un campione di imprese rappresentativo dei settori e della distribuzione territoriale del sistema produttivo italiano, agisce proprio in questo senso. L'indagine permette di rilevare i fabbisogni contingenti che vengono elaborati nel sistema informativo e il cui esito può risultare utile anche al sistema di formazione continua per predisporre opportune iniziative³.

Considerando nel dettaglio i dati, emerge che nel 2017 circa il 40% delle imprese italiane con almeno un dipendente dichiara di avere figure professionali che necessitano di un rafforzamento delle conoscenze e/o competenze. Tali imprese hanno, in media, la seguente distribuzione di occupati: 43% di impiegati, 57% di operai, 2,5% di quadri e 0,3% di dirigenti. Rispetto alla dimensione di impresa, la richiesta di rafforzamento delle conoscenze e/o competenze aumenta significativamente all'aumentare del numero degli addetti (89% vs 39,2%). Con riferimento alle aree geografiche (grafico 1.14) si osserva una distribuzione relativamente omogenea del dato. Complessivamente la richiesta di fabbisogni formativi espressa dalle imprese localizzate nelle diverse macro aree si attesta intorno al 40% (grafico 1.15). Una quota lievemente più alta si osserva tra le imprese con sede nel Nord-Est (41,7%). Relativamente al settore di attività, i settori dell'istruzione, della sanità e dei servizi finanziari sono quelli che mostrano una percentuale più elevata di imprese che dichiarano di avere necessità di formazione *on the job* (grafico 1.16).

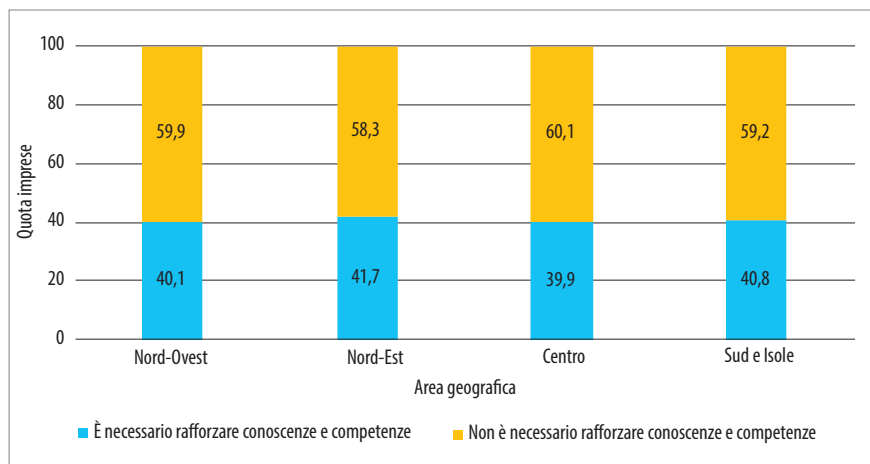
Quali competenze per la forza lavoro, secondo le imprese

Aziende con almeno un dipendente: 4 su 10 in debito di competenze

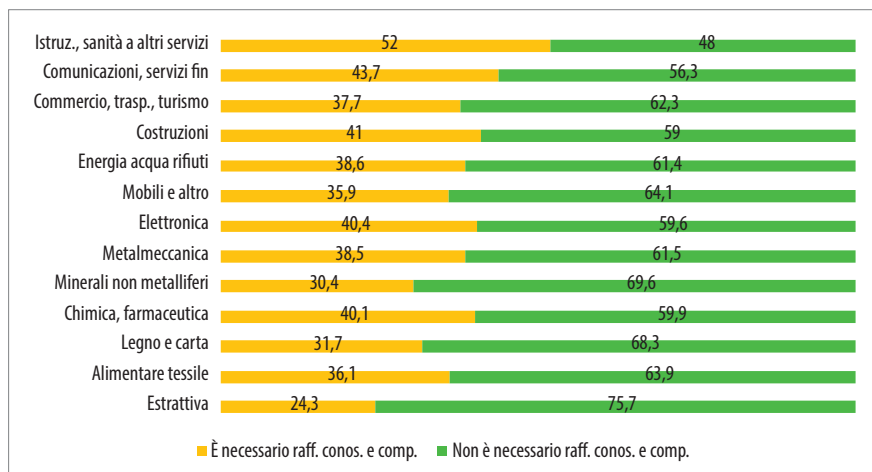
³ Il tema della formazione continua verrà trattato con maggior dettaglio nel capitolo 5 del presente rapporto.

**Grafico 1.14 Fabbisogni formativi per dimensione di impresa**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

Grafico 1.15 Fabbisogni formativi per area geografica

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

Grafico 1.16 Fabbisogni formativi e settore di attività

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

Se guardiamo infine alle figure professionali per cui si richiede un rafforzamento delle conoscenze e competenze, queste sembrano essere concentrate nel gruppo delle professioni qualificate, nelle attività commerciali e nei servizi (tabella 1.8). Tale dato appare molto significativo in quanto offre una prima indicazione sulle tendenze in materia di fabbisogni formativi. Detto in altre parole, le professioni qualificate sono considerate nel loro insieme quelle di maggiore centralità nel tessuto produttivo locale, in considerazione di una domanda consistente (spesso insoddisfatta) di formazione e competenze. Analoghe indicazioni, anche se di minore portata stando ai dati a disposizione, valgono per il gruppo delle professioni tecniche (18,7%), per i conduttori di impianti e operai semi-qualificati di macchinari fissi e mobili (13%) e, infine, per gli impiegati (10,6%). Va inoltre sottolineato il fabbisogno formativo e professionale espresso nei confronti delle professioni intellettuali scientifiche e di elevata specializzazione (5,9%).

Fabbisogni formativi: in cima le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi

**Tabella 1.8 Profili professionali dell'analisi dei fabbisogni formativi**

Gruppi professionali	%
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,9
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	5,9
Professioni tecniche	18,7
Impiegati	10,6
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	35,3
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	8,7
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	13,0
Professioni non qualificate	6,9
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

1.4 Tendenze demografiche e mercato del lavoro

Il miglioramento della qualità della vita registrato nel corso degli ultimi decenni, favorito dal progresso tecnologico e della medicina, è una delle principali cause dell'aumento dell'aspettativa di vita in quasi tutti i Paesi sviluppati e in via di sviluppo. Tale crescita, pur rappresentando un aspetto sicuramente positivo per la società nel suo complesso, è però generalmente accompagnata da bassi livelli di natalità, aggravando così il processo di invecchiamento della popolazione che segue tempistiche e dinamiche diverse a seconda dei Paesi coinvolti. In Italia, questa dinamica è a uno stato molto avanzato. Infatti, da molti anni il livello di natalità è ben al di sotto dei livelli di sostituzione⁴ e la speranza di vita alla nascita cresce di circa tre mesi ogni anno. Le conseguenze demografiche di tale processo sono la crescita del peso percentuale delle generazioni anziane e lo squilibrio tra generazioni, il quale ha importanti ripercussioni economiche tra le quali l'aumento della spesa sanitaria,

⁴ I tassi di fecondità non raggiungono il tasso di sostituzione ormai praticamente dal 1975, e dal 1984 non supera la soglia di 1,5. Non è certo un problema recente. "La popolazione italiana è sempre più investita dal processo di invecchiamento, fenomeno ormai ben noto e comune al resto dei Paesi sviluppati" (Istat, Annuario statistico italiano 2000); 20 anni dopo l'Istat certifica che "Nel corso degli anni il continuo aumento della sopravvivenza nelle età più avanzate e il costante calo della fecondità hanno reso l'Italia uno dei Paesi più vecchi al mondo" (Istat, Annuario statistico italiano 2020, p. 107).

la difficoltà nel mantenimento dell'attuale livello economico e produttivo e problemi di sostenibilità dello stato sociale nel suo complesso. Focalizzando l'attenzione sul mercato del lavoro, le conseguenze dirette dello squilibrio strutturale della popolazione sono la diminuzione della popolazione in età attiva e l'invecchiamento della forza lavoro. La riduzione della popolazione attiva crea un crescente squilibrio generazionale in quanto un numero via via inferiore di persone produttive dovrà sostenere gli attuali livelli di crescita. Per quanto riguarda il processo di invecchiamento della forza lavoro, esso è stato più rapido di quello della popolazione in generale (Arezzo *et al.* 2019) in quanto su di esso hanno influito anche fattori intrinseci del mercato del lavoro, quali la crescente partecipazione femminile nelle età adulte, l'aumento degli anni di formazione dei giovani e le riforme pensionistiche.

L'invecchiamento della forza lavoro e il calo della popolazione in età attiva

Sulla base di queste considerazioni può essere utile descrivere brevemente l'evoluzione della popolazione italiana attraverso l'osservazione dei principali indicatori demografici riferiti agli anni 2005, 2012 e 2020 e verranno proposti, utilizzando le previsioni demografiche dell'Istat, quelli riferiti all'anno 2028 per dare un'idea del possibile trend futuro. L'incessante processo di invecchiamento emerge dall'analisi dei principali indicatori riportati nelle tabelle 1.9 e 1.10: l'indice di dipendenza strutturale – il quale misura il peso della popolazione in età non attiva su quella attiva – è cresciuto in 15 anni del 6%, passando dal 50,7% al 56,7%, dovuto in larga parte dall'aumento degli over 65, come si rileva dalla lettura dell'indice di dipendenza anziani (rapporto tra anziani e popolazione in età attiva) che passa dal 29,4% al 36,4%. La crescita dello squilibrio generazionale appare evidente anche dallo studio dell'indice di vecchiaia, il quale rapporta il numero di over 65 sui giovani in età 0-14 anni. Stando alle previsioni dell'Istat, nel 2028 ci saranno più di due anziani per ciascun giovane (tabella 1.9). L'invecchiamento demografico si riscontra anche nella crescita dell'età media della popolazione (circa 3,2 anni nell'intervallo di tempo considerato), con ripercussioni anche nella crescita dell'età media degli occupati. Va rilevato, come già osservato precedentemente, che la velocità di crescita dell'età media degli occupati è superiore a quella della popolazione nel suo complesso. Essa ha spiegazioni sia demografiche che economiche, come verrà meglio spiegato in seguito.

Popolazione in età non attiva, cresce il peso sulle nuove generazioni

L'aumento dell'età media della popolazione: +3,2 anni dal 2005 al 2020

**Tabella 1.9 Indicatori di struttura della popolazione italiana**

	2005	2012	2020	2028
Indice di dipendenza strutturale	50,7	53,5	56,7	60,4
Indice di dipendenza anziani	29,4	32,0	36,4	41,6
Indice di vecchiaia	138,0	148,4	179,4	222,0
Età media della popolazione	42,5	43,8	45,7	47,3
Età media degli occupati	40,1	42,3	44,6	n.d.
Indice di ricambio	113,5	129,8	135,6	166,4

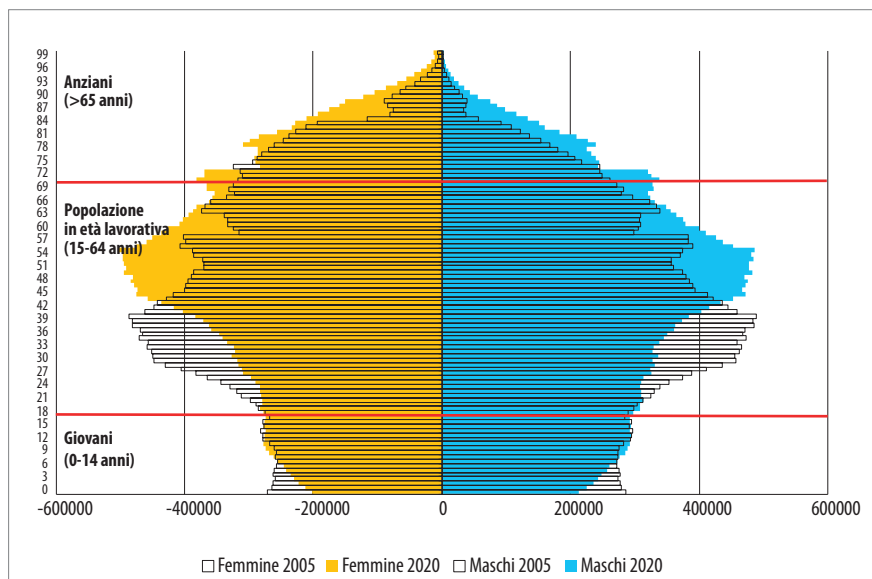
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 20/05/2021)

Tabella 1.10 Struttura di popolazione (percentuale di popolazione per classi d'età)

	2005	2012	2020	2028
Popolazione 0-14 anni	14,1	14,0	13,0	11,7
Popolazione 15-64 anni	66,4	65,1	63,8	62,3
Popolazione 65 anni e oltre	19,5	20,8	23,2	26,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 20/05/2021)

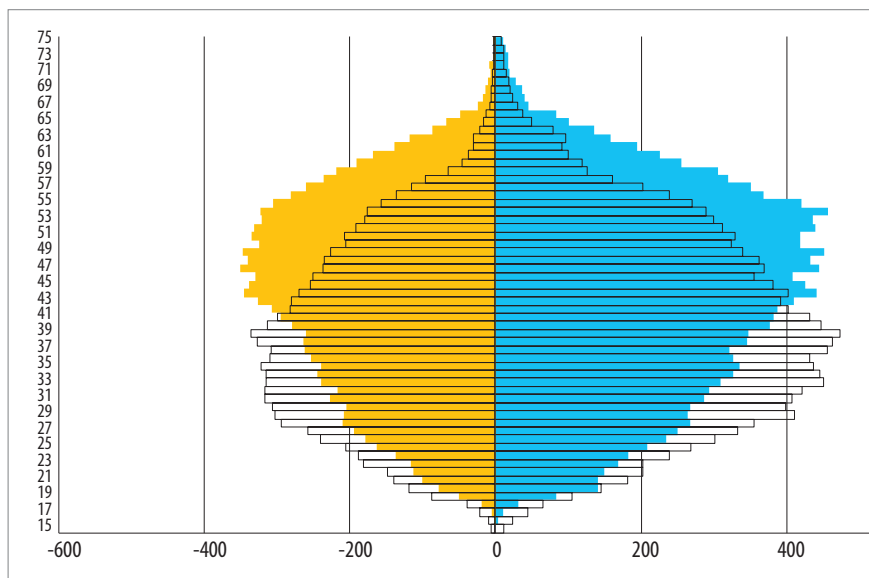
Ultimo dato da porre in evidenza è la costante diminuzione della percentuale di popolazione in età lavorativa (15-64), la quale dovrà comunque garantire gli attuali livelli produttivi (si passa dal 66,4% del 2005 al 63,8 del 2020). La piramide per età riportata nella figura 1.3 può aiutare a comprendere, in modo intuitivo, le dinamiche demografiche in atto e quali potrebbero essere i possibili scenari futuri, soprattutto visto l'approssimarsi dell'uscita dal mercato del lavoro della numerosa coorte dei cosiddetti baby-boomer.

Figura 1.3 Piramide per età della popolazione italiana (2004-2019)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 20/05/2021)

Le analisi fin qui condotte evidenziano come la demografia sia un importante fattore di cambiamento del mercato del lavoro, modificando le caratteristiche e la composizione della forza lavoro. Di seguito verranno esaminate alcune dinamiche esistenti nel mercato del lavoro dovute all'invecchiamento le quali richiederebbero riforme per compensare gli squilibri generazionali. Nella figura 1.4 sono riportate le piramidi per età delle forze di lavoro (occupati e disoccupati) relative al 2004 e 2019. Come appare evidente, il problema principale è la sproporzione tra le forze di lavoro adulte e quelle più giovani. In ragione di tali analisi sembrerebbe che nel prossimo futuro, in assenza di significativi cambiamenti, il ricambio all'interno della popolazione in età produttiva non sia più garantito, vista anche la prossima uscita dal mondo del lavoro di una cospicua fetta di lavoratori.

Invecchiamento,
le conseguenze
per la forza
lavoro

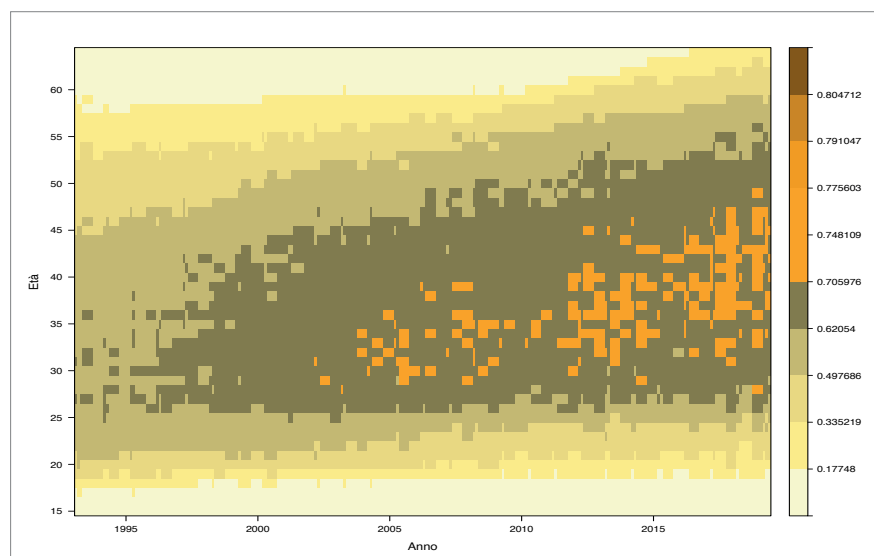
**Figura 1.4 Piramide per età delle forze lavoro (2004-2019)**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat-Indagine forze lavoro (anni 2004 e 2019)

La permanenza
forzata nel
mercato del
lavoro

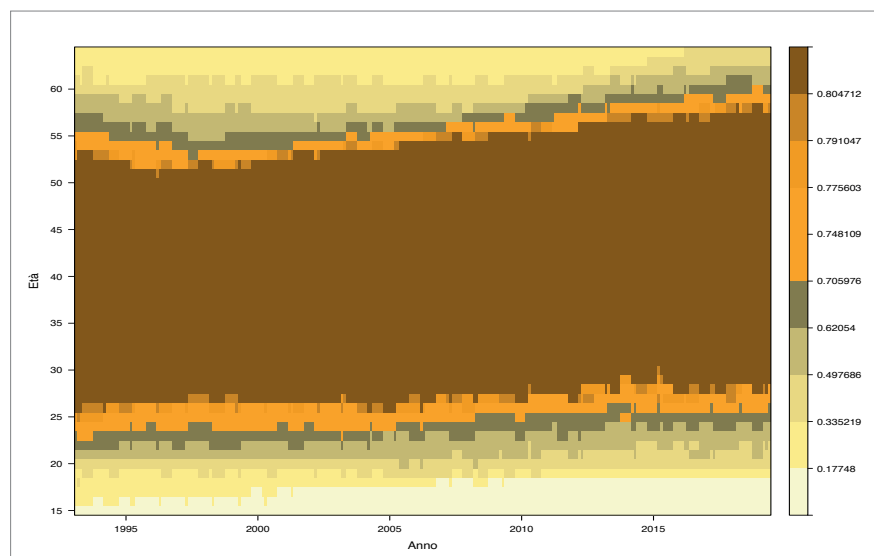
Sull'aumento delle coorti in età adulta può aver inciso una serie di riforme avviate in ambito previdenziale, le quali hanno ritardato l'uscita dall'alto (classi più anziane). Ci sono inoltre da segnalare le recenti tendenze a procrastinare l'ingresso nel mercato del lavoro da parte dei più giovani, che aggravano lo status quo. Nel corso degli ultimi decenni va mostrato il miglioramento della partecipazione al mercato del lavoro delle donne. La figura 1.5 contiene il diagramma di Lexis costruito a partire dai tassi di attività per età e trimestre di riferimento. Dalla lettura del grafico si nota come ad inizio periodo i tassi di attività fossero generalmente inferiori al 60% (evidenziati da colori tenui nella figura), mentre dal 2015 molte classi di età centrali superano il 75%. Per quanto riguarda il diagramma di Lexis riferito agli uomini (figura 1.6), si osserva un progressivo aumento dei tassi nelle età più adulte e al contempo un ingresso via via posticipato nel mondo del lavoro (anche a causa di una maggiore scolarizzazione).

Figura 1.5 Tassi di attività trimestrali 1993-2019 - Femmine



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat-Indagine forze lavoro (dal 1993 al 2019)

Figura 1.6 Tassi di attività trimestrali 1993-2019 - Maschi



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat-Indagine forze lavoro (dal 1993 al 2019)

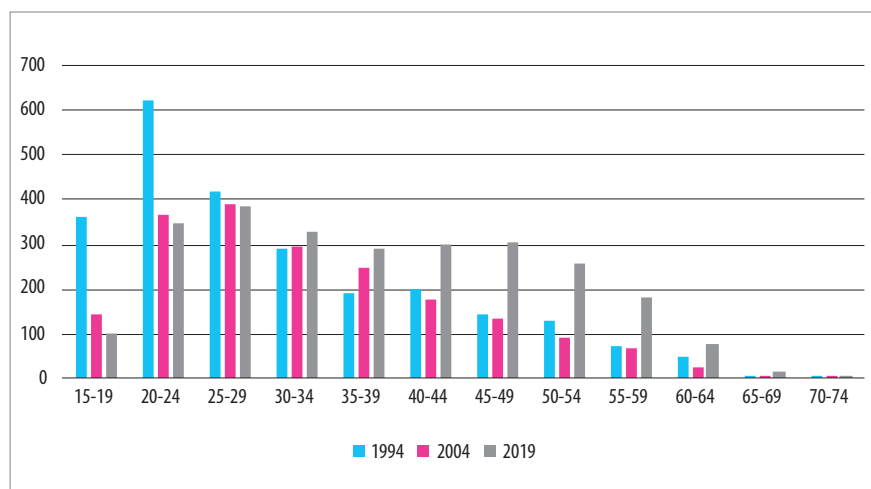


Anche la
disoccupazione
invecchia

Le analisi che riguardano i dati più recenti sulla disoccupazione indicano che un numero sempre maggiore di persone in cerca di lavoro è presente nelle classi di età più adulte (grafico 1.17). Nel 1994 la maggior parte dei disoccupati (il 56,3%) aveva meno di 30 anni, particolarmente concentrata nella classe di età 20-24 anni (più di 620mila giovani). Nell'arco di un decennio, per effetto della riduzione della numerosità delle coorti più giovani e del prolungamento del periodo formativo, il numero delle persone disoccupate con meno di 25 anni è sceso da 987mila a 509mila, mentre non si osservano variazioni rilevanti sul resto della popolazione.

Nel periodo più recente aumenta il numero dei disoccupati nelle età più anziane: nel 2019, in ognuna delle tre classi quinquennali di età compresa tra i 35 e 49 anni si contano circa 300mila persone in cerca di lavoro, numero leggermente inferiore rispetto a quello osservato nella classe 20-24 (348mila). Attualmente, il numero di persone disoccupate con meno di 30 anni è circa la metà di quelle con età compresa tra i 30 e i 59 anni. In estrema sintesi, sembrerebbe che anche i disoccupati, in analogia con la popolazione in generale, abbiano subito un processo di invecchiamento, facendo nascere nuovi problemi e difficoltà.

Grafico 1.17 Disoccupati per classi di età



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 20/05/2021)

Per illustrare con maggiore dettaglio l'invecchiamento della forza lavoro occupata sono riportate le età medie dei lavoratori declinate per macro-settore di attività economica (tabella 1.11) e professione (tabella 1.12). I lavoratori occupati nel settore dell'*Agricoltura, caccia e pesca* e nelle *Altre attività dei servizi* sono quelli che presentano l'età media più elevata. Per quanto riguarda quest'ultimo macro-settore, l'aumento dell'età media nel periodo, pari a circa 4,8 anni, può dipendere dal fatto che è qui incluso il comparto della Pubblica amministrazione, il quale ha sperimentato il blocco delle nuove assunzioni che avrebbero contribuito a contrastare la tendenza all'aumento. Nel settore sopra citato sono inoltre inclusi i lavoratori impiegati in alcuni settori cruciali per lo Stato quali l'istruzione e la sanità. Il settore che presenta un'età media più bassa è quello comprendente i lavoratori nel *Commercio, alberghi e ristoranti* con 42,6 anni.

PA e agricoltura, dove gli occupati sono più 'maturi'

Tabella 1.11 Età media degli occupati per settore di attività economica e sesso. Anni 2004 e 2019

	2004			2019		
	M.	F.	Tot.	M.	F.	Tot.
Agricoltura, caccia e pesca	44,8	44,3	44,6	46,2	46,9	46,4
Industria in senso stretto	39,0	37,5	38,6	43,9	43,3	43,7
Costruzioni	38,6	36,1	38,5	44,6	43,8	44,6
Commercio, alberghi e ristoranti	39,8	37,7	38,9	43,3	41,7	42,6
Altre attività dei servizi	42,4	40,3	41,3	46,4	45,8	46,1
Totale	40,6	39,3	40,1	44,7	44,5	44,6

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat-Indagine forze lavoro (anni 2004 e 2019)

In tabella 1.12 sono riportate le età medie dei lavoratori suddivise per grandi gruppi professionali. Dalla lettura risulta che le professioni che richiedono competenze e conoscenze elevate sono quelle con età medie più alte (Legislatori, imprenditori e alta dirigenza). Nel periodo analizzato, l'età media delle professioni non qualificate è cresciuta di quasi 5 anni arrivando a 45,2. Poiché in questo raggruppamento sono contenute molte professioni che richiedono un maggiore sforzo fisico, la crescita dell'età media potrebbe rappresentare un ulteriore rischio di espulsione di quei lavoratori dal mondo del lavoro.

Professioni, il peso degli anni

**Tabella 1.12 Età media degli occupati per professione e sesso. Anni 2004 e 2019**

	2004	2019
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	45,7	51,0
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	43,9	47,0
Professioni tecniche	40,0	44,5
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	38,8	44,6
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	38,3	42,2
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	39,9	44,7
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	38,6	43,9
Professioni non qualificate	40,6	45,2
Forze armate	36,8	42,4
Totale	40,1	44,6

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. Indagine forze lavoro (anni 2004 e 2019)

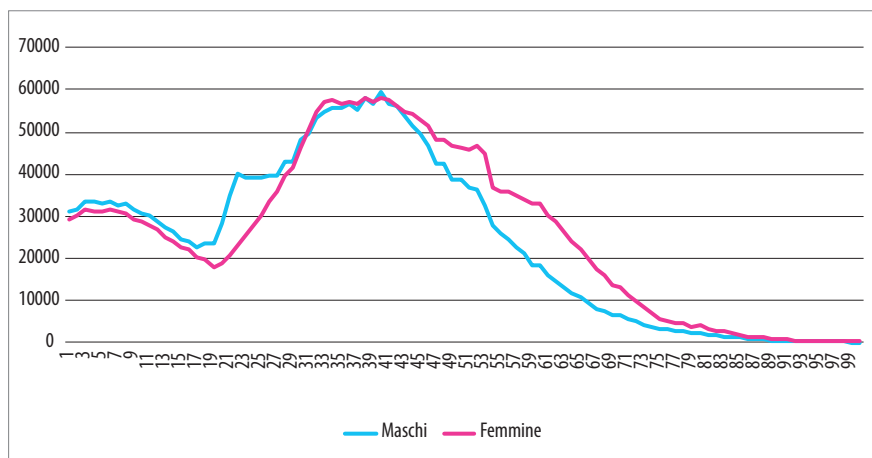
Invecchiamento
della
popolazione:
la componente
straniera non
influisce, per ora

Per disegnare un quadro esaustivo delle recenti dinamiche della popolazione italiana occorre includere la componente migratoria, la quale in anni recenti ha assunto una dimensione sempre più considerevole, anche se a partire dal 2018 si registra un trend decrescente. La popolazione straniera, secondo i dati forniti da Istat (2020b, 107), ammontava a circa 5 milioni di individui nel 2019, rappresentando circa l'8,5% del totale della popolazione residente sul territorio italiano. Essa non è equi distribuita per classi d'età: rappresenta circa l'11,4% della popolazione residente in età 0-14 anni e il 10,3% di quella in età lavorativa. Infine essa costituisce solo il 3,1% della popolazione con più di 65 anni, per cui influisce in misura minima all'attuale invecchiamento di popolazione. Analizzando la distribuzione per età degli stranieri, si nota come le età modali per maschi e femmine siano attorno ai 37 anni mentre l'andamento complessivo mostra uno squilibrio dovuto soprattutto alla scarsità di immigrati nelle classi d'età più giovani (specie attorno ai 16-18 anni). Paradossalmente quindi tale situazione, in assenza di aggiustamenti, potrebbe in un prossimo futuro contribuire essa stessa ad aggravare il processo di invecchiamento. Nota positiva sono le coorti di giovanissimi, probabilmente nati in Italia da famiglie straniere⁵, che compensano in parte la scarsità di na-

⁵ Circa 62.300 dei 417.600 nati vivi in Italia nel 2019, il 15% quindi, hanno entrambi i genitori stranieri.

scite da coppie native. Ultimo aspetto interessante da considerare è il maggior numero di donne immigrate a partire dalle età centrali, mentre si osserva il fenomeno opposto per gli immigrati maschi.

Grafico 1.18 Distribuzione per età della popolazione straniera in Italia



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 10/5/2021)

Esaminando le recenti pubblicazioni che analizzano le iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente (Istat 2021), è possibile notare come le immigrazioni totali verso il nostro Paese nel corso del 2019 siano diminuite, confermando un trend discendente iniziato, con alti e bassi, nel corso dell'ultimo decennio. Evento positivo, da un punto di vista demografico, è quello costituito da una crescente tendenza al rientro dall'estero di cittadini italiani, il cui numero però non compensa i flussi in aumento verso l'estero. Infatti, un fenomeno importante che senz'altro incide negativamente sia sull'invecchiamento della popolazione che sulla composizione della forza lavoro, è la crescente emigrazione di italiani. Sempre secondo i dati Istat, che vengono riportati nella tabella 1.13, nel corso degli ultimi 10 anni è triplicato il movimento migratorio verso l'estero (complessivamente è passato dai circa 67mila del 2009 ai circa 180mila del 2019), facendo incrementare il saldo negativo. Sempre secondo i dati Istat, un terzo dei nostri concittadini che decide di emigrare è in possesso della laurea.

L'aggravante dell'emigrazione, triplicata in un decennio

**Tabella 1.13 Movimento migratorio con l'estero della popolazione italiana per cittadinanza (anni 2010,2019). Valori in migliaia**

Anno	Totale			Italiani			Stranieri		
	Iscr.	Canc.	Saldo	Iscr.	Canc.	Saldo	Iscr.	Canc.	Saldo
2010	447,7	67,5	380,2	28,2	39,5	-11,4	419,6	28,0	391,6
2011	385,8	82,5	303,3	31,5	50,1	-18,6	354,3	32,4	321,9
2012	350,8	106,2	244,6	29,5	68,0	-38,5	321,3	38,2	283,1
2013	307,5	125,7	181,7	28,4	82,1	-53,7	279,0	43,6	235,4
2014	277,6	136,3	141,3	29,3	88,9	-59,6	248,4	47,5	200,9
2015	280,1	147,0	133,1	30,1	102,3	-72,2	250,0	44,7	205,3
2016	300,8	157,1	143,8	37,9	114,5	-76,6	262,9	42,6	220,4
2017	343,4	155,1	188,3	42,4	114,6	-72,2	301,1	40,6	260,5
2018	332,3	157,0	175,4	46,8	116,7	-69,9	285,5	40,2	245,3
2019	332,8	179,5	153,3	68,2	122,0	-53,8	264,6	57,5	207,1

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat. I.Stat (ultimo accesso 10/2/2021)

Su tale scelta influiscono sicuramente le dinamiche del mercato del lavoro, le quali non offrono sufficienti opportunità per i giovani laureati. La frammentazione delle carriere lavorative e l'instabilità ad esse associata favoriscono la scelta di emigrare, così come la difficoltà ad ottenere impieghi corrispondenti alle proprie aspettative e/o in linea con le competenze acquisite. Il processo migratorio verso l'estero vede coinvolti anche giovani con media e bassa qualificazione, situazione che potrebbe essere favorita dalla crescente precarizzazione dei rapporti di lavoro a basso contenuto di conoscenza e dal peggioramento delle condizioni degli stessi.

1.5 Conclusioni e prospettive

La pandemia da Covid-19 per l'economia italiana, così come per le altre economie mondiali, ha rappresentato un profondo shock ma, allo stesso tempo, ha accelerato dei processi già in atto da diversi anni e che hanno determinato importanti effetti nel mercato del lavoro. Ciò che emerge dalle analisi descritte nei paragrafi precedenti è che le fluttuazioni che hanno caratterizzato i rapporti di lavoro nel 2020 si sono inserite in un panorama ben più ampio, in cui

sia la produttività del lavoro che i salari hanno subito un forte rallentamento. Questa evidenza sembra essere il frutto di un ricorso persistente a strategie basate unicamente sulla riduzione dei costi del lavoro non accompagnate da politiche tese a migliorare gli investimenti e quindi la produzione. In questo contesto, un ruolo importante è giocato dal tessuto imprenditoriale. Le scelte di investimento e la conseguente evoluzione della produttività e dei salari, così come la qualità dell'occupazione, sono da imputarsi, almeno in parte, al tipo di sistema imprenditoriale esistente nel nostro Paese. Un sistema costituito in larga misura da piccole e medie imprese poco propense ad investire in nuove tecnologie digitali, in ricerca e sviluppo e in capitale umano, nonostante le stesse dichiarino di avere una forza lavoro occupata che necessita di un aggiornamento sia delle competenze che delle conoscenze. Ciò che è quindi importante domandarsi è quali siano le politiche e gli strumenti che i policy maker devono mettere in campo affinché si osservi nella nostra economia un'inversione di tendenza sia dal punto di vista della domanda di lavoro che da quello dell'offerta.

Come ricordato nel Rapporto redatto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (istituito con DPCM del 10 aprile 2020) le imprese e il lavoro sono il motore della ripresa e perché essi possano giocare appieno questo ruolo è necessario che il tessuto economico e produttivo sia reso più innovativo e robusto. Le note fragilità legate alla frammentazione del lavoro e alla sottocapitalizzazione delle imprese sono state aggravate dalla pandemia e dai vincoli imposti per gestire in sicurezza la ripartenza, da qui la necessità di sostenere le imprese nel recupero e nel rafforzamento della competitività e produttività, per garantire una concorrenza equa e per facilitare l'innovazione tecnologica e di prodotto. Collegata a ciò vi è poi l'importanza di creare occupazione duratura e di qualità.

Bibliografia

- Aina C., Brunetti I., Mussida C., Scicchitano S. (2021), *Who lost the most? Distributive effects of the Covid-19 pandemic*, Inapp WP n.65, Roma, Inapp
- Arezzo M.F., De Rose A., Polli C. (2019), Tendenze demografiche, invecchiamento della forza lavoro, aspetti settoriali del sistema produttivo italiano e confronti internazionali, in Pizzuti F.R., *Rapporto sulla Stato Sociale 2019*, Sapienza Università editrice, pp.275-301
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S. (2020), Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic, Inapp WP n.46, Roma, Inapp
- Begiraj E., Fanti L., Zamparelli L. (2019), Sectoral composition of output and the wage share: the role of service sector, *Structural Change and Economic Dynamics*, n.51, pp.1-10



- Bonacini L., Gallo G., Scicchitano S. (2020), Working from home and income inequality. Risks of a 'new normal' with COVID-19, *Journal of Population Economics*, n.34, pp.303-360
- Brunetti I., Darko Grillo S., Ferri V., Scicchitano S. (2021), Smart working e organizzazione interna delle imprese, in Hinna I. (a cura di), *Smart working: come trasformare una caduta in un tuffo. Punti di attenzione in ambito pubblico*, Napoli, Giapeto, pp.169-190
- Casarico A., Lattanzio S. (2020), The heterogeneous effects of COVID-19 on labor market flows. Evidence from administrative data, *Covid Economics*, n.52, pp.152-174
- Caselli M., Fracasso A., Scicchitano S. (2020), *From the lockdown to the new normal. An analysis of the limitations to individual mobility in Italy following the Covid-19 crisis*, GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography n.7, L'Aquila, Gran Sasso Science Institute <<https://bit.ly/3d9xjwR>>
- Cirillo V., Fanti L., Mina A., Ricci A. (2020), *Digitizing firms: skills, work organization and the adoption of new enabling technologies*, Inapp WP n.53, Roma, Inapp
- Doan H.T.T., Wan G. (2017), *Globalization and the labor share in national income*, ADBI WP n.639, Tokyo, Asian Development Bank Institute
- Dosi G., Grazzi M., Tomasi C., Zeli A. (2012), Turbulence underneath the big calm? The micro-evidence behind Italian productivity dynamics, *Small Business Economics*, n.39, pp.1043-1067
- Dosi G., Guarascio D., Ricci A., Vigillito M.E. (2018), Neodualism in the Italian business firms: training, organizational capabilities, and productivity distributions, *Small Business Economics*, n.57, pp.167-189
- Dünhaupt P. (2017), Determinants of labour's income share in the era of financialization, *Cambridge Journal of Economics*, 41, n.1, pp.283-306
- Eurofound (2017), *Occupational change and wage inequality: European Jobs Monitor 2017*, Eurofound, Loughlinstown
- Fanti L. (2020), "Kaldor Facts" and the decline of wage share. An Agent Based-Stock Flow Consistent Model along Classical and Keynesian lines', *Journal of Evolutionary Economics*, n.31, pp.379-415
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2020), Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia nell'ultimo decennio: l'evidenza dei dati amministrativi, Inapp WP n.45, Roma, Inapp
- ILO (2020), *ILO Monitor: Covid-19 and the World of Work (6th ed.)*, Geneve, International Labour Organization
- IMF (2012), *World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain*, Washington-DC, International Monetary Fund
- Inapp, Ricci A. (a cura di) (2018), *Imprese, produttività e salari: evidenze per un'analisi delle politiche per il lavoro*, Inapp Report n.53, Roma, Inapp
- Isfol, Ricci A. (a cura di) (2013), *Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese: una prospettiva di politica del lavoro*, I libri del Fondo sociale europeo n.184, Roma, Isfol
- Istat (2000) *Annuario statistico italiano 2000*, Roma, Istat
- Istat (2020a) *Annuario statistico italiano 2020*, Roma, Istat
- Istat (2020b), *Rapporto annuale 2020. La situazione del paese*, Roma, Istat
- Istat (2021), *Statistiche report. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019*, Roma, Istat

- Lazear E.P., Oyer P. (2013), Personnel economics, in Gibbons R., Roberts J. (eds), *Handbook of Organizational Economics*, Princeton-NJ, Princeton University Press, pp.479-519
- MLPS, Banca d'Italia (2021), *Il mercato del lavoro: dati e analisi Le Comunicazioni obbligatorie N. 1 – gennaio 2021*, Roma, MLPS-Banca d'Italia
- OECD (2015), *The Labor Share in G20 Economies. Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26-27February 2015*, International Labour Organization (ILO) and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) <<https://bit.ly/3xN9N0b>>
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019. The Future of Work*, OECD Publishing, Paris <<https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>>
- Quaranta R., Trentin F., Villosio C. (2020), First estimates of the effects of COVID-19 on young workers in Italy, Torino, Collegio Carlo Alberto <<https://bit.ly/2U096Cq>>
- Ricci C.A., Scicchitano S. (2021), Decomposing changes in income polarization by population group: what happened during the crisis?, *Economia Politica*, 31, n.1, pp.235-259
- Storm S., Naastepad C.W.M. (2015), Europe's Hunger Games: Income Distribution, Cost Competitiveness and Crisis, *Cambridge Journal of Economics*, 39, n.3, pp.59-986
- Tronti L. (2010), La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivi ai fattori, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.1-47



Lo smart working, o lavoro agile¹, nonostante abbia avuto origine da alcune esperienze di contrattazione collettiva di grandi realtà aziendali risalente al 2012, e sia stato normato nel Capo II della legge n. 81 del 2017, era prima della pandemia un fenomeno circoscritto, particolarmente carente nelle PMI e nella Pubblica amministrazione².

La "frustrata pandemica"³ ha determinato, quindi, una diffusione vertiginosa, comportando il passaggio da circa 500mila lavoratrici e lavoratori agili a, nei momenti di maggiore picco, quasi 7 milioni, un'accelerazione impressa su un contesto totalmente impreparato, in termini di competenze hard e soft, e inadeguato da un punto di vista strutturale. Le restrizioni per il contrasto del virus bilanciate con la necessità di contenere la crisi economico-sociale, hanno consentito di individuare nel lavoro agile lo strumento in grado di garantire, nei limiti del possibile, il proseguimento dell'attività economica e lo svolgimento della funzione pubblica, rompendo 'gli argini' dei timori connessi ad una certa cultura del lavoro non solo anacronistica, ma deleteria rispetto a tempi profondamente cambiati.

Tuttavia, come accennato, le carenze in termini di fattori abilitanti, *in primis* le tec-

nologie digitali e le competenze connesse a tale nuovo modello organizzativo, hanno reso la norma totalmente insufficiente a una efficace implementazione.

Lo shock ha comportato il muoversi sul percorso della necessità e non dell'opportunità, non cogliendo a pieno l'occasione (eccettuate quelle grandi realtà che avevano già esperienze pregresse) non solo per la riorganizzazione del lavoro ma degli stessi processi produttivi, elementi strettamente connessi in una attività lavorativa realmente smart. Le nuove tecnologie, dai dispositivi ormai di uso quotidiano alla realtà aumentata, ne hanno impresso e determinato l'evoluzione, ma è evidente che non possano guidarla in autonomia.

Dall'altra parte la riorganizzazione del lavoro non è pensabile che avvenga senza percorsi di *change management*, in cui fiducia degli organi di vertice e autonomia dei lavoratori e delle lavoratrici sono elementi essenziali e dove la gerarchizzazione dei rapporti deve cedere il passo a una maggiore collaborazione e valorizzazione delle persone coinvolte⁴. Modello che non può prescindere dall'ufficio, e quindi da un reale smart working, che ha nella sua nozione ordinaria la vocazione ibrida di alternanza tra lavoro in presenza e

¹ Sull'utilizzo dei due termini quali sinonimi, anche se non da un punto di vista linguistico, non costituendo evidentemente l'uno la traduzione letterale dell'altro, si consenta di rinviare a G. Zilio Grandi, R. Zucaro, *Smart working*, voce in *Le Parole del XXI Secolo*, Treccani, 2020, pp. 536-542.

² Non esistono dati consolidati in materia. Ad ogni modo l'ente che ne monitora la diffusione in Italia sin dal 2012 è l'Osservatorio del Politecnico di Milano, al cui sito e ricerche dedicate ivi contenute pertanto si rinvia <https://bit.ly/3wDfpul>.

³ In riferimento a questa definizione fortemente espressiva, si rinvia all'intervento del Presidente Prof. Sebastiano Fadda, in occasione del webinar *Nuove tecnologie e riorganizzazione del lavoro. Esperienze a confronto* del 20 aprile 2020 accessibile al link <https://bit.ly/3gM7Jzj> e all'articolo a sua firma *Lo smart working cambia il lavoro (e la produzione)*, *Il Sole 24 ore*, 27 aprile 2021.

⁴ Su tali profili organizzativi si veda D. De Masi, *La filosofia del lavoro da remoto*, in Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto*, *La Tribuna*, p. 19 ss.; G. Capaldo, *Il Business Process Management*, Franco Angeli, 2021; L. Battistoni, *La Pubblica amministrazione: un sistema organizzativo in movimento*, in *amministrazioneeagile.it*, 2020.

lavoro “senza precisi vincoli di luogo”, nonché il connubio tra “l’incrementare la competitività e l’agevolare la conciliazione vita-lavoro”⁵. Perdere di vista questa caratterizzazione ibrida significa perdere l’essenza dello smart working, comprimendone le potenzialità.

In questo processo la capacità manageriale delle Responsabili e dei Responsabili diviene centrale nella riorganizzazione dei processi, capacità manageriale che inevitabilmente deve permeare anche la maggiore autonomia che da remoto, di necessità, deve amplificarsi anche per lo/la smart worker.

A chi spetta poi il ruolo di definizione del quadro di riferimento? Nel privato al momento il rinvio è ancora all’accordo individuale ossia, alla cessazione dell’emergenza⁶, le imprese che decideranno di proseguire il lavoro agile dovranno procedere alla sottoscrizione degli stessi con la popolazione aziendale interessata⁷.

Nel Pubblico impiego invece si è assistito a una modifica strutturale della disciplina già da luglio del 2020, con la riscrittura dell’art. 14 della legge n. 124 del 2015, nuovamente modificato dal D.L. n. 56 del 30 aprile 2021, il quale ha ridotto dal 60% al 15% delle attività cosiddette “smartabili”, ossia svolgibili anche da remoto, la quota minima dei dipendenti che potrà avvalersi dello smart working in caso di adozione del P.O.L.A., il piano organizzativo del lavoro agile, che costituisce una nuova parte del piano sulla performance; mentre, qualora l’ente non adotti tale piano, il lavoro agile si applica ad almeno al 15% dei dipendenti, ove lo richiedano.

Una previsione che sebbene ridotta rispetto alla precedente modifica segna comun-

que un percorso – per quanto di minore intensità – sempre sulla scia della obbligatorietà del lavoro agile individuato anche come leva di digitalizzazione dei processi della PA, all’interno del Piano nazionale di Ripresa e resilienza⁸.

Il percorso tracciato, però, a differenza del privato, è chiaramente di rinvio alle relazioni sindacali del comparto pubblico, in quanto il Ministero della Pubblica amministrazione e le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 10 marzo 2021 hanno sottoscritto il *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, in cui, considerato centrale il lavoro agile per la ‘rivoluzione’ del pubblico impiego, si impegnano a definire nei futuri contratti collettivi nazionali una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l’orientamento ai risultati, concili i bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell’equilibrio fra vita professionale e vita privata⁹.

In questa percorso la formazione già messa in evidenza nel pubblico sia a livello di indirizzo amministrativo, attraverso le diverse direttive e circolari della Funzione pubblica adottate dalla pandemia in poi, che normativo, diviene non solo opportuna, ma imprescindibile¹⁰. Solo il dialogo virtuoso e interdisciplinare tra aspetti di riorganizzazione aziendale e profili giuridici, modulati attraverso la contrattazione collettiva sugli specifici contesti, possono contribuire a ripensare il lavoro, rendendolo realmente smart, e magari più produttivo in minor tempo.



⁵ Si veda l’art. 18 della legge n. 81 del 2017 contenente la definizione di lavoro agile.

⁶ In virtù di un emendamento approvato al cosiddetto Decreto Riaperture, la normativa emergenziale sul lavoro agile dovrebbe essere prorogata sino al 31 dicembre 2021.

⁷ Da una ricerca recentemente presentata da Fondirigenti che ha interessato 14 mila aziende loro associate, il 54% circa ha dichiarato che non tornerà indietro dalla rivoluzione smart working, ma intende strutturarla in modo permanente.

⁸ Si veda il Piano nazionale di ripresa e resilienza consultabile sul sito del Governo, in particolare p. 116.

⁹ Il *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* è consultabile al link <https://bit.ly/3gBN0xD>.

¹⁰ Si rinvia per approfondimenti sul punto al capitolo 3.



L'introduzione di nuove tecnologie digitali, l'automazione e la digitalizzazione di parte dei processi produttivi, insieme alla crescente rilevanza acquisita dalle piattaforme digitali all'interno del *capitalismo delle piattaforme*, hanno comportato notevoli trasformazioni per il mercato del lavoro a livello internazionale, europeo e nazionale. Tra le conseguenze principali di tali trasformazioni, il dibattito accademico e pubblico si è soffermato con particolare attenzione sull'impatto economico e occupazionale delle piattaforme digitali, soprattutto alla luce del processo di *jobless growth* osservato negli ultimi decenni in numerose economie a capitalismo avanzato.

Tale fenomeno in Italia, ma anche a livello internazionale, è legato in modo cruciale sia al processo di digitalizzazione dei processi produttivi, sia alla diffusione delle piattaforme digitali che hanno fatto registrare, a livello macroeconomico e settoriale, un impatto occupazionale piuttosto ridotto. Alla crescita consistente della quota di valore aggiunto e delle performance di mercato registrata dai principali attori dell'economia delle piattaforme ha corrisposto e corrisponde, infatti, una quota piuttosto contenuta di occupati impiegati da tali società¹.

Inoltre, l'impatto occupazionale delle piattaforme digitali può essere ricondotto e legato in modo cruciale all'accelerazione nel processo di parcellizzazione e frammentazione delle mansioni (*micro-task*) svolte dai lavoratori all'interno delle singole occupazioni, alla crescente esternalizzazione (*outsourcing online*) di parte di queste,

e alla difficoltà di rilevare la struttura e la dinamica occupazionale dei *digital workers* in termini di numero di addetti delle imprese, a causa della crescente rilevanza del lavoro on demand e del ricorso crescente a forme contrattuali atipiche e rapporti di lavoro intermittenti e occasionali (*work casualization*).

Il lavoro su piattaforma (*platform work*) riguarda attività svolte sia in modalità *online-based* che *location-based* ossia, rispettivamente, nel contesto di mercati del lavoro cosiddetti Online labour market (OLM) o Mobile labour market (MLM). Nel primo caso, il lavoro o la mansione vengono svolti dal lavoratore online, ossia direttamente su piattaforma – tali attività possono riguardare, ad esempio, la traduzione di testi, il riconoscimento di immagini, l'implementazione di algoritmi o l'erogazione di servizi di consulenza o di intermediazione – nel secondo caso, invece, l'attività lavorativa viene svolta in luoghi fisici specifici tramite l'intermediazione della piattaforma tra cliente e lavoratori – ne sono un esempio l'attività di trasporto urbano o di food delivery.

L'International Labour Organization ha recentemente evidenziato come il numero delle piattaforme digitali, sia *web-based* che *location-based*, sia passato da 142 nel 2010 a oltre 777 nel 2020. In particolare, tra il 2010 e il 2020 il numero delle piattaforme *web-based* è triplicato mentre il numero delle piattaforme *location-based* dedicate ai servizi di consegna a domicilio o al trasporto è cresciuto di quasi dieci volte, con una localizzazione delle principali

¹ Inapp, Guarascio D. (a cura di) (2018), *Report sull'economia delle piattaforme digitali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.7, Roma, Inapp.

piattaforme concentrata prevalentemente in US (29%), India (8%) e UK (5%)².

Pur avendo registrato nell'ultimo decennio una notevole espansione, il lavoro su piattaforma mostra dimensioni eterogenee all'interno del mercato del lavoro dei diversi Paesi. Le stime riferite al mercato del lavoro degli Stati Uniti quantificano il peso del lavoro su piattaforma in un range che va dallo 0,4% nel 2015³ all'1% circa nel 2018⁴. Per quanto riguarda invece il mercato del lavoro dei Paesi europei, utilizzando le informazioni contenute nell'indagine della Commissione europea COLLEEM⁵, le quote più elevate di lavoratori delle piattaforme – identificati come quei lavoratori la cui fonte primaria di reddito deriva dall'attività svolta su piattaforma – sono state rilevate in UK (4%), Olanda (3%) e Germania (2,3%), seguiti da Svezia, Italia, Portogallo, Francia e Spagna (2%) e da Lituania, Romania, Croazia, Ungheria, Slovacchia e Finlandia con valori compresi tra lo 0,2 e lo 0,6%.

Per quanto riguarda il caso italiano, diversi studi hanno evidenziato una rapida espansione del lavoro su piattaforma registrato nell'ultimo decennio e, particolare, in specifici settori dei servizi quali, ad esempio, food delivery, servizi di intermediazione, turismo, immobiliare e vendita al dettaglio.

La percentuale di lavoratori che svolgono il proprio lavoro su o tramite piattaforma, e la cui fonte primaria di reddito deriva da tale attività, viene stimata in Italia tra lo 0,5%⁶ e il 2%⁷.

Come recentemente sottolineato da Eurofound⁸, lo scoppio della pandemia di Covid-19 ha comportato un'espansione del lavoro in modalità remota (*smart working*) e del lavoro su piattaforma e *on-demand*, sia in modalità online (cosiddetto *crowdworking*) che offline (cosiddetto *gig work*).

Tuttavia, già prima della crisi pandemica diversi studi avevano sottolineato la necessità di una riflessione *ad hoc* sull'impatto della diffusione delle piattaforme digitali e del lavoro *on-demand* sulla dinamica occupazionale, sulla distribuzione dei salari e sulle condizioni contrattuali dei lavoratori coinvolti⁹.

Diversi studi hanno infatti evidenziato come i lavoratori impiegati dalle piattaforme digitali si trovino ad affrontare condizioni lavorative più precarie, una maggiore incertezza rispetto alla permanenza e alla durata della prestazione lavorativa e livelli salariali più bassi rispetto ad altre tipologie di lavoratori¹⁰.

A tal proposito, una recente analisi¹¹ delle condizioni socio-economiche dei lavo-

² ILO (2021), *World Employment and Social Outlook. The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, Geneva, ILO.

³ Katz L.F., Krueger A.B. (2019), Understanding trends in alternative work arrangements in the United States, *RSF: the Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, n.5, pp.132-146.

⁴ BLS (2018), Electronically mediated work: new questions in the Contingent Workers Supplement, *Monthly Labor Review*, September, pp.1-32.

⁵ Pesole A., Urzi Brancati M.C., Fernández-Macias E., Biagi F., Gonzalez Velazquez I. (2018), *Platform workers in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

⁶ Inps (2018), *XVII Rapporto Annuale*, Roma, INPS.

⁷ Cfr. nota 5 di questo Focus.

⁸ Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19. Technical Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

⁹ De Stefano V. (2015), The rise of the just-in-time workforce: on-demand work, crowd-work, and the labor protection in the gig-economy, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 37, n.3, pp.471-504.

¹⁰ Bogliacino F., Codagnone C., Cirillo V., Guarascio, D. (2019), *Quantity and quality of work in the platform economy*, GLO, GLO Discussion Papers n.420, Global Labor Organization.

¹¹ L'analisi è stata condotta sfruttando le informazioni contenute nel modulo *ad hoc* sulla *gig economy* dell'indagine Inapp-PLUS (Participation Labour Unemployment Survey) 2018. Si veda Cirillo V., Guarascio D., Parolin Z. (2021), *Platform work and economic insecurity: evidence from Italian survey data*, LEM WP n.13, Pisa, Institute of Economics Scuola Superiore Sant'Anna.



ratori delle piattaforme rispetto ad altri lavoratori con bassi livelli salariali e agli individui disoccupati in Italia, ha mostrato come i lavoratori delle piattaforme siano prevalentemente giovani e studenti, senza distinzioni significative relative a sesso, nazionalità o istruzione, siano concentrati prevalentemente nella parte inferiore della distribuzione dei redditi e mostrino un grado relativamente più elevato di incertezza economica che non risulta significativamente difforme da quello percepito dagli individui disoccupati. Chiaramente, un importante *caveat* riguarda l'assenza, in que-

sto tipo di dati, di informazioni che consentano di quantificare il peso che i lavoratori irregolari – soprattutto migranti – hanno all'interno del fenomeno di diffusione del lavoro su piattaforma.

Quest'ultimo punto, insieme alle problematiche relative alla definizione di un impianto di regolamentazione contrattuale di queste nuove forme di lavoro che sia all'altezza delle trasformazioni in corso, rappresenta una delle sfide principali che i policy maker si troveranno ad affrontare per orientare e definire il mercato del lavoro del futuro.



2 Mercato del lavoro e pandemia: le categorie più colpite



Sintesi

La pandemia di Covid-19 ha colpito sistemi economici e sociali, come quello italiano, già indeboliti dagli effetti persistenti delle crisi precedenti e inseriti all'interno di un contesto globale caratterizzato da trasformazioni cruciali tra cui la diffusione di nuove tecnologie digitali, l'automazione dei processi produttivi e la crescente rilevanza assunta dalle piattaforme digitali, la progressiva frammentazione delle catene del valore e dell'organizzazione del lavoro su scala globale, e il processo di cambiamento strutturale, inteso come progressiva riduzione della quota di occupati nella manifattura a favore del settore dei servizi (cosiddetta terziarizzazione).

Da questo punto di vista, lo shock pandemico potrebbe rappresentare un momento di discontinuità di natura ancipite: acceleratore di alcuni dei processi trasformativi in corso, come ad esempio la digitalizzazione o il ricorso a forme di lavoro agile e al contempo deceleratore o quanto meno elemento di discontinuità rispetto ad

altrettanti processi, come ad esempio la crescente globalizzazione e la dislocazione dei processi produttivi o dei flussi commerciali e lavorativi, di fatto impediti od ostacolati dalle misure di contenimento e dalla diffusione del virus. In termini complessivi, e con particolare riferimento al caso italiano, gli effetti della pandemia stanno comportando e comporteranno notevoli cambiamenti all'interno del tessuto economico-produttivo e sulla struttura e la dinamica del mercato del lavoro, sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta.

Risulta dunque cruciale andare a studiare la possibile interazione tra i macro-trend e le trasformazioni pregresse e lo shock pandemico, in modo da fornire una lente interpretativa degli effetti che la crisi pandemica sta esercitando sul mercato del lavoro italiano e sui potenziali impatti differenziati che può provocare sulle categorie maggiormente a rischio, tra cui giovani, over 50, donne, individui con disabilità e immigrati.

2.1 Shock pandemico e mercato del lavoro in Italia: alcune considerazioni generali

La pandemia di Covid-19 è andata ad amplificare gli effetti persistenti delle crisi che hanno colpito nell'ultimo decennio i sistemi economici e sociali delle economie avanzate, all'interno di un contesto globale caratterizzato da radicali processi trasformativi. Da questo punto di vista, lo shock pandemico potrebbe comportare un'accelerazione di alcuni dei trend osservati precedentemente alla diffusione del virus, come ad esempio il processo di digitalizzazione, e al contempo decelerarne o riorientarne degli altri, come ad



esempio il processo di globalizzazione e la dislocazione dei processi produttivi o dei flussi commerciali e lavorativi, di fatto impediti od ostacolati dalle misure di contenimento e dalla diffusione del virus (Seric e Winkler 2020). In termini complessivi, i diversi effetti della pandemia potrebbero comportare notevoli trasformazioni in termini di tessuto economico-produttivo e di struttura e dinamica del mercato del lavoro, sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta.

Ciò premesso, sebbene possa rappresentare di per sé uno shock simmetrico, la diffusione del virus è andata a colpire in modo profondamente differenziato gli individui, le classi sociali e i settori economici a seconda di condizioni eterogenee di partenza. Dunque, è probabile che, in assenza di interventi di policy decisivi, le disuguaglianze socio-economiche preesistenti alla diffusione del virus (Dosi *et al.* 2020), relative a diverse dimensioni, tra cui la distribuzione dei redditi e della ricchezza, le condizioni lavorative, reddituali e contrattuali, le disparità di genere, o le condizioni abitative e di accesso a servizi fondamentali (quali la sanità o l'istruzione), così come le eterogeneità settoriali e a livello di impresa che caratterizzano il tessuto produttivo italiano, vengano amplificate a seguito della crisi pandemica (Gallo e Raitano 2020; Carta e De Philippis 2021).

Le politiche di contenimento della diffusione del virus, principalmente il lockdown generalizzato – durante la prima ondata epidemica – e le successive misure di distanziamento sociale, hanno avuto dunque un impatto fortemente disuguale sul mercato del lavoro e su determinate categorie di lavoratori a seconda del genere, delle condizioni lavorative, reddituali e contrattuali e della possibilità di svolgere la propria attività in modalità remota (smart working), sottolineando una persistente disparità nell'accesso ai servizi di rete ad alta velocità o a dispositivi ICT indispensabili per le attività lavorative da remoto (*digital divide*) (OECD 2019a).

A tal proposito, si è evidenziato come la possibilità di svolgere attività lavorative in modalità remota riguardi in Italia solo il 30% della popolazione lavorativa e, in particolare, le categorie professionali caratterizzate da livelli reddituali più elevati (manager, tecnici professionisti e accademici) e contratti di lavoro a tempo indeterminato (Cetrulo *et al.* 2020).

Inoltre, sebbene sia stata rilevata una relazione positiva tra l'attitudine allo smart working (ASW) e la distribuzione del reddito da lavoro – con un vantaggio salariale del 10% registrato in media per i lavoratori con un'elevata ASW rispetto ai lavoratori con una bassa ASW – il vantaggio in termini reddituali riguarda soprattutto i lavoratori appartenenti alle fasce di reddito più alte, i lavoratori di sesso maschile, con età compresa tra i 51 e i 64 e residenti in aree nelle province più colpite dal Covid-19 (Bonacini *et al.* 2020).

Pandemia,
benzina sul
fuoco per le
disuguaglianze

Smart working,
c'è chi può e chi
non può

Le misure di lockdown e di distanziamento sociale hanno inoltre comportato una elevata eterogeneità tra le diverse categorie di lavoratori in termini di esposizione a diversi tipi di rischio, tra cui il rischio di contagio e il rischio di disoccupazione, con una maggiore esposizione per i lavoratori con contratti a tempo determinato o atipici.

Lavoro atipico, maggiori i rischi di contagio e disoccupazione

Per quanto riguarda il rischio di esposizione al contagio, alcune analisi empiriche evidenziano come i lavoratori maggiormente esposti durante il lockdown siano stati quelli operanti in prossimità con altri individui – come ad esempio i lavoratori dei settori dei servizi e del commercio al dettaglio – o a contatto con casi di infezione o malattia (Barbieri *et al.* 2020).

Con riferimento al tessuto produttivo italiano, altri studi hanno recentemente proposto un modello dinamico Input-Output per stimare l'impatto economico del lockdown – sia della versione generalizzata di marzo 2020, che delle chiusure implementate durante la seconda ondata epidemica - per filiera, settore produttivo e area geografica del Paese, sia in termini di attività economica, che di rischio di esposizione al contagio per i lavoratori (Reissl *et al.* 2021). Lo studio mostra come le aree geografiche caratterizzate da una maggiore esposizione al virus da parte dei lavoratori siano il Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana a causa della prevalenza di mansioni legate a settori manifatturieri e, dunque, non trasferibili in modalità remota.

Per quanto riguarda l'impatto in termini occupazionali delle misure di lockdown, è stato mostrato come i dispositivi di chiusura delle attività produttive¹ abbiano coinvolto il 42% degli addetti delle imprese private italiane, con un impatto maggiore sulle micro e piccole imprese e sulle imprese artigiane, e circa 600mila occupati a tempo determinato con il rischio di mancato rinnovo o proroga del contratto (Centra *et al.* 2020).

2.2 Giovani e occupazione

I giovani rappresentano una delle categorie di lavoratori maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia di Covid-19, soprattutto con riferimento alla fase di lockdown. A fronte di una flessione di oltre 444mila unità dell'occupazione registrata in Italia nel periodo gennaio-dicembre 2020, se si osserva la dinamica del lavoro a termine e a tempo indeterminato, la variazione tendenziale dell'occupazione (rispetto allo stesso mese dell'anno precedente) fa registrare una flessione marcata dell'occupazione a termine, una più lieve diminuzione del lavoro autonomo e una sostanziale stabilità del lavoro a

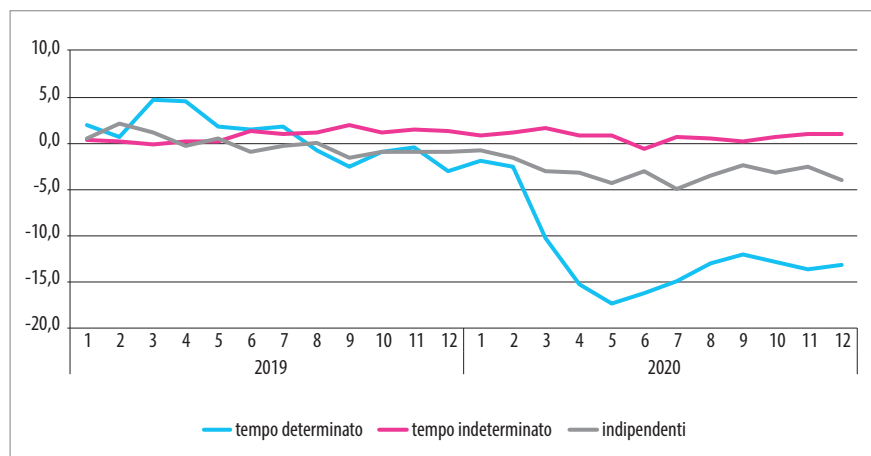
Il lockdown lascia sul campo quasi esclusivamente il lavoro a termine...

¹ DPCM 10 aprile 2020.



tempo indeterminato. La quasi totalità della flessione registrata nel periodo di stretto lockdown (marzo-aprile) è dovuta alla flessione degli occupati dipendenti a termine.

Grafico 2.1 Variazione tendenziale dell'occupazione per tipologia contrattuale (%)

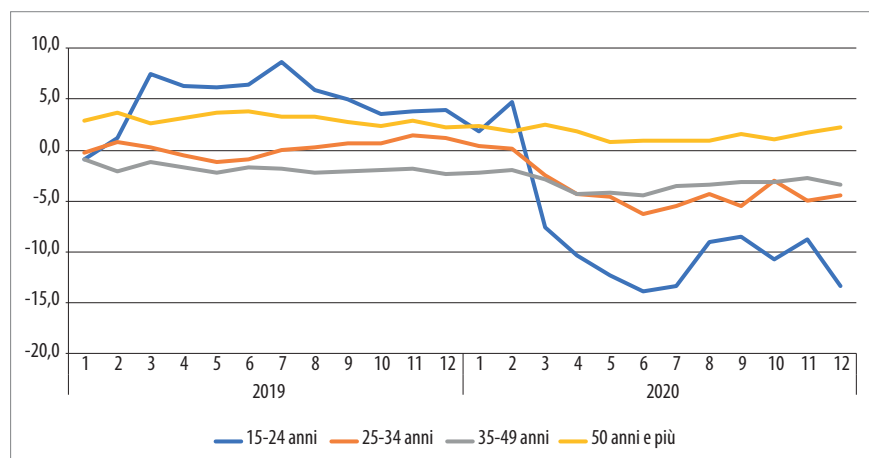


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2021, dati destagionalizzati

...che vuol dire
giovani

La flessione complessiva dell'occupazione è dovuta principalmente alla componente più giovane della popolazione (15-34 anni), in cui risultano predominanti i contratti di lavoro a termine. Nella classe di età compresa tra 15 e 34 anni l'incidenza del lavoro a termine sul totale dell'occupazione dipendente è passata dal 19% del 2004 al 36,8% del 2019, prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria. Tale elemento rende la componente giovanile del mercato del lavoro sensibilmente più esposta a periodi di congiuntura e a shock esogeni. Anche il calo degli occupati nelle classi di età centrale (35-49 anni) ha dato un contributo elevato alla riduzione del numero totale degli occupati, tuttavia in quella classe d'età si evidenzia nella fase successiva un più prolungato recupero, da maggio a settembre, rispetto all'occupazione dei più giovani che ha mantenuto il segno negativo fino al mese di giugno.

Grafico 2.2 Variazione tendenziale dell'occupazione per classe d'età (%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2021, dati destagionalizzati

Il tema della disoccupazione giovanile e della qualità dell'occupazione dei giovani, è da tempo al centro delle preoccupazioni di molti Stati europei. L'Unione europea spinge da diversi cicli di programmazione gli Stati membri ad adottare politiche che facilitino l'inclusione lavorativa dei giovani. In particolare per il nostro Paese i principali indicatori della condizione dei giovani nel mercato del lavoro forniti da Eurostat collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa. Il fenomeno assume caratteristiche che solo in parte sono influenzate dal succedersi dei cicli economici. Elevata disoccupazione e bassa qualità dell'occupazione della popolazione giovanile rappresentano caratteristiche considerate strutturali della società italiana.

Il tasso di attività della popolazione tra i 15 e i 34 anni era intorno al 60% nei primi anni Novanta e si è ridotto di circa 10 punti percentuali negli ultimi decenni. Nello stesso periodo la popolazione attiva 15-64 anni cresceva in Italia principalmente a causa del cambiamento demografico e delle riforme del sistema pensionistico. La permanenza più lunga dei giovani all'interno del sistema educativo, con il conseguente innalzamento dell'età media al primo ingresso nel mercato del lavoro, spiega tuttavia solo in parte la riduzione del tasso di attività giovanile e le ragioni del divario dei tassi di attività tra la popolazione giovane e quella anziana, come rivela il fenomeno noto con l'acronimo Neet, *Neither in employment nor in education and training* (<https://bit.ly/36r7eWk>).

Occupazione giovanile, poca e non di qualità



Studiare
conviene ancora

Cambiamento demografico e riforma del sistema pensionistico, da un lato, ed una più lunga permanenza delle coorti di giovani nel sistema educativo con il conseguente rinvio del primo ingresso nel mercato del lavoro, dall'altro, rappresentano dunque alcune chiavi di lettura per interpretare meglio alcuni indicatori della condizione giovanile rispetto alle caratteristiche del resto della forza lavoro. In questo senso, però, i dati italiani sembrano confermare le ipotesi della teoria del "Capitale umano" (Becker 1964): studiare conviene, aumenta le probabilità di occupazione e, soprattutto per le giovani donne, contribuisce a colmare il 'divario di genere' in quella fascia di età. Le persone più istruite hanno infatti maggiori probabilità di trovare lavoro. Tra gli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia è tuttavia tra quelli con la percentuale più bassa di laureati ed è agli ultimi posti in Europa per numero di laureati tra gli occupati. Nonostante vi sia stato un miglioramento tra le coorti nel tempo, in particolare a favore delle giovani donne italiane, il basso tasso di occupazione giovanile rimane tuttavia una caratteristica strutturale nel nostro Paese, in particolare nel Sud d'Italia dove, tra le giovani donne in età compresa tra i 15 e i 24 anni, solo il 9% risultava occupata prima dell'ultima crisi.

Dalla flessibilità
alla precarietà: il
ricorso stabile al
lavoro a termine,
anche durante la
crescita

Durante il lungo ciclo di riforme del mercato del lavoro, che ebbe inizio nel 1997 (Pacchetto Treu 1997; Riforma Biagi 2001; Legge Fornero 2012; Jobs Act 2014), furono introdotte nell'ordinamento giuridico italiano nuove forme contrattuali tese a favorire la flessibilità del lavoro, in ingresso e in uscita, in intensità e modulabilità, e l'attenzione del dibattito politico si spostò, allora, dalla disoccupazione all'occupazione, come indicatore del livello di inclusione dei giovani nel mercato del lavoro. Da allora, si è assistito nel nostro Paese a una iniziale riduzione dei tassi di disoccupazione e simultanea crescita dell'occupazione giovanile, ma presto si è affacciato nel dibattito politico il tema delle conseguenze della precarietà dei nuovi contratti di lavoro. Negli ultimi anni il fenomeno ha assunto una dimensione sempre maggiore: in un'ottica comparata con i nostri partner europei, l'incidenza dei contratti di lavoro dipendente a termine in Italia, infatti, è tra le più alte in Europa. Negli anni di ripresa della crescita, 2014-2018, si è assistito a un aumento generalizzato dei contratti a termine, la cui incidenza sull'occupazione dipendente è passata dal 13,6% al 17,1% (+3,5 punti percentuali); per la componente giovanile si è registrato un incremento di 7,6 punti percentuali, dal 29,5% al 37,1%. La circostanza che la tendenza ad assumere con contratti a termine si registri in anni di espansione economica deve far riflettere sul carattere strutturale che assume il ricorso al lavoro precario e sull'aumento dell'esposizione a momenti di congiuntura e a shock esogeni che tale fenomeno comporta, in particolare per la com-

ponente giovanile del mercato del lavoro. Alla luce di quanto affermato non deve stupire quindi l'impatto selettivo che lo shock pandemico ha avuto sull'occupazione dei giovani.

2.3 La crisi in ottica di genere: il tempo della shecession

Il periodo di emergenza sanitaria presenta effetti differenziati tra uomini e donne ad ampio spettro (sanitario, economico, sociale). Dalla prospettiva del mercato del lavoro, l'Italia, già al quattordicesimo posto nel Gender equality Index² con 4,4 punti percentuali al di sotto della media UE e con il ranking più basso nell'Unione proprio in tema di occupazione femminile, evidenzia al 2020 un forte inasprimento delle disuguaglianze di genere in termini di accesso, partecipazione e progressione delle donne nel mondo del lavoro. Si tratta di un fenomeno che ha una dimensione di carattere internazionale, ma che in Italia presenta connotati di particolare criticità, stante la radice strutturale delle determinanti dei gap di genere nel lavoro.

Nel complesso, nel 2020, i tassi di occupazione delle donne si sono contratti in tutti i paesi OCSE mediamente del 4%³. Questo fenomeno è stato accompagnato da una riduzione generale delle ore lavorate, che in alcuni Paesi sono state fino a dieci volte inferiori rispetto ai primi mesi della crisi finanziaria del 2008 (OECD 2020a). Tale fenomeno ha riguardato sia la riduzione di ore mantenuta in costanza di occupazione (grazie a strumenti assimilabili alla cassa integrazione) e quella dovuta a perdita o contrazione di occupazione. Circa il lavoro autonomo (ASviS 2020), ha chiuso un quarto delle PMI, (la dimensione di impresa che occupa il 65% della forza lavoro OCSE), in prevalenza quelle senza dipendenti o con unico titolare e un terzo di esse ha ridotto il personale. A essere particolarmente a rischio, le PMI a guida femminile più esposte alla cessazione di attività del 7% rispetto a quelle guidate da uomini (Facebook *et al.* 2020). A livello salariale (ILO 2020), l'impatto della crisi è stato complessivamente maggiore per le donne (-8,1% contro -5,4% degli uomini al Q2 2020) (Azcona *et al.* 2020). Proprio per questo impatto di genere della crisi Covid-19 è stato coniato il termine *shecession* o *womencession*, per distinguerlo dal termine *hecession* o *mancession* con cui si identificava la crisi del 2008-2009, che aveva colpito maggiormente la forza lavoro maschile.

L'occupazione
femminile nei
Paesi Ocse

² www.eige.europa.eu.

³ Ad eccezione del Lussemburgo. Le punte più elevate sono state registrate in Cile, Colombia e negli Stati Uniti. Tra i Paesi in cui il tasso di occupazione femminile è inferiore al 50% la riduzione maggiore è avvenuta in Spagna, Italia, nei Paesi extraeuropei in Cile, Colombia e Sud Africa.



Donne, il prezzo
pagato per la
pandemia

In Italia a dicembre 2020⁴, le donne occupate sono 9 milioni e 530mila e gli uomini 13 milioni e 330mila. Rispetto all'anno precedente si contano 444mila persone occupate in meno, di cui 312mila donne, corrispondente ad un calo del 3,5% per le donne e del 2% per gli uomini. Rispetto alla tipologia di lavoro, le donne occupate sono diminuite del 2,6% nel lavoro dipendente (contro l'1,9% degli uomini) e del 7,6% nel lavoro indipendente (contro il corrispondente -2,5% maschile). In un contesto segnato dal divieto di licenziamento (tranne che per il lavoro domestico), dall'uso estensivo della cassa integrazione a tutela del posto del lavoro dipendente (seppur a riduzione oraria e di retribuzione) e in presenza di diverse forme di 'ristoro' per le attività autonome/indipendenti in sospensione di attività, le chiavi di lettura di questo impatto negativo sull'occupazione femminile vanno ricercate in un complesso di fattori:

La composizione
settoriale
dell'occupazione

a. La composizione settoriale dell'occupazione. Le donne lavorano, più degli uomini, in settori dove è richiesta l'interazione face to face e quindi da un lato presentano un rischio di contagio più elevato, (come nei cosiddetti servizi 'essenziali' alla vita della comunità, *in primis* sanità o grande distribuzione alimentare che hanno continuato ad operare anche in periodo di lockdown). Dall'altro sono più presenti nei servizi definiti come 'non essenziali' (commercio, sociale, cultura, ristorazione, turismo ecc.) oggetto di misure restrittive e di chiusure disposte nel rispetto del distanziamento sociale. Al terzo trimestre 2020, rispetto all'analogo periodo del 2019, per il lavoro dipendente si registra -1,1% di occupate nell'industria (contro un -0,4% degli uomini), -1,8% nell'industria escluse costruzioni (contro un -0,1% maschile), un -3,1% nei servizi, tra i quali spicca il -18,2% nel commercio alberghi e ristoranti (contro il 10,4% maschile). Il lavoro indipendente ha segnato per le donne in agricoltura un -3,7% contro -1,8% degli uomini; in industria -10% contro un +4,7% degli uomini, - 8,9% in istruzione e sanità contro il -1% maschile. Rilevante la caduta femminile nei servizi del 7,8% contro il 5% maschile, con punte del -8% nell'ambito dei servizi alle imprese contro il -2,7% maschile⁵.

Il mancato
rinnovo dei
contratti a
termine

b. L'incidenza delle forme di lavoro a termine. La parte di mancata occupazione femminile rispetto all'anno precedente, nel contesto delle tutele normative e contrattuali citate, va ricollegata in parte alla forte incidenza del mancato rinnovo di contratti a termine (che rappresenta il 63%

⁴ Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro (RFL) 2020, <https://bit.ly/3cR3UaQ>.

⁵ Istat, RFL 2020.

delle motivazioni di cessazione dei contratti nel 2020⁶ per le donne). In particolare, nel lavoro dipendente a termine al terzo trimestre del 2020⁷, pur continuando ad essere la presenza delle donne inferiore in valore assoluto a quella degli uomini (un milione e 199mila occupate contro un milione e 545mila uomini), la variazione negativa sulla loro condizione è più incisiva di quella registrata sulla componente maschile. Nel complesso, le donne presentano un calo di 231mila contratti a termine corrispondente al 16,2% in meno rispetto all'anno precedente, contro il -12,4%, degli uomini. Nonostante il mancato rinnovo sia un fenomeno trasversale ai settori economici di impiego, esistono tuttavia evidenze della 'criticità rafforzata' rappresentata dai settori di impiego *female intensive*. Nei servizi in generale calano il 23% dei contratti a termine delle donne e il 15% di quelli degli uomini; in particolare, nel settore 'commercio, alberghi e ristoranti' la variazione negativa delle donne è del 27,3% rispetto al 18,4% degli uomini e nella categoria residuale degli 'altri servizi' le donne segnano un -21,2% contro il -12% maschile⁸. Siamo di fronte al rafforzamento di una criticità strutturale della partecipazione femminile al mercato del lavoro, ossia l'elevata incidenza della atipicità e precarietà contrattuale.

- c. La dinamica fortemente rallentata delle assunzioni, che spiega l'altra parte di mancata occupazione femminile rispetto all'anno precedente. L'attivazione di nuovi rapporti di lavoro rispetto al 2019 (Inps 2020) segna una forte riduzione (-1.975.042 per le donne e -1.486.079 per gli uomini). Il calo colpisce maggiormente le donne in quasi tutte le tipologie contrattuali (nel tempo determinato -52% donne e -48% uomini; nell'apprendistato -51% donne e -47% uomini; nel lavoro stagionale -34% donne e -31% uomini). Fanno eccezione le assunzioni a tempo indeterminato, ove sia uomini che donne scontano una variazione negativa del 45%, e i contratti di somministrazione, in cui uomini e donne condividono un -52%. Il mercato del lavoro per le donne, pertanto, si contrae di più di quello degli uomini in termini di presenza, ma si contrae anche dal punto di vista delle ore lavorate. Se scendono in valore assoluto le assunzioni, aumenta di contro la quota di quelle a tempo parziale (che passa per le donne dal 52% al 54%) mentre per gli uomini resta sostanzialmente stabile al 30%. Persiste e si consolida, quindi, la

Il rallentamento
delle assunzioni

⁶ Inps, I semestre 2020.

⁷ Istat, RFCL 2020.

⁸ Elaborazioni Inapp su dati Istat RFCL 2020.



segregazione oraria del mercato del lavoro, in cui le donne lavorano per meno ore con conseguente riflesso sull'incremento del gender pay gap complessivo.

Lo smart working, una possibile opportunità

- d. Il fattore 'contenimento' sul trend negativo dell'occupazione, esercitato – con requisiti diversi tra pubblico e privato – dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dipendente in smart working, modalità che ha consentito di trasferire il luogo della prestazione mantenendo posto di lavoro e retribuzione. Durante la cosiddetta Fase 1 (4 marzo – 3 maggio 2020) la percentuale di lavoratori 'agili' si attestava al 34% degli occupati, coinvolgendo circa 7 milioni di lavoratori. Nella Fase 2 (dal 4 maggio in poi) con la progressiva riapertura delle attività produttive, la percentuale è scesa al 24% (con un milione di smart worker nella Pubblica amministrazione e 4 milioni nel settore privato)⁹. La componente femminile superava del 5% quella maschile. Una soluzione, quella dello smart working, a cui nonostante le difficoltà di *care overload* le donne continuano a guardare con favore in prospettiva (Cardinali 2021).

Sempre più sandwich generation, il crescente peso del lavoro di cura

- e. Le dinamiche di valutazione del costo opportunità femminile alla prosecuzione del rapporto di lavoro, in un contesto che ha esasperato il tradizionale divario di genere tra lavoro retribuito per il mercato e lavoro non retribuito, in particolare nell'esercizio della cura e assistenza di bambini ed anziani¹⁰ (Istat 2019a). Tali attività, in periodo di lockdown, nonostante la copresenza del partner, sono restate prevalentemente a carico delle donne, anche se smart worker (Cardinali 2021). La crisi ha rafforzato l'etichetta di *sandwich generation* con cui si definiscono le donne, prevalentemente 35-45 anni, compresse da esigenze di cura multiple a cui si trovano a far fronte senza aiuto stabile del partner. Al carico di cura ordinario, in questo periodo, si sono aggiunte le attività di vigilanza e prevenzione sanitaria, la sfida della didattica a distanza (Inapp 2021), che soprattutto per le scuole primarie, ha necessitato di un continuo supporto da parte di un adulto a casa e, soprattutto, la gestione del carico emotivo dei figli, in una fase inedita e complessa del loro sviluppo psico-sociale e relazionale. In questo scenario, la transizione ad una fase di ripresa, definita '*new normal*', non è stato un

⁹ Osservatorio Smart Working - School of Management del Politecnico di Milano.

¹⁰ Il 62% del tempo di lavoro totale degli uomini è assorbito dal lavoro retribuito e il 38% da quello non retribuito. Per le donne, invece, il tempo di lavoro non retribuito copre il 75% loro monte ore di lavoro quotidiano.

processo neutro (Inapp 2020). Dopo il lockdown a rientrare al lavoro fuori casa sono stati prima – ed in misura maggiore – gli uomini e le scelte individuali e familiari hanno spesso esercitato un ruolo distorsivo per le donne con figli o carichi familiari e con reddito medio annuo dichiarato come ‘inferiore al partner’ (Inapp 2020). In base a tali ‘accordi familiari’ la donna ha rimandato il suo rientro al lavoro sino alla decisione di dimissioni. Anche in questo caso si tratta del rafforzamento di una criticità della partecipazione femminile preesistente all’emergenza sanitaria che, a un anno di distanza, rinsalda il suo carattere strutturale. Il fenomeno della disponibilità delle donne a modificare la propria prestazione lavorativa sino alla rinuncia (intesa come scelta indotta o indesiderata) e il dato della discontinuità occupazionale in presenza di carichi familiari rappresenta, infatti, una criticità che intreccia la dimensione reddituale con quella culturale in una spirale tuttora irrisolta¹¹. In Italia, dove nelle coppie a doppio reddito (*dual earner*) il contributo delle donne mediamente non supera il 40% del reddito familiare, a seguito della maternità una donna su sei esce dal mercato del lavoro per prevalente motivo di ‘conciliazione con le esigenze familiari’¹² (Inapp 2019) e le dimissioni volontarie delle donne con figli da 0 a 3 anni, in costante aumento negli ultimi anni, hanno superato le 35mila unità nel solo 2019 (INL 2019).

Post lockdown,
la riapertura
penalizza le
lavoratrici

Altri aspetti da considerare, anche in prospettiva, per valutare l’impatto di genere della fase di emergenza pandemica sono la maggiore probabilità delle donne di essere impiegate nel settore informale, situazione che implica una retribuzione inferiore, nessuna tutela sul lavoro, sanitaria, assicurativa/pensionistica. Le donne sono, inoltre, esposte a un rischio maggiore di perdita di capitale umano. La fuoriuscita dal mercato del lavoro rappresenta spesso una situazione irreversibile e la difficoltà di rientro nel mercato del lavoro si acutizza al crescere dell’età e a seguito di maternità o lunghi congedi. Come sommatoria dei fattori di debolezza citati, si aggiunge la condizione di fragilità dovuta a condizioni personali (single, monogenitori, divorziate...) che associata alla condizione reddituale, rende le donne maggiormente esposte al rischio povertà.

¹¹ L’indagine Eurobarometro (2019) illustra come il 51% degli italiani ritenga “naturale” che sia la donna ad occuparsi della cura e della famiglia e che il “successo lavorativo” sia una prerogativa maschile - contro ad esempio l’11% registrato in Svezia.

¹² Dati Inapp-PLUS.



Pensioni e gap di genere, la lunga onda d'urto della pandemia

Tutti i fattori di criticità rilevati e tutti gli effetti negativi sinora registrati sulla partecipazione femminile hanno e avranno un effetto di lungo periodo. Stante, infatti, l'attuale sistema contributivo, che fa dipendere il futuro trattamento pensionistico dalla quantità e qualità dell'occupazione ricoperta, le differenze prodotte in questa fase, senza l'ausilio di adeguati correttivi, incideranno direttamente sul *gender pension gap*, trasformando delle disuguaglianze di partecipazione in indicatori di rischio povertà.

2.4 I lavoratori maturi

Lavoratori over 50 in controtendenza: +2,3% nel 2020

Durante il periodo di crisi innescato dalla pandemia e succeduto alle misure di lockdown, la componente over 50 è stata la sola a far riscontrare un aumento degli occupati, pari allo 0,7% fra febbraio e aprile e allo 0,9 nella fase di momentaneo allentamento delle restrizioni. Osservando nel complesso il periodo dicembre 2019 – dicembre 2020, il segmento dei lavoratori maturi occupati (50 anni e più) è aumentato di circa 197mila unità, arrivando a 8 milioni e 938mila con una crescita complessiva pari al 2,3%. Al netto degli effetti determinati dalla variazione della popolazione, il loro aumento resta comunque positivo, pari allo 0,6% (Istat 2021a). Questa crescita ha determinato un ampliamento della loro incidenza sul totale degli occupati dal 37,5% nel 2019, a poco più del 39%.

Il peso della componente femminile è di fatto rimasto costante, facendo registrare una leggera flessione fra il terzo trimestre 2019 e lo stesso del 2020, passando dal 41,8% al 41,7%.

Disoccupati e inattivi tra i 50-64enni

A dicembre 2020, rispetto allo stesso mese del 2019, si osserva anche un aumento di 0,3 punti del tasso di occupazione 50-64, caso unico rispetto a quanto riscontrato sia nelle coorti più giovani che in quelle centrali. Alla fine del terzo trimestre 2020, l'indicatore continuava a presentare comunque un rilevante divario di genere di più di 22 punti, con il tasso maschile al 72% e quello femminile al 49,7% (Istat 2020). Il tasso di disoccupazione, sempre largamente inferiore a quello delle altre classi di età (5,3%) a dicembre 2020 risultava diminuito di 0,4 punti rispetto allo stesso mese del 2019, meno quindi rispetto alla diminuzione occorsa nelle età centrali, -0,6 nella classe 35-49 e -0,7 in quella 25-34, (Istat 2021a). Nel complesso i disoccupati 50-64enni risultavano diminuiti del 5,4% su base annuale, corrispondente a 27mila persone. Da notare che, fra il terzo trimestre 2019 e lo stesso 2020, le coorti più anziane hanno sperimentato un aumento della probabilità di perdere l'occupazione (dal 6,8% all'8%), inferiore rispetto ai giovani, ma superiore rispetto alle età centrali (Istat 2020).

Come per la popolazione generale, anche fra gli over 50 nel corso della crisi si è verificato un aumento degli inattivi. A dicembre 2020 fra i 50 e i 64 anni essi ammontavano a 4 milioni e 759mila, cioè 57mila in più rispetto allo stesso mese del 2019 (+1,2%). Il tasso di inattività risultava in un anno leggermente diminuito dello 0,1%, attestandosi a dicembre al 35,4% (Istat 2020). Anche in questo caso è opportuno ricordare che l'evoluzione complessiva, come rilevata nel terzo trimestre, aveva lasciato inalterato il differenziale di genere, che mostrava per le donne un valore doppio rispetto a quello maschile (46,9%), in linea con quello medio dell'intera popolazione.

La crisi pandemica è intervenuta in una situazione strutturale che ha visto l'occupazione del segmento maturo della forza lavoro europea aumentare costantemente nel corso degli ultimi 15 anni. Considerando la coorte conclusiva della carriera lavorativa (50-64), il tasso di occupazione medio nell'area EU27 rispetto alla popolazione 15-64, pari al 55% nel 2009, è salito nel 2019 a quota 66,5%. Il corrispondente valore per l'Italia ha mostrato nello stesso periodo un andamento del tutto simile, sia pur con valori inferiori, salendo dal 47,7% al 61%. In realtà, come si può vedere dalla tabella 2.1, tale distanziamento è spiegato quasi totalmente da un più ampio differenziale di genere, che anche nel segmento over 50 continua a caratterizzare la struttura del nostro mercato del lavoro, rispetto a Paesi demograficamente simili a noi, come ad esempio la Germania o la Francia. Nello specifico, nonostante la riduzione della distanza rispetto al dato medio europeo sia stata quasi uguale per i due generi, a livello nazionale permaneva un pesante gap di più di 21 punti, cioè quasi doppio rispetto a quello riscontrabile a livello EU27. Una evoluzione analoga si riscontra per il tasso di attività.

L'evoluzione del tasso di occupazione tra il 2000 e il 2019, fornisce un'idea più precisa del contributo diverso fornito dalla dimensione di genere e dalle diverse classi di età (figura 2.1).

+11,5% e
+13,3% in 10
anni: la crescita
dell'occupazione
matura nell'area
EU27 e in Italia

Il riallineamento
del lavoro
maschile con
l'area EU27 e
il persistente
ritardo di quello
femminile

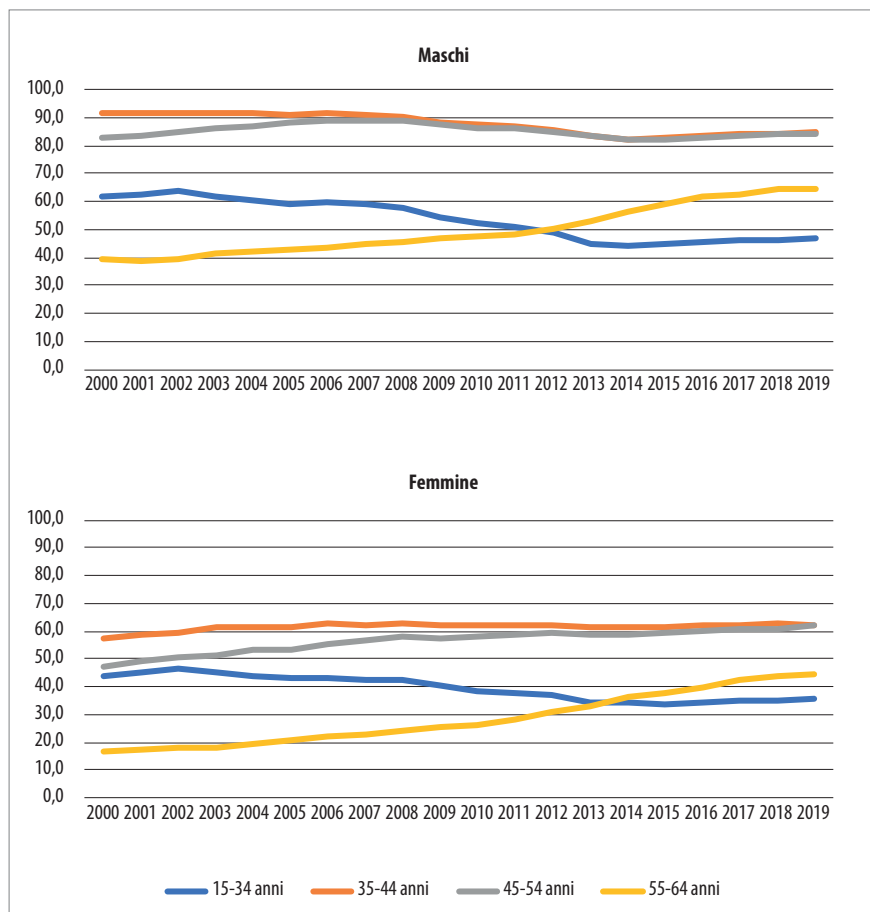
Tabella 2.1 Tasso di occupazione 50-64, intera popolazione e M/F. Confronto EU27 Italia. Anni 2009 e 2019 (%)

	2009		2019		2009	2019
	M	F	M	F	Totale	
EU27	63,5	47,1	72,9	60,3	55,0	66,5
Italia	60,5	35,5	72,0	50,6	47,7	61,0

Fonte: Eurostat



Figura 2.1 Tasso di occupazione popolazione 15-64 anni in Italia. Anni 2000-2019. Per classi di età e genere (%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2021

Gli effetti di composizione comportano la concentrazione di lavoratori over 50 in profili contrattuali e settori che sono stati meno danneggiati dalla crisi o che hanno potuto usufruire più facilmente delle misure di protezione dall'interruzione del rapporto di lavoro, che sono state varate per far fronte alla crisi innescata dalla pandemia. Nonostante questo, occorre fissare una serie di punti di attenzione:

- a. *Il rallentamento del turnover giovani/anziani.* La crisi è intervenuta in un mercato del lavoro già caratterizzato da una rilevante rigidità nell'avvicen-

damento giovani/anziani, probabilmente accentuatasi dopo la riforma pensionistica del 2011 (Boeri *et al.* 2016; Quaranta e Ricci 2017). Anche lo scopo dichiarato dello schema di ritiro anticipato denominato 'Quota 100', ossia di favorire la staffetta giovani-anziani, non sembra aver fornito un contributo significativo, con possibili effetti sul turnover al di sotto di quanto auspicato (Corte dei conti 2020; Galasso 2020). Come messo in evidenza da varie analisi (Osservatorio statistico dei Consulenti del Lavoro 2019), prima della crisi pandemica il turnover è risultato più lento e difficoltoso in alcuni settori e famiglie professionali, come le professioni intellettuali o tecniche, per cui sono richiesti percorsi formativi e competenze che vengono acquisite e rafforzate nel tempo. All'opposto, nel periodo 2016-2018, i settori nei quali non è necessaria una lunga formazione – tra cui 'alberghiero e ristorazione', 'attività imprenditoriali e immobiliari', 'servizi collettivi e personale', 'commercio, informazione e comunicazione' – hanno registrato un ricambio più dinamico. Poiché si tratta, in molti casi, proprio dei settori più colpiti in cui i giovani hanno spesso rappresentato la parte contrattualmente più debole e precaria, ciò richiede una riconsiderazione complessiva e attenta delle strategie di ricambio.

Il rallentamento
del turnover
generazionale

- b. *Questione di genere.* Il livello di partecipazione al mercato del lavoro delle fasce mature della popolazione resta in buona parte una questione di genere. Guardando alla media 2019, il gender gap nel tasso di occupazione va dai 6,4 punti riscontrati nella classe 15-24, per raggiungere un massimo di oltre 22 punti nelle classi 35-44 e 45-54 e declinare leggermente a 20 punti fra i 55-64 anni. Nel corso della crisi pandemica si è assistito ad un ampliamento del differenziale, maggiore nelle classi più giovani (rispettivamente 1,1 e 2,9 punti nelle classi 15-24 e 25-34), più contenuto nella classe centrale 35-44 (+0,4 punti) e pari a poco meno di 1 punto nelle classi over 45. Tutto ciò confermerebbe una serie di elementi di svantaggio, quali quelli connessi allo sbilanciamento dei carichi familiari, ove presenti, nonché ai fenomeni di discriminazione e segregazione di genere, anche salariale, più o meno accentuati a seconda dei settori considerati, che tendono ad accumularsi negli anni condizionando l'andamento della seconda parte della carriera lavorativa, fino a favorire anche eventuali opzioni di uscita precoce (i cosiddetti *push* e *pull factors*, Jensen 2014).

Questione di
genere

Ancora nel 2018, secondo i dati OECD (Corte dei conti 2020), l'età media di uscita dal lavoro per pensionamento era ad esempio di 63,3 per gli uomini e di 62,5 per le donne. Nel 2019, l'Inps riportava peraltro una decorrenza



pensionistica per i lavoratori dipendenti (inclusendo pensioni di vecchiaia, anzianità/anticipate e prepensionamenti) distribuita tra una quota del 70% per gli uomini e del 30% per le donne. Questo sbilanciamento, unitamente ad un ammontare dell'importo lordo medio mensile al 31 dicembre 2019 che per le donne rappresentava il 63,6% di quello degli uomini, testimonia peraltro come gli effetti dello svantaggio accumulato sul mercato del lavoro si trasmettono inevitabilmente alla successiva fase di vita (Inps 2020)¹³, nel cui ambito le donne fanno registrare in Italia una delle più alte aspettative di vita al pensionamento (25,7 anni, contro i 20,7 degli uomini, OECD 2019b).

I lavoratori
maturi nei settori
meno protetti

- c. *La presenza significativa di lavoratori maturi anche in settori meno protetti.* Sulla base dei dati Inps, al 31 marzo 2021 gli over 50 hanno rappresentato il 41,7% dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 cui sia stata pagata l'indennità 'una tantum' prevista dal decreto Cura Italia¹⁴, una percentuale pari a oltre un milione e 760mila beneficiari, il 33,3% dei quali erano donne. La stragrande maggioranza di questi (76,2%) apparteneva alla categoria dei lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Inps; un altro 12% circa era rappresentato da lavoratori del settore agricolo; il 6,5% da professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa; un altro 3,9% da lavoratori stagionali del turismo. I lavoratori maturi rappresentavano oltre il 47% della categoria degli autonomi, il 37,6% di quelli agricoli, il 28% dei professionisti e collaboratori e il 24,8% dei lavoratori stagionali e oltre il 20% di quelli dello spettacolo. Secondo l'Inps il tasso di adesione alla misura fra i potenziali beneficiari (cosiddetto *take-up*), la cui analisi è stata condotta per gli Autonomi, è stato fra gli over 50 pari all'83%, cioè di poco più basso di quello delle classi più giovani (86%). Ciò suggerisce che il livello di difficoltà, sperimentato nel corso della crisi dalle coorti più mature, possa essere stato maggiore nell'area del lavoro autonomo, laddove nel contesto del lavoro dipendente gli over 50 possono essere stati maggiormente protetti dalla loro posizione di *insider*.

- d. *Le conseguenze potenziali sul sistema pensionistico.* Secondo alcuni osservatori, i contraccolpi della crisi potrebbero riverberarsi anche sulle

¹³ Le proporzioni risultavano del tutto analoghe anche nel caso della Gestione lavoratori autonomi.

¹⁴ Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

decisioni di uscita anticipata. In particolare, nel momento in cui verranno meno i vincoli al licenziamento e in concomitanza con il rischio paventato di fallimento di numerose imprese, numerosi lavoratori potrebbero ritenere preferibile l'uscita con Quota 100 o con Opzione donna, in base ai requisiti maturati nel 2020, piuttosto che rimanere eventualmente disoccupati (Centro Studi e ricerche di itinerari previdenziali 2021).

Sul versante opposto, le trasformazioni rilevanti cui molti settori produttivi potranno andare incontro, sia a causa della crisi, sia a seguito delle nuove direttrici di sviluppo da avviare grazie agli attesi investimenti pubblici, richiamano nuovamente il tema dell'*age management* e della qualità del lavoro per le coorti dei *baby boomers*, attualmente destinate a restare al lavoro almeno fino al 2030-35. Come sottolineato nelle analisi previsionali Excelsior (Unioncamere 2021) si stima che una parte rilevante del fabbisogno di manodopera a medio termine potrà generarsi da una domanda di rimpiazzo (*replacement demand*) che potrebbe toccare i 2 milioni e 600mila unità, poco meno del 74% provverrà dal settore privato. Si tratterà però di una fase di transizione estremamente delicata dato che, sulla base delle analisi Istat sulla competitività dei settori (Istat 2021b), la metà delle imprese dei servizi, dove la percentuale di lavoratori over 60 sullo stock si presenta abbastanza elevato (tra l'8,7 e il 9,8%), risulta attualmente strutturalmente fragile o a rischio, con punte del 95,5% nella ristorazione e del 92,1% nei servizi alla persona. Livelli di rischio particolarmente elevati si riscontrano anche in settori industriali a basso contenuto tecnologico, quali il 'legno' (79,7%), le 'costruzioni specializzate' (79,7%), 'alimentari e abbigliamento', dove la percentuale di lavoratori che anagraficamente si troverà nei prossimi cinque anni vicina al pensionamento oscilla dal 7,8% dell'abbigliamento al 13,2% dell'agroalimentare, passando per una quota pari all'8,8% nelle 'costruzioni' e al 9,1% nel settore 'legno arredo'. L'analisi territoriale, condotta sempre da Istat, evidenzia peraltro che le imprese che presentano almeno due delle tre criticità che le possono denotare come ad alto o medio-alto rischio (riduzione di fatturato, seri rischi operativi e nessuna strategia di reazione alla crisi) si incontrano, rispettivamente, in Umbria, Abruzzo Basilicata, Campania, Calabria e in Valle d'Aosta, Toscana, Lazio, Puglia e Sicilia, cioè Regioni dove la percentuale di over 60 sullo stock di lavoratori del settore privato si aggira quasi sempre intorno al 9%, con punte del 10,1% in Toscana e del 9,9% in Abruzzo.

Possibili effetti
sul sistema
pensionistico



2.5 Il peso della crisi sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità

Inclusione,
la diversa
declinazione sul
territorio

La condizione di disabilità è determinata dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità mediante le quali la società organizza e garantisce l'accesso ed il godimento di diritti, di beni e di servizi. Le politiche adottate per ridurre le disuguaglianze e assicurare migliori condizioni di vita in una collettività, in quanto associate a diritti fondamentali, sono principalmente promosse a livello nazionale, ma impegnano le diverse articolazioni di governo del territorio nella loro attuazione e nell'individuazione di soluzioni coerenti con il contesto locale. Proprio la dimensione territoriale può rappresentare un ulteriore elemento di disuguaglianza, quando la carenza di infrastrutture disponibili, insieme ad un mercato del lavoro con capacità ridotte e alla difficoltà, anche culturale, di fare sistema allontanano gli obiettivi di uguaglianza ed esigibilità dei diritti e vanificano le concrete prospettive occupazionali in contesti fattivamente inclusivi, determinanti per la piena cittadinanza e il sostegno alla vita autonoma e indipendente dell'individuo.

La crescita
dell'occupazione
nel quinquennio
2014-2018

I più recenti dati sugli andamenti del mercato del lavoro delle persone con disabilità, regolamentato dalla legge n. 68 del 1999 mediante il collocamento mirato, riflettono il panorama italiano del 2018, non ancora condizionato dalla pandemia e dalle sue conseguenze economiche, sociali ed occupazionali (Ministero del Lavoro, Inapp 2021). Per tale periodo, si registra un incremento significativo delle assunzioni, che l'analisi statistica stima in oltre 62mila unità, assecondando una tendenza positiva avviata nel 2014. La distribuzione geografica di queste assunzioni ne colloca oltre il 55% nelle regioni del Nord Italia e ribadisce il dualismo tra i territori delle opportunità lavorative e quelli con il maggiore numero di iscritti alle liste di disoccupazione, situati stabilmente nelle regioni del Mezzogiorno per oltre il 60% di un totale nazionale che arriva a circa 937mila individui nel 2018.

La domanda di
enti e imprese,
95mila datori di
lavoro

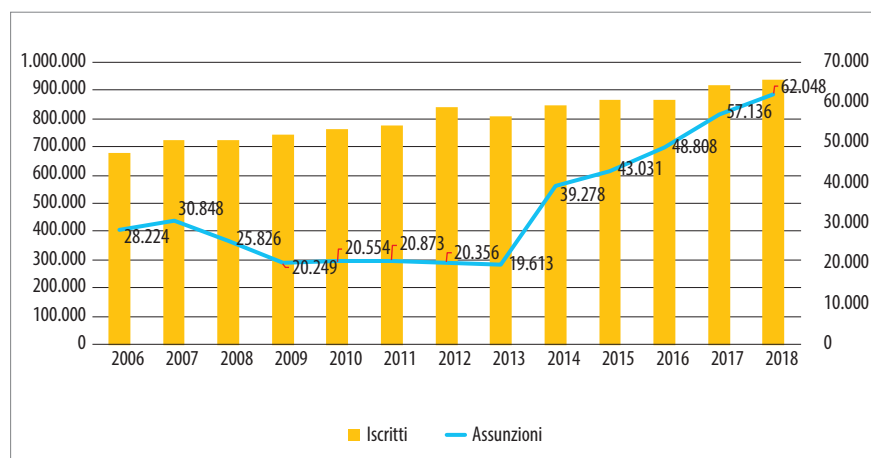
Il versante della domanda, espresso nella normativa di riferimento dagli enti e dalle imprese sottoposte agli obblighi di assunzione, si dimensiona nel medesimo periodo in oltre 95mila datori di lavoro, per il 95% costituito da aziende private. La quota di riserva, ovvero le posizioni lavorative potenzialmente destinate alle persone con disabilità, a fine 2018 supera i 500mila posti, dei quali oltre 360mila già occupati, mentre 145mila costituiscono le scoperture temporanee. Queste ultime, pertanto, rappresentano circa il 29% della quota totale dedicata, sia nel settore pubblico, sia in quello privato.

L'andamento delle assunzioni, la cui positività va comunque ponderata anche rispetto alle superiori aspettative espresse da persone con disabilità e associazioni di rappresentanza sul valore che assume il lavoro nei progetti di vita indipendente, sarà probabilmente confermato anche

per il 2019, nella rilevazione che l'Istituto sta svolgendo su incarico del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ma vedrà inevitabilmente una drastica inversione di tendenza nel periodo successivo, a causa degli effetti negativi determinati dalla pandemia, tuttora in corso. La situazione di emergenza sanitaria, le misure adottate al fine di limitare gli spostamenti delle persone fisiche ai casi strettamente necessari e l'intenso ricorso ai diversi istituti della cassa integrazione hanno determinato, nel corso degli ultimi dodici mesi, la temporanea sospensione degli adempimenti agli obblighi di assunzione dettati dalla legge n. 68/99¹⁵, solo parzialmente compensata dal blocco dei licenziamenti che ha messo sotto tutela provvisoria anche i lavoratori con disabilità. Un meccanismo, questo, che incrementa inevitabilmente il bacino degli iscritti alle liste di disoccupazione e quello ancora più consistente degli inattivi, che già riguardavano nel 2017 il 34% della popolazione con disabilità, raggiungendo il 45% in quella femminile (Istat 2019b). Le naturali scadenze dei contratti a tempo aggiungeranno inevitabili criticità.

2020, la caduta
dell'occupazione

Grafico 2.3 Iscritti nell'elenco del collocamento mirato e assunzioni presso datori di lavori pubblici e privati (v. ass.). Anni 2006-2018



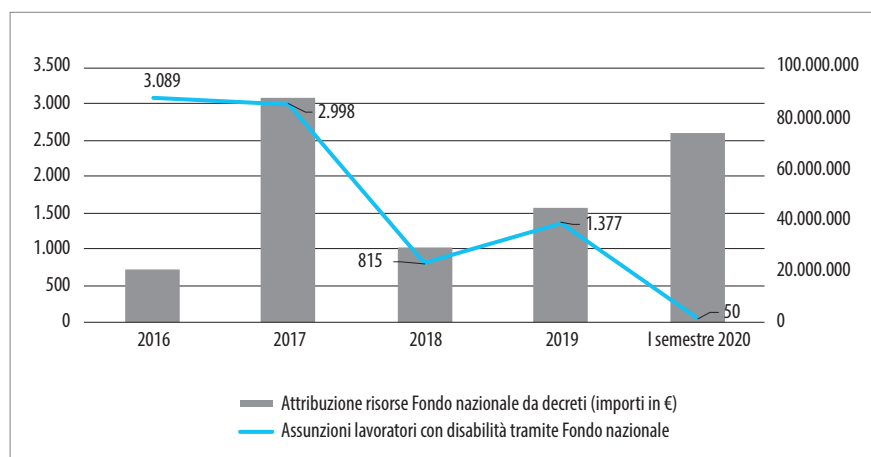
Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Elaborazioni Inapp 2020

¹⁵ Art. 40 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, e successivi decreti legge.



Le limitate informazioni disponibili sul periodo pandemico, che provengono dall'analisi sull'utilizzo del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili¹⁶, anticipano gli esiti di prossimi studi su scala nazionale per il 2020. A fronte di un numero di lavoratori con disabilità beneficiari di tale Fondo, che si attestava nel biennio 2016-2017 su circa 3mila individui, il primo semestre 2020 registra solo 50 assunzioni per le quali ai datori di lavoro viene corrisposto dall'Inps l'apposito incentivo mediante conguaglio delle denunce contributive mensili.

Grafico 2.4 Risorse finanziarie del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili (in euro) e assunzioni lavoratori con disabilità tramite Fondo nazionale (val. ass.). Anni 2016-2020



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2020

In questa fase intermedia, quindi, che beneficia dei primi necessari interventi di contrasto alla crisi ma non ancora dell'attesa programmazione nazionale per la ripartenza associata al Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'attenzione va rivolta anche alla tutela degli occupati con disabilità, esposti a rischi di emarginazione sul posto di lavoro o di espulsione, in quanto ritenuti inadatti alle attuali modalità lavorative in emergenza oppure non considerati pienamente nelle strategie di sopravvivenza delle imprese in crisi. Serve qualcosa di più della resilienza, che induca il sistema del collocamento mirato a intervenire senza accontentarsi di affrontare e

¹⁶ Articolo 13 della legge n. 68 del 1999, così come modificato dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 151 del 14 settembre 2015.

soportare l'evento traumatico che sta subendo. Le più recenti ricognizioni sulle politiche regionali testimoniano di esperienze positive anche nella gestione integrata dei fondi a sostegno dell'inclusione lavorativa, attingendo principalmente al Fondo sociale europeo per quasi 220 milioni di euro e al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili per oltre 144 milioni nel triennio 2016-2018. Ma l'utilizzo composto delle risorse finanziarie può solo anticipare ulteriori interventi, che vadano nella convinta direzione di una riduzione della frammentarietà e della sovrapposizione delle competenze, in un sistema che fa della multidimensionalità la sua cifra distintiva. È il tema centrale della governance e dei suoi strumenti, che ha l'opportunità di essere rielaborato in funzione di un ineludibile riallineamento delle criticità, per un rilancio nelle politiche di programmazione. Criticità che, peraltro, sollecitano provvedimenti già da tempo necessari: investire nei presidi istituzionali e nelle infrastrutture sociali, con interventi organici e di lungo periodo su empowerment, formazione, qualità dei servizi in reti integrate e qualificazione degli operatori. Il collocamento mirato si presenta, inoltre, con una configurazione policentrica, che non può prescindere dalla funzione nodale delle imprese, con le quali tuttavia il confronto è spesso reso rigido da una incomunicabilità della quale risultano responsabili tutti gli attori coinvolti.

Intervenire
sulle risorse:
razionalizzare

La carenza nei Centri per l'impiego di idonei profili professionali, in grado di interpretare in ottica consulenziale i fabbisogni delle imprese e le problematiche organizzative, si interseca con stigmi di natura culturale da parte dei datori di lavoro, sollecitando maggiori investimenti sui diversi strumenti di mediazione previsti dal collocamento mirato, oltre che sulle figure prefigurate dalle recenti riforme, come quelle dei disability manager. Questi ultimi, se provvisti delle competenze necessarie, sarebbero meglio in grado di coniugare i profili di chi cerca lavoro con un contesto italiano che ha subito profondi cambiamenti nei processi produttivi e nei modelli organizzativi, radicalmente determinati dalle tecnologie digitali e dall'automazione dei sistemi di produzione ed erogazione dei servizi.

Intermediazione:
non solo
collocamento
mirato, il ruolo
di CPI e disability
manager

Ai Centri per l'impiego si rivolgono gli iscritti alle liste uniche per trovare un lavoro, con titoli di studio che, per oltre il 50% dei casi, arrivano al massimo alla licenza media o alla qualifica professionale, riducendo le opportunità di incontro con le domande espresse ai servizi dai datori di lavoro alle sole mansioni esecutive (29% del totale delle richieste). Agli strumenti già previsti dal collocamento mirato, si aggiunge la recente messa a regime del patto di servizio personalizzato, previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 150/2015, con la previsione di iniziative di rafforzamento delle competenze, formative e di riqualificazione, la cui sola menzione non è però garanzia di beneficio,



soprattutto considerate le consistenti disparità territoriali nella presenza di servizi e opportunità nelle diverse aree del Paese.

La crisi sociale ed economica attuale ha inasprito le problematiche che interessano le persone con disabilità, ridefinendone gli ordini di priorità per gli individui e le famiglie, tuttavia alcune soluzioni sono già state prefigurate da tempo.

Assicurare la piena attuazione del decreto legislativo n. 151/2015 – garantendo le risorse umane, organizzative e di programmazione necessarie – costituisce il primo passo verso un sistema più efficace ed efficiente, poiché il decreto è intervenuto al fine di valorizzare e rendere più autentico il sistema cardine della legge n. 68/99, identificato con la formula eloquente de “la persona giusta al posto giusto”.

Intervenire
sull'offerta:
potenziare
l'occupabilità e le
infrastrutture

Sul versante dell'offerta di lavoro, le caratteristiche degli iscritti e le condizioni poste dai datori di lavoro rendono necessario potenziare l'occupabilità delle persone con disabilità attraverso le misure di accompagnamento e l'incremento dei percorsi formativi, anche in alternanza (Commissione europea 2021). Altri fattori determinanti, sui quali si sollecita da tempo un maggiore investimento, sono rappresentati dalle infrastrutture sociali e del terzo settore, nel loro compito di favorire e sostenere i più ampi processi di inclusione nel quadro di una rete integrata territoriale. Sul piano procedurale e della certificazione, è necessario completare la trasformazione, per adesso reclamata ma avviata solo a livello sperimentale, da una complicata dimensione amministrativa, basata sulla percentuale di invalidità, verso una più efficace profilazione delle caratteristiche della persona presa in carico e delle sue effettive capacità.

La sfida della crescita inclusiva, che anima a livello continentale l'iniziativa Next Generation EU, può introdurre dei cambiamenti decisivi anche per la tematica della disabilità, trasformandola in un fattore trasversale alle diverse misure programmate e oggetto di puntuale valutazione e verifica, consentendo un cambio di paradigma che prima di tutto dovrà essere di natura culturale.

2.6 L'impatto del Covid-19 sulla condizione degli immigrati

Gli immigrati sono in media più giovani della popolazione nativa, quindi teoricamente meno suscettibili di sviluppare gravi effetti sulla salute a seguito dell'infezione da Covid-19. Nei Paesi europei dell'OCSE, ad esempio, l'8% dei nati all'estero ha più di 75 anni, contro il 12% dei loro coetanei autoctoni. Tuttavia, è un fatto consolidato che i gruppi di popolazione con svantaggi socio-economici hanno maggiori probabilità di avere cattive

condizioni di salute e di soffrire di malattie croniche, che possono aumentare il rischio di complicazioni del Covid-19. Nei Paesi OCSE circa il 30% degli immigrati vive in povertà relativa, rispetto al 20% dei nativi. In Italia queste percentuali sono ancora più elevate, rispettivamente 37% per gli immigrati provenienti dalla UE e 44% per quelli extra UE. Gli immigrati hanno anche maggiori probabilità di vivere in alloggi non adeguati¹⁷, 23% contro 19% nei Paesi OCSE e 32% contro 22% in Italia, e il doppio delle probabilità di vivere in abitazioni sovraffollate, 17% contro 8% nei Paesi OCSE e 38% contro 18% in Italia. Oltre alle cattive condizioni abitative, è anche più probabile che gli immigrati vivano in edifici e quartieri ad alta densità, il che rende più difficile il rispetto delle distanze sociali. Inoltre, gli immigrati sono concentrati in occupazioni essenziali che non possono essere svolte da casa. Hanno, infatti, meno chance di poter svolgere la loro occupazione in telelavoro: in tre quarti dei Paesi OCSE, la quota di immigrati in telelavoro è di almeno 5 punti percentuali inferiore a quella dei loro omologhi nativi. Gli immigrati rappresentano più della metà di tutti i lavoratori domestici nei Paesi dell'Europa meridionale, Israele e Canada (OECD 2020b) e sono, in generale, maggiormente impiegati in settori produttivi in cui devono anche fare i conti con condizioni di lavoro difficili e non sicure rispetto alla trasmissione del Covid-19 (Liem *et al.* 2020). Una serie di ulteriori fattori espongono la popolazione immigrata a un rischio maggiore di trasmissione del Covid-19: coloro che si trovano in una situazione irregolare, ad esempio, possono essere meno propensi ad andare a fare un test o a recarsi in ospedale; chi è temporaneamente presente spesso ha una copertura meno ampia da parte dei sistemi di sicurezza sociale, compresa la sanità. Inoltre, la mancanza di conoscenza della lingua del paese ospitante per alcuni immigrati può ostacolare l'accesso alle informazioni sul Covid-19.

In Italia, che per prima in Europa è stata colpita dalla prima ondata di pandemia, secondo quanto riportato dall'Istituto superiore di sanità (Iss 2020a), solo il 5% dei casi riguardava stranieri, circa la metà della loro quota di popolazione, che è pari al 9%. Dall'inizio dell'epidemia al 22 aprile erano stati diagnosticati e notificati al sistema di sorveglianza un totale di 179.200 casi, tra questi l'informazione sulla nazionalità era disponibile per 124.204 casi (69,3%) con 6.395 casi (5,1%) attribuibili a individui di nazionalità straniera. Da ciò poteva dedursi che il coronavirus avesse colpito in misura minore gli stranieri. Già a marzo-aprile 2020, nei primi mesi di pandemia i dati mostra-

Immigrati in povertà relativa: 30% nei Paesi Ocse, 37% in Italia

La maggior esposizione al rischio

Stranieri e Covid-19 in Italia

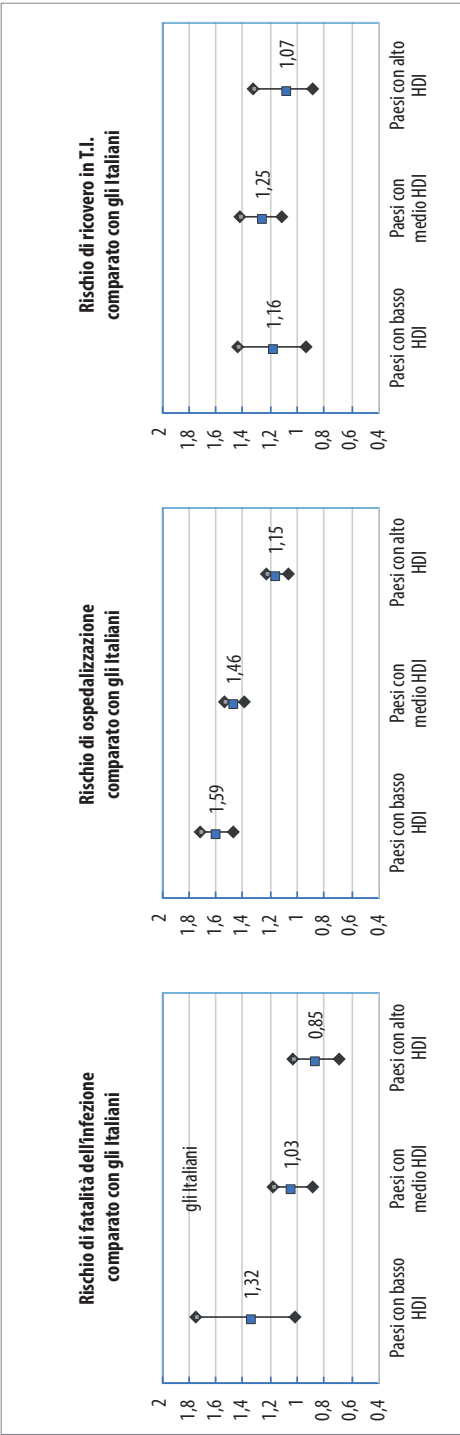
¹⁷ Un'abitazione è definita inadeguata se è troppo buia, non fornisce accesso esclusivo al bagno o se il tetto perde.



vano un maggiore rischio di ospedalizzazione tra gli stranieri (e quindi di livello di gravità clinica), che era di 1,4 volte più elevato rispetto agli italiani (Iss 2020a). La spiegazione più probabile al riguardo era che gli stranieri andavano incontro a un ritardo di diagnosi dovuto a un ricorso posticipato ai servizi sanitari. Analogo ragionamento valeva per l'accesso alla terapia intensiva, dove si sono riscontrate percentuali più alte negli stranieri. L'Iss successivamente ha prodotto uno studio (Canevelli *et al.* 2020), con dati aggiornati al 29 aprile, in cui si mostrava come la mortalità da Covid tra gli stranieri residenti fosse analoga a quella della popolazione italiana e sovrapponibile a quella riscontrata per la mortalità generale. Anche le manifestazioni cliniche dei casi tra gli stranieri erano del tutto simili a quelle dei nativi. Dopo la fine del lockdown, la quota percentuale di stranieri sul numero di casi totali è aumentata a partire da metà giugno, per poi diminuire a fine luglio. Un nuovo recente studio dell'Iss ha investigato l'andamento dell'epidemia tra gli stranieri presenti in Italia, considerando i dati raccolti fino al 19 luglio (Fabiani *et al.* 2021). Nel complesso lo studio non ha osservato differenze di mortalità tra cittadini non italiani e cittadini italiani, con l'eccezione dei cittadini stranieri provenienti da Paesi a basso indice di sviluppo umano¹⁸ in cui la mortalità è stata di circa superiore del 32%. Il tasso di ospedalizzazione è stato invece significativamente più elevato tra gli stranieri, così come il tasso di ricovero in terapia intensiva (figura 2.2).

¹⁸ L'Indice di sviluppo umano è una misura sintetica che riassume gli standard raggiunti dai diversi Paesi in tre dimensioni chiave dello sviluppo umano: la possibilità di condurre una vita lunga e sana, misurata attraverso la speranza di vita alla nascita; il livello di istruzione, misurato attraverso la media degli anni trascorsi a scuola dagli adulti e la media attesa degli anni da trascorrere a scuola per i bambini che si iscrivono alla scuola primaria; avere uno standard di vita decente, misurato attraverso il Pil pro capite medio. Ad ognuno di questi tre fattori è dato peso uguale per il calcolo dell'Indice di sviluppo umano.

Figura 2.2 Rischi relativi (con intervalli di confidenza al 95%) per gli immigrati, per livello di indice di sviluppo umano (HDI) di fatalità per Covid-19, ospedalizzazione e ricovero in terapia intensiva (T.I.) comparati con la popolazione italiana



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dell'Istituto Superiore di Sanità



L'aumento
dei contagi di
importazione

Nel mese di agosto, in coincidenza con la ripristinata maggior mobilità dipendente sia dalla fruizione delle vacanze estive sia dal rientro in Italia di stranieri, si è osservato un aumento il numero di casi importati, con una maggiore quota però riferibile agli italiani. La stampa ha messo in risalto la questione dell'aumento dei casi di Covid-19 in Italia, che alcuni politici hanno attribuito agli sbarchi dei migranti sulle coste italiane. Tale affermazione poggiava su due fatti distinti: da un lato, secondo i dati del Ministero dell'Interno, dal 1° luglio al 14 agosto erano sbarcati in Italia circa 8.500 migranti (rispetto ai circa 2.350 dello stesso periodo dell'anno scorso); dall'altro lato, secondo i dati della Protezione civile, nelle tre settimane precedenti in Italia la curva dei nuovi contagi giornalieri da Covid-19 era tornata a salire. Esisteva davvero una relazione tra gli sbarchi e la crescita dei contagi giornalieri? I dati hanno smentito questa ipotesi. Nel bollettino sul Covid-19 in Italia diffuso dall'Iss a fine agosto (Iss 2020b), si dava notizia come tra il 27 luglio e il 9 agosto l'incidenza dei contagi era stata di 7,3 ogni 100mila abitanti, in netto rialzo rispetto alle due settimane precedenti. Molti dei diagnosticati erano casi di infezione importati, in maggioranza rilevati su cittadini italiani di rientro da aree con una più elevata circolazione virale o con misure di prevenzione meno stringenti di quelle italiane. Dunque, la crescita dei casi era per lo più dovuta a cittadini italiani che ritornavano da viaggi all'estero, piuttosto che da fenomeni migratori. Inoltre, i dati raccolti dall'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (Costanzo *et al.* 2020) nei centri di accoglienza e quelli resi disponibili dal ministero dell'interno relativi ai circa 6mila tamponi effettuati ai migranti sbarcati in Sicilia tra giugno ed agosto, riportavano un numero complessivo di positivi inferiori alle 500 unità (pari allo 0,2% dei positivi rilevati). In sostanza, nonostante tra luglio e i primi giorni di agosto 2020 gli sbarchi siano aumentati rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, questo fenomeno non è correlabile con la crescita dei contagi di Covid-19, alla luce del fatto che il contributo all'epidemia dei migranti sbarcati sulle nostre coste o presenti nei centri di accoglienza è stato, a tutto agosto, del tutto trascurabile.

Immigrati, un
decorso diverso
per lo stesso
contagio

L'incidenza di casi di Covid-19 nella popolazione immigrata non è stata diversa da quella osservata nella popolazione generale, tuttavia è stata rilevato un ricorso maggiore alle cure ospedaliere e, tra coloro che provengono dai Paesi più poveri, una mortalità più elevata. Ciò è verosimilmente attribuibile a un accesso non tempestivo alle cure, a causa di un ritardo di diagnosi, e ad una maggior fragilità. Sono diverse le ragioni per cui si osservano degli svantaggi nelle popolazioni migranti rispetto all'epidemia di Covid-19. Proviamo qui a fornire alcune ipotesi, riportate diffusamente nella letteratura scientifica, utili per formulare possibili spiegazioni:

- i migranti possono essere più vulnerabili alle infezioni perché le loro condizioni di vita rendono più difficile adottare misure di protezione. Gli alloggi angusti possono rendere più difficoltoso il distanziamento sociale e le tradizioni culturali possono incoraggiare famiglie di più generazioni a mangiare insieme e alla vicinanza fisica;
- gli immigrati più difficilmente sono raggiunti da campagne di promozione della salute mirate ad informare su come proteggere se stessi e gli altri dall'infezione del virus. Servirebbero informazioni mirate che utilizzino un linguaggio e media appropriati;
- dato il tipo di occupazione, i migranti difficilmente possono lavorare da casa e sono obbligati ad usare i trasporti pubblici per raggiungere il proprio luogo di lavoro (Brun e Simon 2020). Già nel febbraio 2020 una lettera apparsa sulla rivista *Lancet* (Liem *et al.* 2020) richiamava l'attenzione sulla vulnerabilità in tutto il mondo dei lavoratori immigrati agli effetti del Covid-19. Un successivo studio italiano individuava i settori produttivi con maggior probabilità di lavorare in prossimità e di essere esposti al rischio di contagio, tra questi erano presenti, oltre al settore sanitario, diversi ambiti in cui i lavoratori immigrati sono numerosi, come il lavoro domestico, i servizi di pulizia e i servizi logistici (Barbieri *et al.* 2020);
- gli immigrati hanno più spesso un lavoro precario e/o informale e sono soggetti a subire pressioni per continuare a lavorare anche malati, evitando di consultare un medico;
- sia gli immigrati sia le minoranze etniche hanno maggiori probabilità di incontrare barriere all'accesso all'assistenza sanitaria, i primi a causa di restrizioni legali al diritto, ed entrambi i gruppi a causa di barriere pratiche, linguistiche e culturali. L'Italia è tra i primi paesi al mondo per il diritto alle cure degli immigrati (Ingleby *et al.* 2018). Tuttavia, quando si va a misurarne l'effettivo accesso, si osserva che nel nostro Paese i problemi per i migranti sono rilevanti e maggiori che in altri Paesi europei (Rosano *et al.* 2017).

Fragilità e
svantaggi, quali
motivazioni

In conclusione, il primo problema da evidenziare è senz'altro la carenza di dati relativi alle condizioni di salute in generale, e alla pandemia attuale, sulla popolazione immigrata. In generale, quando disponibili, i dati non sono disaggregabili sulla base di variabili relative allo status di migrante e, viceversa, pur esistendo, i dati sul fenomeno migratorio, non sono collegabili e/o integrati con quelli sanitari.

Le misure da intraprendere perché le popolazioni migranti abbiano un equo accesso alle misure di contrasto al Covid-19 riguardano:



I possibili
interventi

- i. l'inclusione dei migranti nelle misure di protezione della popolazione, nelle campagne d'informazione e nell'assistenza sanitaria, sospendendo qualsiasi politica che potrebbe escluderli dall'accesso ai servizi;
- ii. una comunicazione mirata sulla promozione della salute e sull'educazione sanitaria focalizzata sulle misure di protezione per sé stessi e per gli altri;
- iii. la traduzione in tutte le lingue rilevanti e appropriatamente diffuse delle indicazioni ufficiali riguardanti la pandemia;
- iv. la garanzia di un'assistenza culturalmente competente e sensibile degli immigrati.

La disponibilità di informazioni corrette ed aggiornate sulla diffusione dell'epidemia da Covid-19 tra i migranti è anche necessaria per smentire le false informazioni o interpretazioni che correntemente vengono diffuse a danno delle popolazioni migranti, in particolare in tema di malattie infettive, come abbiamo visto essere accaduto anche nel caso del Covid-19.

2.7 Conclusioni e prospettive

La pandemia di Covid-19 ha colpito in Italia un sistema economico e sociale e un mercato del lavoro fortemente indeboliti dagli effetti delle crisi precedenti e inseriti in un contesto globale caratterizzato da radicali processi trasformativi.

La diffusione pandemica del virus ha avuto, inoltre, un impatto fortemente diseguale sugli individui, le classi sociali e i settori economici a seconda delle condizioni eterogenee di partenza. In particolare, tale asimmetria risulta legata in modo cruciale alle disuguaglianze socio-economiche pregresse relative a diverse dimensioni e caratteristiche individuali quali, ad esempio, le condizioni lavorative, reddituali e contrattuali, le disparità di genere, o le condizioni abitative e di accesso a servizi fondamentali (quali la sanità o l'istruzione).

Con particolare riferimento al mercato del lavoro italiano, è stato inoltre rilevato un impatto fortemente eterogeneo della crisi pandemica sulle categorie di lavoratori maggiormente esposti a condizioni di fragilità, quali giovani, donne, lavoratori maturi, lavoratori con disabilità e immigrati.

Tra gli elementi portati in evidenza troviamo:

- i. il ruolo della crescente incidenza dei contratti a termine sulla fragilità occupazionale dei lavoratori giovani (15-35 anni), anche nel confronto con i partner europei;
- ii. un forte inasprimento delle disuguaglianze di genere, precedenti allo scoppio della pandemia ma particolarmente esacerbate dalla crisi pandemica (cosiddetta *shesession*), dovuto a fattori specifici quali, tra gli altri, la

prevalenza dell'occupazione femminile in settori cosiddetti non essenziali - dunque soggetti a misure restrittive o chiusure selettive – o l'incidenza, di nuovo, dei contratti di lavoro a termine;

- iii. il rallentamento del turnover giovani/anziani, la presenza di lavoratori maturi anche – seppur in misura ridotta in settori più esposti al rischio di contagio e le potenziali conseguenze sul sistema pensionistico – in termini, ad esempio, di decisioni di uscita anticipata dovute alla crisi pandemica;
- iv. l'esposizione dei lavoratori con disabilità ad elevati rischi di emarginazione sul posto di lavoro o di espulsione, poiché ritenuti non idonei alle nuove modalità di lavoro imposte dall'emergenza pandemica o non prioritari all'interno delle strategie di sopravvivenza delle imprese in crisi;
- v. i fattori di maggiore esposizione al contagio della popolazione immigrata legati alle situazioni di svantaggio socio-economico, alle condizioni abitative o alla minore probabilità di accesso alle modalità di lavoro da remoto.

Dunque, l'intensità e la direzione delle trasformazioni che la pandemia di Covid-19, e la conseguente crisi economica e sociale, comporterà nei mesi e negli anni a venire dipenderanno in modo cruciale dalla capacità di intercettare e orientare i processi in corso e di predisporre strategie di policy rivolte non solo al superamento dell'emergenza contingente ma anche e soprattutto al consolidamento di traiettorie sostenibili e qualitativamente virtuose su un orizzonte temporale di medio e lungo periodo.

Bibliografia

- ASviS (2020), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2020*, Roma, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile
- Azcona G., Bhatt A., Encarnacion J., Plazaola-Castaño J., Seck P., Staab S., Turquet L. (2020), *From insight to the action. Gender equality in the wake of Covid-19*, New York, UN Woman
- Barbieri T., Basso G., Schicchitano S. (2020), *Italian workers at risk during the Covid epidemic*, Inapp Working Paper n.46, Roma, Inapp
- Becker G.S. (1964), *Human capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago and London, The Chicago University Press
- Boeri T., Garibaldi P., Moen E. (2016), *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*, WorkINPS Papers n.1, Roma, Inps
- Bonacini L., Gallo G., Schicchitano S. (2020), *All that glitters is not gold. Influence of working from home on income inequality at the time of Covid-19*, Inapp Working Paper n.50, Roma, Inapp
- Brun S., Simon P. (eds.) (2020), *Inégalités ethno-raciales et coronavirus*, De facto n.19, Aubervilliers, Institut des Migrations



- Canevelli M., Palmieri L., Raparelli V., Punzo O., Donfrancesco C., Lo Noce C., Vanacore N., Brusaferrò S. (2020), Covid-19 mortality among migrants living in Italy, *Annali dell'Istituto Superiore di Sanità*, 56, n.3, pp.373-377
- Cardinali V. (2021), *Dalla Fase 1 alla Fase 2: quale transizione per uomini e donne? Sintesi survey. Il Lavoro di uomini e donne in tempo di Covid*, Inapp Working Paper n.56, Roma, Inapp
- Carta F., De Philippis M. (2021), *The impact of the Covid-19 shock on labour income inequality. Evidence from Italy*, Questioni di economia e finanza n.606, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3uZDgTY>>
- Centra M., Filippi M., Quaranta R. (2020), *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Inapp Policy Brief n.17, Roma, Inapp
- Centro Studi e ricerche di Itinerari previdenziali (a cura di) (2021), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2019*, Rapporto n.8, Milano, Itinerari previdenziali
- Cetrulo A., Guarascio D., Virgillito M.E. (2020), The privilege of working from home at the time of social distancing, *Intereconomics*, 55, n.3, pp.142-147
- Commissione europea (2021), *Un'Unione dell'uguaglianza. Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030. Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, COM(2021) 101 final <<https://bit.ly/3xmytwE>>
- Corte dei conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Corte dei conti
- Costanzo G., Di Napoli A., Cammilleri M., Carletti L., Rossi A., Petrelli A., Mirisola C. (2020), *Indagine nazionale CoVid-19 nelle strutture del sistema di accoglienza per migranti*, Roma, INMP
- Dosi G., Fanti L., Virgillito M.E. (2020), Unequal Societies in Usual Times, Unjust Societies in Pandemic Ones, *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, n.3, pp.371-389
- Fabiani M., Mateo-Urdiales A., Andrianou X., Bella A., Del Manso M., Bellino S., Rota M.C., Boros S., Vescio M.F., D'Ancona F., Siddu A., Punzo O., Filia A., Brusaferrò S., Rezza G., Dente M., Declich S., Pezzotti P., Riccardo F. (2021), Epidemiological characteristics of COVID-19 cases in non-Italian nationals notified to the Italian surveillance system, *European Journal of Public Health*, 31, n.1, pp.37-44
- Facebook, OECD, World Bank (2020), *Global State of Small Business Report*, Facebook, OECD, World Bank <<https://bit.ly/3zwfHVI>>
- Galasso V. (2020), Fine di Quota 100. E dopo?, *lavoce.info*, 27 ottobre <<https://bit.ly/3gxBu6w>>
- Gallo G., Raitano M. (2020), *SOS incomes. Simulated effects of COVID-19 and emergency benefits on individual and household income distribution in Italy*, ECINEQ Working Paper n.655, Roma, ECINEQ
- ILO (2020), *Global Wage Report 2020-21. Wages and minimum wages in the time of Covid-19*, Geneva, ILO
- Inapp (2021), *La scuola in transizione: la prospettiva del corpo docente in tempo di covid 19*, Policy Brief n.22, Roma, Inapp
- Inapp (2020), *Il Post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, Policy Brief n.21, Roma, Inapp
- Inapp (2019), *Gender policies. Report 2019*, Roma, Inapp
- Ingleby D., Petrova-Benedict R., Huddleston T., Sanchez E., MIPEX Health strand Consortium (2018), The MIPEX Health strand. A longitudinal, mixed-methods survey of policies on migrant health in 38 countries, *European Journal of Public Health*, 29, n.3, pp.458-462

- INL (2019), *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2019*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- Inps (2020), *Inps tra emergenza e rilancio. XIX Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Iss (2020a), *L'impatto della pandemia sulle popolazioni migranti*, Roma, Istituto superiore di sanità, <<https://bit.ly/2TC04f0>>
- Iss (2020b), *Epidemia COVID-19. Aggiornamento nazionale 11 agosto 2020 - ore 14:00*, Roma, Istituto superiore di sanità
- Istat (2021a), *Occupati e disoccupati. Dicembre 2020*, Statistiche flash, 1 febbraio, Roma, Istat
- Istat (2021b), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2021*, Roma, Istat
- Istat (2020), *Il mercato del Lavoro. III trimestre 2020*, Statistiche flash, 11 dicembre, Roma, Istat
- Istat (2019a), *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma, Istat
- Istat (2019b), *Conoscere il mondo della disabilità. Persone, relazioni e istituzioni*, Roma, Istat
- Jensen P.H. (2014), Modelling of factors in late career working and retirement patterns, in *Workshop on delivering longer working lives and higher retirement ages, organised jointly by the European Commission and the OECD*, Bruxelles, 12-13 November
- Liem A., Wang C., Wariyanti Y., Latkin C.A., Hall B.J. (2020), The neglected health of international migrant workers in the COVID-19 epidemic, *The Lancet Psychiatry*, 7, n.4, p.e20 <<https://bit.ly/3xxluHL>>
- OECD (2020a), *OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the Covid-19 Crisis*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2020b), *International Migration Outlook 2020*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2019a), *Productivity Growth in the Digital Age*, OECD Going Digital Policy Note, Paris, OECD <<https://bit.ly/3xpU7jM>>
- OECD (2019b), *Pensions at a glance 2019. OECD and G20 Indicators*, Paris, OECD Publishing
- Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro (2019), *Il ricambio generazionale dell'occupazione. L'invecchiamento della forza lavoro e la difficile sostituibilità tra anziani e giovani*, Roma, Consulenti del lavoro
- Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione: nuove evidenze empiriche*, Inapp, Roma
- Reissl S., Caiani A., Lamperti F., Guerini M., Vanni F., Fagiolo G., Ferraresi T., Ghezzi L., Napoletano M., Roventini A. (2021), *Assessing the Economic Impact of Lockdowns in Italy. A Computational Input-Output Approach*, LEM Working Paper n.3, Pisa, Scuola superiore Sant'Anna
- Rosano A., Dauvrin M., Buttigieg S.C., Ronda E., Tafforeau J., Dias S. (2017), Migrant's access to preventive health services in five EU countries, *BMC Health Services Research*, 17, n.1, pp.1-11
- Seric A., Winkler D. (2020), Covid-19 could spur automation and reverse globalization - to some extent, *VoxEU.org*, 28 April <<https://bit.ly/3q2iBgH>>
- Unioncamere (2021), *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2021-2025)*, Roma, Unioncamere

3 Le sfide per la Pubblica amministrazione



Sintesi

Una serie di sfide attende la Pubblica amministrazione, chiamata ad affrontare un radicale e decisivo cambiamento e a dimostrare di essere in grado di reagire alle trasformazioni demografiche e tecnologiche degli ultimi anni con una nuova strategia organizzativa, capace di ridare slancio al lavoro pubblico e di siglare un nuovo patto con i cittadini. La disponibilità delle ingenti risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, messe a disposizione dall'Unione europea, rappresenta un'opportunità storica per introdurre quei processi di innovazione tecnologica e organizzativa di cui la PA ha un profondo bisogno. In questo quadro, in cui si inserisce da ultimo il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico, il focus dell'azione della Pubblica amministrazione dovrà riguardare un rapido ed equilibrato sviluppo della qualità del capitale umano, mirando alla valorizzazione e al rafforzamento delle conoscenze e competenze dei dipendenti pubblici. Alla luce del crescente processo di invecchiamento della

forza lavoro impiegata nel settore, sarà necessario riorientare le politiche e i sistemi di gestione del personale in funzione della programmazione del turnover prestando particolare attenzione alla definizione dell'offerta formativa.

Il capitolo, che si apre con un'analisi di settori cruciali quali la sanità, la scuola e la ricerca, presenta lo stato dell'arte della diffusione delle pratiche formative nella Pubblica amministrazione, attraverso i risultati dell'indagine INDACO-PA. Emergono non solo le gravi carenze attuali, imputabili al disinvestimento formativo operato nel corso dell'ultimo decennio, che ha profondamente danneggiato la qualità del capitale umano, ma anche l'utilizzo prevalente di contenuti di tipo adempimentale, piuttosto che di promozione di nuove competenze legate ai processi di digitalizzazione e di invecchiamento. Ciò richiede un ripensamento dei ruoli e dei profili professionali, una revisione delle logiche di reclutamento e una più pervasiva valorizzazione del personale.

3.1 Caratteristiche e dinamiche di cambiamento del lavoro pubblico in Italia

Nell'era della crisi pandemica il lavoro pubblico è chiamato "ad un nuovo protagonismo" (FPA 2020), a ripensare il proprio paradigma e a costruire una nuova identità, che riconosca la necessità di sviluppare un rapporto più trasparente tra Stato, cittadini e imprese, accrescendo la fiducia nella relazione tra amministratori e amministrati.

Una serie di sfide attendono oggi la Pubblica amministrazione (PA), che dovrà dimostrare di esser capace di reagire ai cambiamenti, a partire da quelli



demografici e tecnologici, mantenendo gli obiettivi dell'efficientamento della macchina amministrativa e del contenimento dei costi. Un'ulteriore e nuova sfida sarà rappresentata dalla capacità di cogliere le opportunità rese disponibili dalle ingenti risorse che l'Unione europea ha destinato per favorire il raggiungimento dell'obiettivo della coesione territoriale, economica e sociale, a fronte della crisi prodotta dal Covid-19.

Valorizzare e rafforzare le risorse umane

In questo quadro, in cui si inserisce da ultimo il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale recentemente presentato dal Governo, il focus dell'azione della PA dovrà riguardare, d'ora in avanti, sempre più l'individuazione delle condizioni per un rapido ed equilibrato sviluppo della qualità del capitale umano. Il tema centrale sarà quindi rappresentato dall'esigenza di valorizzare e rafforzare le conoscenze e le competenze dei dipendenti pubblici, in un contesto segnato negli ultimi anni da profondi cambiamenti, che può essere utile richiamare brevemente delineando alcuni principali tratti caratteristici del lavoro pubblico in Italia¹.

Il primo elemento è la riduzione progressiva e costante del numero di dipendenti pubblici avvenuta negli ultimi 20 anni.

Alla riduzione di personale fa da contrappunto il suo crescente invecchiamento, con un'età media dei dipendenti di 50,7 anni e una quota di under 30 pari ad appena il 3% del totale dei dipendenti, sei volte in meno degli over 60 (18%).

Dipendenti pubblici, pochi e poco pagati

Un terzo elemento (Giovannelli e Nugnes 2020) riguarda l'insufficiente livello di spesa per i redditi dei dipendenti pubblici (in Italia pari alla metà rispetto alla Germania) e il basso rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici e la popolazione residente (5,5%) rispetto a Francia (8,4%), Germania (5,8%), Gran Bretagna (7,8%) e Spagna (6,7%).

C'è poi un problema di reputazione, per cui cittadini e imprese mostrano un basso livello di soddisfazione: l'Italia è agli ultimi posti in Europa per la soddisfazione dei cittadini della qualità di governo (indice EQI 2020) e al 58° nel mondo per quella delle imprese (World Bank Group 2020). Infine, il terz'ultimo posto in Europa occupato dall'Italia nell'attuazione della Agenda digitale rimanda alla questione centrale del basso livello di competenze informatiche dei dipendenti pubblici, tema considerato emergente rispetto al nuovo 'modello contrattuale e organizzativo' del lavoro pubblico (Mastrogiuseppe e Talamo 2020) che richiede un maggiore investimento nello sviluppo delle competenze professionali.

Gli elementi richiamati possono esser messi in relazione con alcune principali dinamiche di cambiamento del lavoro pubblico in Italia: la trasformazione

¹ Un'analisi delle politiche e dinamiche recenti è presente in Battini e Gasparrini (2020).

digitale (Cnel 2020; Monda 2020) e lo smart working da un lato, il *seniority management* dall'altro. Si tratta di due questioni centrali, oltre che rilevanti dal punto di vista dello sviluppo e della gestione delle competenze, sia perché in grado di condizionare l'efficacia del lavoro pubblico sia perché particolarmente sollecitate nella attuale contingenza di convivenza con la pandemia di Covid-19.

Le spinte al cambiamento: digitalizzazione, smart working, seniority management

Alla luce del crescente processo di invecchiamento della forza lavoro impiegata nella Pubblica amministrazione, sarà necessario riorientare le politiche e i sistemi di gestione del personale in funzione della programmazione del turnover, in particolare in alcuni settori cruciali quali la sanità, la scuola e la ricerca, in cui è ragionevole immaginare che crescerà nei prossimi anni la quota di occupati immigrati, anche con profili medio-alti (De Masi 2020). L'avvicendamento delle professionalità uscite richiederà lunghi periodi di formazione e sarà pertanto necessario prestare una particolare attenzione alla programmazione dell'offerta formativa.

Per comprendere quali sono le condizioni per uno sviluppo ottimale dell'offerta formativa nella Pubblica amministrazione è, però, importante capire qual è oggi lo stato dell'arte della diffusione delle pratiche formative, quali sono le condizioni e le problematiche connesse alla nuova domanda di competenze relativa ai processi di digitalizzazione e di invecchiamento della forza lavoro e alle strategie di *seniority management* adottate dalle amministrazioni al fine di favorire pratiche di apprendimento intergenerazionale. L'analisi della diffusione della formazione nella PA consente di trarre alcune importanti indicazioni finalizzate al miglioramento della programmazione dell'offerta formativa.

3.2 L'invecchiamento della forza lavoro: i casi di sanità e istruzione

Come già esaminato nel capitolo 1, l'invecchiamento della popolazione osservato nel corso degli ultimi decenni ha avuto conseguenze dirette sulla composizione per età della popolazione in età lavorativa e degli occupati.

Fatta questa premessa, occorre precisare che le sole dinamiche demografiche complessive non sono in grado di spiegare completamente il forte invecchiamento fatto registrare dagli occupati, il quale andrebbe interpretato anche con alcune dinamiche intrinseche del mercato del lavoro (De Rose *et al.* 2019). Tra di esse, ad esempio, si potrebbero citare le recenti riforme in ambito previdenziale che hanno causato un procrastinamento della vita lavorativa degli individui, generando un invecchiamento 'dall'alto' e il blocco delle assunzioni sperimentato dalle pubbliche amministrazioni ha condotto a un invecchiamento degli occupati 'dal basso'. A riprova di tali considerazioni appare utile

L'invecchiamento dal basso e dall'alto: blocco delle assunzioni e innalzamento dell'età pensionistica



L'età media
dei dipendenti
pubblici cresce, 6
anni in 15

ricordare alcuni risultati riportati nel capitolo 2 che riproducono l'evoluzione dell'età media degli occupati per settore di attività economica: nei settori delle 'altre attività dei servizi' il fenomeno dell'invecchiamento è risultato più marcato che negli altri settori: in pratica l'età media degli occupati è aumentata di quasi 5 anni negli ultimi 15 (da 41,3 a 46,1 anni dal 2004 al 2019) e, all'interno di questo settore, nella Pubblica amministrazione, anche per effetto dei provvedimenti di contenimento della spesa, le cose sono andate ancora peggio. In 15 anni l'età media è salita da 44,8 a 50,7². Solo il comparto dell'istruzione e ricerca, per effetto degli ultimi provvedimenti (soprattutto i provvedimenti della legge n. 107/2015 Buona scuola) ha limitato i danni.

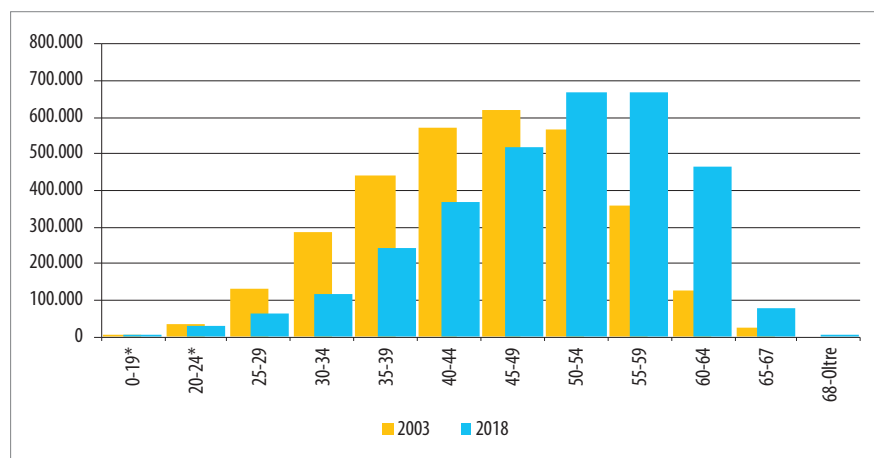
Tabella 3.1 Età media nella Pubblica amministrazione

	2003	2018	var.
Funzioni centrali	47,4	54,3	6,9
Funzioni locali	46,0	52,8	6,8
Istruzione e ricerca	49,2	52,4	3,2
Sanità	44,4	50,7	6,3
Comparto autonomo	40,0	50,3	10,4
Personale regime diritto pubblico	35,8	44,1	7,3
Totale	44,8	50,7	5,9

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

Il grafico 3.1 contiene la distribuzione per età degli occupati della Pubblica amministrazione nel 2003 e nel 2018 e permette di leggere meglio il processo di invecchiamento in atto: nel 2018 il 17% del personale aveva più di 60 anni, mentre nel 2003 era meno del 5% (Forze armate escluse). Analogamente si può notare come nel 2018 il 37,6% del personale supera i 55 anni (1,2 milioni di persone), mentre nel 2003 era il 16% (510mila persone). Quasi il 60% del personale della PA aveva nel 2018 più di 50 anni.

² L'età media del 2003 è 'sottostimata' rispetto al 2018 per la presenza della leva obbligatoria maschile fino al 2004, classificata tra il 'personale in regime di diritto pubblico'. L'effetto sull'età media complessiva nella PA può essere stimato in circa 1/1,5 anni in meno per gli uomini e in circa 0,7 anni sul totale complessivo. L'età media totale nel 2003, escludendo la leva, sarebbe quindi pari a circa 45,5 anni.

Grafico 3.1 Distribuzione per classi di età del personale della PA

Nota: * senza servizio di leva (stima)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

Vale la pena ricordare che nel mese di novembre del 2019 è terminato il blocco del turnover, e ciò renderà possibili nuove assunzioni (molte saranno le stabilizzazioni) nella PA, quanto mai urgenti, vista la distribuzione per età del personale. Purtroppo, considerato lo scenario appena descritto, non sarà semplice mantenere lo *status quo*, perché l'esodo in uscita proseguirà a ritmi serrati per anni e le procedure di assunzione (e selezione) rimarranno probabilmente piuttosto complesse (e lente, ancor più in questo periodo di pandemia).

Disegnato il quadro complessivo della Pubblica amministrazione, il quale è frutto di un lento ma inesorabile processo evolutivo, appare interessante concentrare l'attenzione su due settori particolarmente coinvolti nel corso della recente crisi epidemica: la sanità e l'istruzione. Essi rappresentano due delle principali voci di spesa dello Stato e delle Regioni. La loro rilevanza è sancita nella Costituzione, agli articoli 32 (*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*) e 34 (*L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita*). L'emergenza sanitaria ha evidenziato storiche criticità in questi due settori fondamentali, la cui spesa è finanziata in gran parte dallo Stato, che hanno subito, negli anni più recenti, dinamiche in parte differenti (sempre dal punto di vista della composizione del personale).

In generale "il Servizio sanitario nazionale ha registrato, a partire dal 2009, una costante riduzione del personale in servizio, passando da 693.600 unità

Le professioni nei
settori sanità e
istruzione



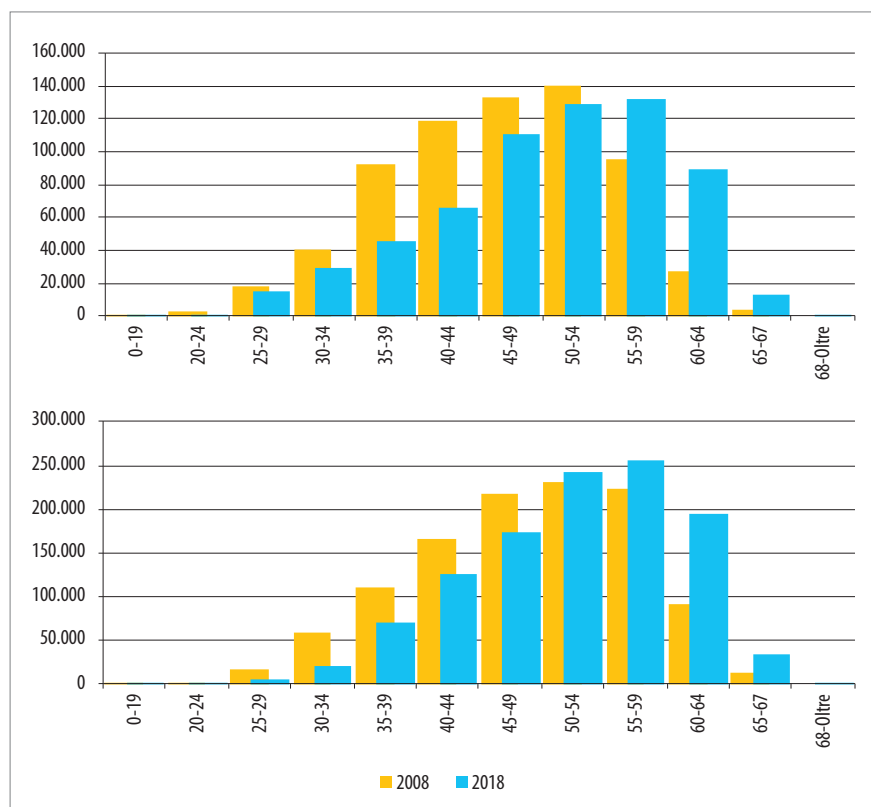
SSN, personale in calo del 6,5% in quasi 10 anni

La carenza allarmante di personale specialistico

nel 2009 alle 648.507 unità del 2018, con un decremento del 6,5 per cento” (MEF-RGS, 2019c, 1). Anche escludendo l'emergenza Covid, “negli ultimi due anni sono divenuti più evidenti gli effetti negativi di due fenomeni diversi che hanno inciso sulle dotazioni organiche del sistema di assistenza: il permanere per un lungo periodo di vincoli alla dinamica della spesa per personale e le carenze, specie in alcuni ambiti, di personale specialistico” (Corte dei conti 2020, 299).

Le preoccupazioni non riguardano solamente la riduzione del numero complessivo di addetti, ma anche il loro invecchiamento e le previsioni delle uscite per raggiunti limiti di età. E in particolar modo allarmano le carenze, segnalate già oggi, di personale specialistico, perché la loro formazione richiede tempo (circa 10 anni per un medico specialista, meno per un infermiere).

Figura 3.1 Distribuzione per classi di età del personale del SSN e della Scuola



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

Il personale impiegato dal Servizio sanitario nazionale (SSN)³ conta, nel 2018, 631mila professionisti⁴.

Limitandosi agli ultimi dieci anni, l'età media complessiva è aumentata di 3,8 anni, salendo da 46,9 anni a 50,7. La distribuzione per classi di età mostra in modo più chiaro l'entità della trasformazione: il personale delle classi di età comprese tra i 35 e 45 anni si è ridotto del 50% mentre quello in età comprese tra i 55 e 59 anni è aumentato del 40% e si è più che triplicato quello con età superiore a 60 anni, il cui peso passa dal 5 al 16%.

Relativamente al personale medico, si osserva che tra il 2008 e il 2018, seppure il numero totale di medici sia calato di 5.700 unità, il peso delle donne è salito dal 36 al 46%. Fino ai 50 anni, ormai la maggior parte del personale medico è di genere femminile, conseguenza del fatto che in media, negli ultimi dieci anni, il 58% delle assunzioni ha riguardato medici donne.

Altra conseguenza è l'evidente invecchiamento del personale maschile (figura 3.2): nel 2018 i medici uomini con più di 60 anni sono più di 21mila. In totale il personale medico è composto da 106mila uomini e donne, ma un medico su cinque è un uomo con più di 60 anni (dieci anni prima la stessa percentuale era del 6,5%).

La struttura per età delle donne medico è molto più bilanciata: la classe modale non è quella delle 60enni ma quella delle 40-44enni, anche se la distanza non è grande.

Dopo essere diminuite fino al 2013, le assunzioni sono tornate a crescere negli ultimi anni (figura 3.3). In effetti 2mila assunzioni all'anno erano del tutto insufficienti per far fronte alle uscite di personale. Nei prossimi anni (oltre all'emergenza pandemica) le assunzioni dovranno proseguire a ritmi serrati perché la tendenza all'uscita non rallenterà (a meno di interventi decisi sull'età di pensionamento) e a questo appuntamento il sistema formativo non dovrà farsi trovare impreparato. Negli ultimi cinque anni le uscite nette dalle classi più anziane (da 55 anni in poi) sono state complessivamente pari a 18.700 unità. Si può facilmente calcolare che se nei prossimi cinque anni non cambieranno i comportamenti osservati nell'ultimo quinquennio, il solo invecchiamento porterà le uscite complessive a oltre 25mila e d'altra parte il personale con più di 60 anni conta già più di 30mila unità.

La crescita dei camici rosa, dal 36 al 46% in 10 anni

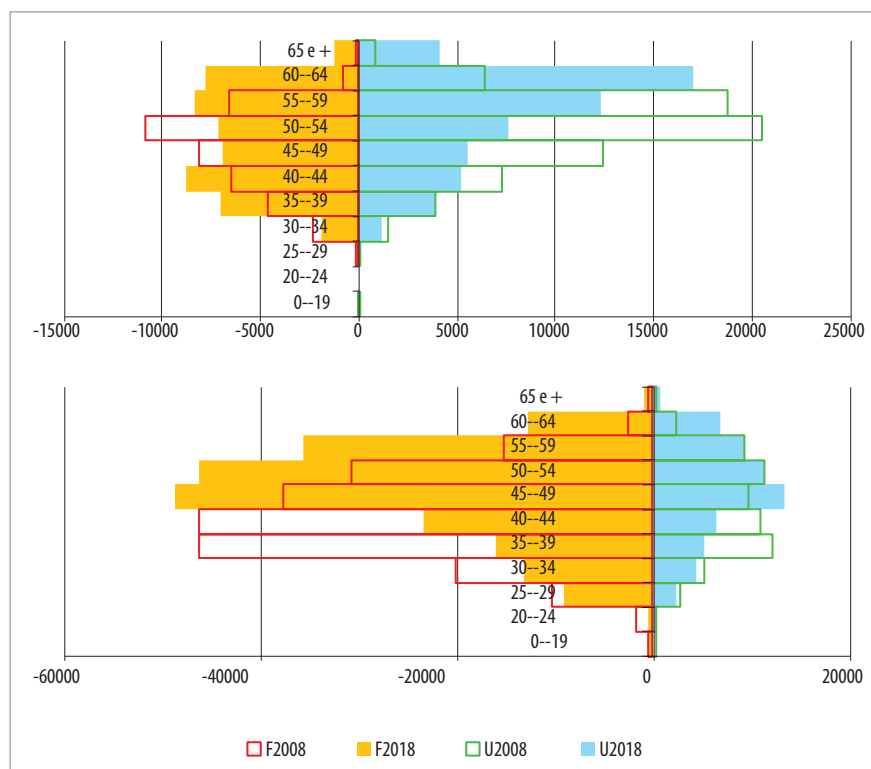
L'emorragia di personale medico: previste 25mila uscite per anzianità

³ Così come definito nel rapporto del Ministero della Salute (2020) cioè il personale impiegato a tempo indeterminato nelle ASL, nelle Aziende ospedaliere e universitarie, negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, delle ARES ed ESTAR, ISPO e Aziende regionali del Veneto e Liguria, come rilevato dal Conto annuale della Ragioneria dello Stato.

⁴ Il SSN, come si è visto, arriva nel suo complesso a 648.500; il perimetro del Ministero della Salute è più preciso e definito e nel seguito ci si riferirà a questo.

La situazione del personale infermieristico appare ancora più squilibrata, non tanto per la predominante presenza femminile (circa il 78%), ma in particolare per la distanza della numerosità delle coorti con più di 45 anni nel 2018 e con meno di 45 anni. Tra i 40 e i 44 anni si contano 23.355 donne e 6.479 uomini, nella classe successiva, 45-49 anni, se ne contano più del doppio (48.723 donne e 13.226 uomini). Questa struttura si è formata nell'arco dei precedenti 20 anni⁵. Solamente negli ultimi anni le assunzioni sono cresciute rapidamente, ma più per compensare l'accelerazione delle uscite che per aumentare la numerosità del personale, che tra il 2008 e il 2018 è scesa da 274.500 a 269.500 nel 2013 e a 266mila nel 2018.

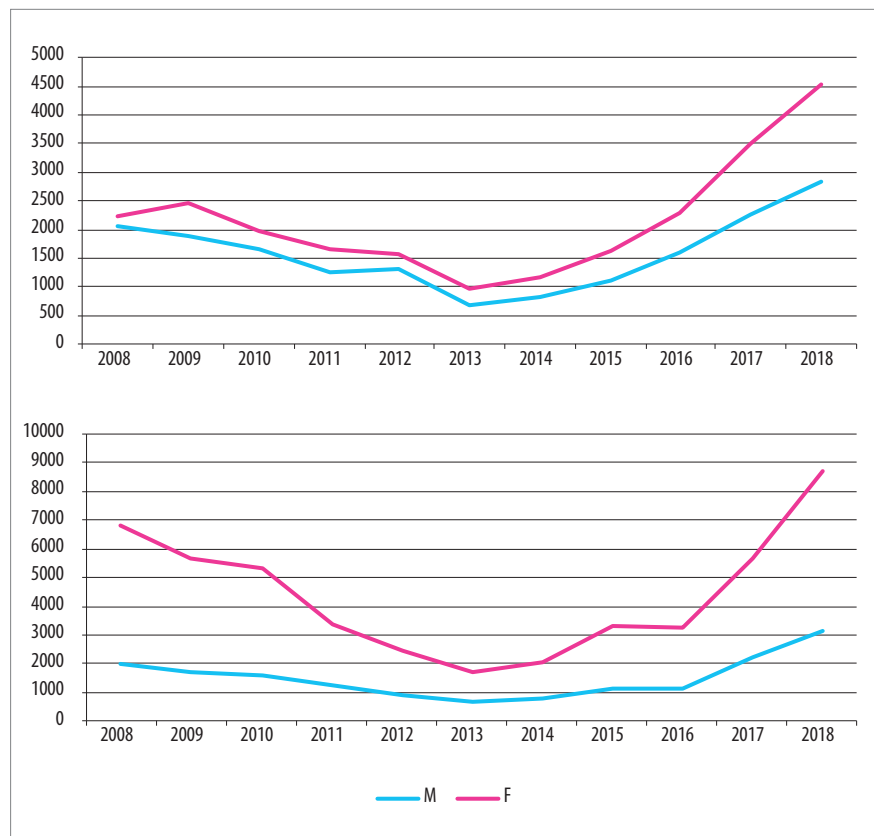
Figura 3.2 Medici e personale infermieristico, distribuzione per età, 2008-2018



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

⁵ Non sono disponibili i dati di dettaglio per il periodo precedente al 2007, ma sommando tutti i profili del ruolo sanitario si conferma che questa evoluzione è iniziata almeno nel 2003; all'epoca, si contavano oltre 60mila addetti con età compresa tra i 30 e i 34 anni, nel 2018, nella stessa classe di età, sono scesi a 22.500, mentre quella coorte, ora con 45-49 anni, è salita a 71.500 unità.

Figura 3.3 Medici e personale infermieristico, a tempo indeterminato assunto in servizio (assunti puri)⁶



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019e)

Nei prossimi anni, anche considerando che queste mansioni sono considerate lavori *gravosi* che danno diritto ad alcuni benefici previdenziali (seppur minori di quelli dei cosiddetti lavori *usuranti*), i flussi in uscita per pensionamento tenderanno ad aumentare. Come per i medici, non abbiamo il dettaglio previsionale dei flussi, ma si possono osservare i saldi netti delle coorti anziane: i

⁶ Per assunti puri si intende il personale assunto con le seguenti motivazioni: Nomina da concorso, Personale assunto con procedure art. 35 c.3 bis D.Lgs. n. 156/01, Personale assunto con procedure art. 4 c.6L.125/13, Personale assunto con procedure art. 20 D.Lgs. n. 75/2017; Assunzione per chiamata diretta (categorie protette), Assunzione per chiamata numerica (categorie protette), Personale stabilizzato da LSU (cfr. Ministero della Salute (2020, 61), commento tabella 4.2 Assunzioni in servizio).



Personale
infermieristico:
42mila soggetti
in uscita nei
prossimi 5 anni

flussi in uscita negli ultimi 5 anni sono stati complessivamente più di 28mila, a parità di condizioni nei prossimi 5 anni aumenteranno a oltre 42mila (circa 31mila lavoratori hanno più di 60 anni nel 2018 e ben 44mila hanno 55-59 anni e 57mila ne hanno 50-54, ma per questi ultimi la pensione arriverà presumibilmente più tardi)⁷.

Per i prossimi anni, le stime della Ragioneria dello Stato sulla dinamica della spesa sanitaria mostrano un (inevitabile) aumento della spesa in rapporto al Pil, che si prevede potrebbe crescere dal 6,5% fino a superare l'8% entro i prossimi 25 anni: sarà quindi necessaria una quantità ingente di risorse economiche e umane, e per formare queste ultime occorre tempo (MEF-RGS 2020a). Il settore dell'istruzione rappresenta la seconda area analizzata, con particolare riguardo al personale occupato nel comparto della Scuola pubblica⁸. Dai dati del Conto annuale, nella scuola risultano occupate poco più di 1,1 milioni di persone nel 2018⁹.

Scuola pubblica,
occupati over 60
raddoppiati
in 10 anni

Malgrado le assunzioni, l'età media è salita negli ultimi 10 anni di 3,3 punti: da 49,1 a 52,5. Rispetto alla sanità, la numerosità delle classi centrali si è ridotta di meno, ma il personale over 60 è più che raddoppiato e il suo peso sul totale è passato dal 9 al 20%.

Nella scuola, la parte più rilevante dell'occupazione è determinata dai docenti e dal personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) a tempo indeterminato.

Invecchiano
anche gli
occupati a
termine

Nel corso di 10 anni, l'età media dei docenti è salita di quasi un anno (da 52,4 a 53,3) per gli uomini e di due (da 49,9 a 52) per le donne; analogamente anche il personale ATA risulta invecchiato (nel 2018, 55,3 anni per gli uomini e 55,3 per le donne). Ma l'invecchiamento, anche a causa delle modalità di assunzione e chiamata, è evidente in particolare per il personale a tempo determinato: l'età media è aumentata di 9 anni in un decennio.

⁷ Anche gli altri ruoli professionali nella sanità presentano fenomeni di invecchiamento più o meno pronunciati, ma si rimanda alle pubblicazioni citate (o a futuri approfondimenti) per maggiori dettagli.

⁸ Per mantenere una serie storica omogenea, si considera il personale del comparto dell'Istruzione e ricerca all'interno del contratto Scuola, esclusa una minima parte del personale di Comuni e Province.

⁹ Sulla dinamica complessiva dell'occupazione del comparto Scuola si rimanda alla relazione del Ministero. Si ricorda che: "Nel comparto Scuola è stato registrato un calo degli occupati (-5,7 per cento) nel periodo 2009/2012, trend che si inverte a partire dall'anno 2013 con una costante crescita del personale in servizio. In termini assoluti si è passati da 1.074.772 unità del 2009 a 1.124.307 unità del 2018, con un incremento pari al 4,6 per cento. A tale dinamica si contrappone un andamento in diminuzione, pari al 3,4 per cento della popolazione studentesca, rilevata dall'Istat in complessive 8,953 milioni di unità per l'anno scolastico 2008/2009 e in 8,644 milioni di unità per l'anno scolastico 2017/2018" (MEF-RGS 2019a, 1).

Tabella 3.2 Età media, comparto scuola, nel 2008 e nel 2018

	M			F		
	2008	2018	var.	2008	2018	var.
Personale dirigente	59,5	57,6	-1,9	55,5	55,7	0,2
Docenti a tempo indeterminato	52,4	53,3	0,9	49,9	52,0	2,0
ATA a tempo indeterminato	52,4	55,3	2,9	51,5	55,3	3,8
Docenti di sostegno a tempo indeterminato	48,0	50,0	2,0	45,5	46,9	1,5
Insegnanti a tempo determinato	39,7	52,1	12,3	38,9	48,8	9,9
ATA a tempo determinato	45,6	53,7	8,1	46,0	52,9	6,9
Insegnanti di sostegno a tempo determinato	38,7	48,0	9,3	36,9	49,3	12,4
Docenti di religione a tempo indeterminato	51,0	57,1	6,1	47,4	54,7	7,2
Totale	50,3	53,2	2,9	48,2	51,7	3,5

Nota: considerando i docenti a tempo indeterminato, le donne superano l'80% del totale del personale e come mostra la figura 3.4, la distribuzione per età dei docenti ha subito un drastico scivolamento verso le età più anziane: le donne tra i 60 e i 64, in 10 anni, sono passate da 44mila a oltre 91mila e il loro peso relativo sul totale del corpo docenti femminile è passato dall'8 al 17%. La classe di età successiva (65 anni e più) è cresciuta da 5.100 a 16.600; la classe modale dei docenti maschi è costituita dai 60-64enni.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

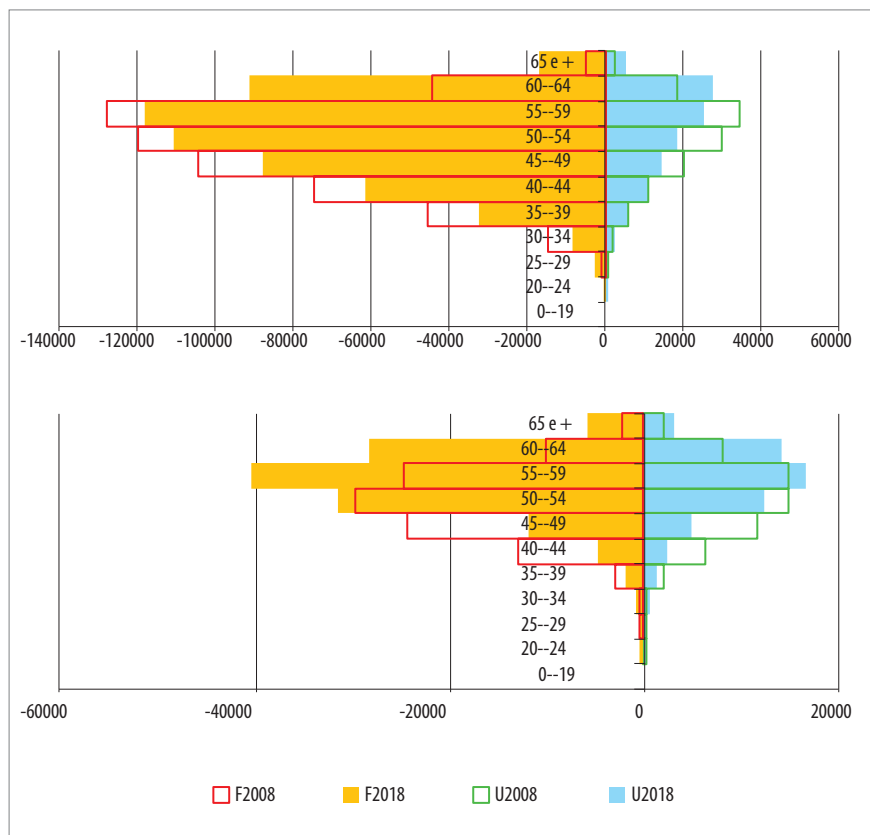
Tra i docenti a tempo indeterminato, nel 2018, il 22% ha più di 60 anni, e un altro 22% appartiene alla classe 55-59 anni: in tutto sono più di 280mila insegnanti (su 640mila).

Le assunzioni mostrano un picco nel 2015, probabilmente legato agli effetti della legge Buona Scuola. Negli anni successivi il flusso in ingresso si è poi ridotto a livelli che rischiano di essere insufficienti per compensare nei prossimi anni le imminenti uscite.

Scuola: le entrate non compensano le uscite dal lavoro



Figura 3.4 Docenti e personale ATA a tempo indeterminato, distribuzione per età, 2008-2018

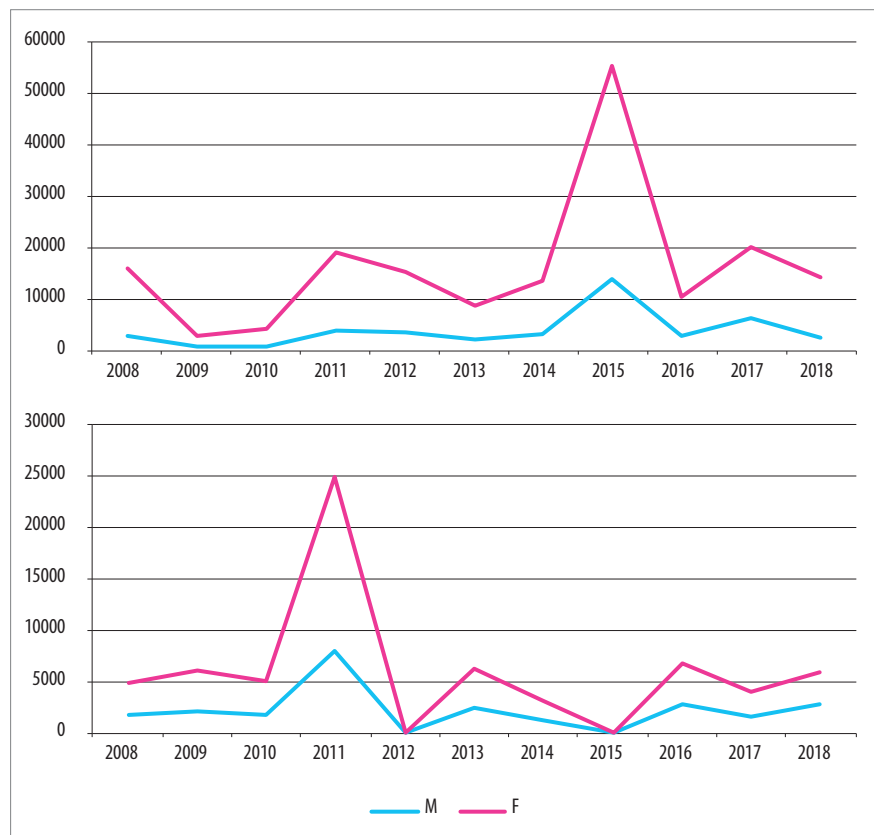


Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

Molto bassa è la quota di personale con meno di 50 anni: il 16% (era il 36% nel 2008).

Gli ultimi flussi in ingresso rilevanti risalgono al 2011 e si azzerano nel 2012 e nel 2015. Considerando la numerosità delle coorti anziane, sembra molto difficile poter sostituire a breve il personale in uscita se non aumenteranno i flussi in entrata.

Figura 3.5 Docenti e personale ATA a tempo indeterminato assunti in servizio



Nota: quanto si osserva per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario non si discosta dalle altre categorie già descritte. Si tratta di 181 mila lavoratori, per il 28% con più di 60 anni (erano il 13% dieci anni prima) e per il 60% con più di 55 anni (erano il 37% nel 2008).

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019e)

Considerati gli andamenti demografici, il numero di studenti nei prossimi anni non dovrebbe aumentare, ma le singole coorti di studenti tenderanno a oscillare rendendo l'organizzazione del sistema piuttosto complessa.

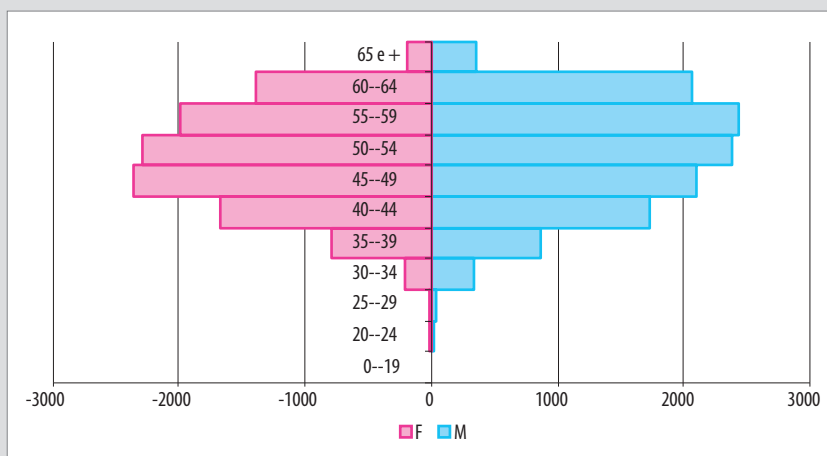


Box 3.1 Il comparto della ricerca

Nel comparto è compreso il personale con il contratto Enti di ricerca. I principali enti osservati sono il Cnr, l'Istat, l'Enea, l'Istituto nazionale di fisica nucleare, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, l'Inapp. In totale oltre 23.200 ricercatori.

La dinamica recente registra "una significativa crescita del personale di ruolo negli anni 2017 e 2018 con percentuali pari al +2,7% nell'anno 2017 e +10,8% nel solo anno 2018 rispetto al precedente anno di rilevazione.

Grafico 3.2 Personale Enti di Ricerca, età nel 2018



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del sistema informativo MEF/Conto annuale, MEF-RGS (2019d)

Detto andamento è stato determinato principalmente dallo sblocco delle assunzioni e dai tassi di turnover crescente in tutte le pubbliche amministrazioni nonché dall'attuazione delle procedure di stabilizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 75/2017, introdotto proprio con la finalità di superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni" (MEF-RGS 2019b).

Malgrado le assunzioni, l'età dei ricercatori non è diminuita e l'età media è pari a poco meno di 51 anni, un valore inferiore al comparto dell'Istruzione e Ricerca, ma assolutamente allineato con il totale della Pubblica amministrazione. Rispetto al totale però gli uomini sono un po' più vecchi delle donne. Tra gli uomini gli over 60 sono il 20%, tra le donne il 14% e, come si vede nel grafico, la classe modale per gli uomini è quella delle età comprese tra i 55 e i 59 anni, per le donne invece scende a 45-49 anni.

3.3 Formazione, digitalizzazione e nuova domanda di competenze

La progressiva riduzione della dimensione quantitativa del personale della Pubblica amministrazione, l'aumento dell'età media dei dipendenti, l'esigenza di adattamento dei processi di lavoro all'utilizzo delle tecnologie digitali e l'emergere di nuovi ambiti di competenza giustificano l'enfasi, a volte retorica, sulla esigenza di "investire in maniera concreta sulle conoscenze, sulle competenze, sulle nuove skill e sulle capacità relazionali" dei dipendenti pubblici (Espa 2020). La pandemia ha reso ancora più urgente questo tema, come emerge anche dal dibattito in corso in merito alle azioni da intraprendere nell'ambito del Recovery Plan Next Generation e del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Questa rinnovata attenzione contrasta però fortemente con il dimezzamento delle risorse finanziarie dedicate alla formazione, operato a partire dal 2010¹⁰: la spesa in formazione è passata da 262 milioni di euro nel 2008 a 154 milioni nel 2018, per un investimento pari a 48 euro per dipendente (FPA 2020). Nel presente paragrafo ricostruiamo il quadro della diffusione della formazione nella PA, sulla base dei dati statistici disponibili, in relazione alla partecipazione formativa, ai volumi dell'investimento formativo realizzato dalle amministrazioni e ai modelli organizzativi della formazione prevalenti, alla domanda di competenze legata alla crescente digitalizzazione e alle pratiche esistenti di *seniority management* utilizzati per ridurre l'impatto della tecnologia su una forza lavoro a forte rischio di obsolescenza delle competenze.

Nel 2017 circa un milione e 600mila dipendenti pubblici ha partecipato ad attività formative, per un totale di 2 milioni e 600mila partecipazioni (162 partecipazioni in media ogni 100 dipendenti)¹¹. Questo dato presenta valori molto diversi a livello territoriale, comunque più bassi nelle regioni meridionali. Nel 2018, le Unità istituzionali rispondenti all'indagine INDACO-PA¹² hanno offerto ai propri dipendenti più di 9 milioni di ore di formazione, erogate

Formazione nella PA, la spesa annua scesa da 262 a 154 milioni di euro in un decennio

L'indagine INDACO-PA

¹⁰ Cfr. legge n. 122/2010, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*; Tronti (2016).

¹¹ Fonte: dati Istat al 31/12/2017, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (ultimi dati disponibili. La prossima rilevazione è prevista nel corso del 2021).

¹² INDACO-PA (Indagine sulla conoscenza nella Pubblica amministrazione) è una rilevazione censuaria, realizzata dall'Inapp con l'obiettivo di rilevare le caratteristiche dell'offerta di formazione erogata dalle istituzioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, in relazione alle strategie di investimento in attività di aggiornamento e di sviluppo delle competenze del proprio capitale umano. Il campo di osservazione è costituito dalle istituzioni pubbliche (Istat, Registro Asia-IP, lista S13, che comprende le Unità istituzionali classificate in base alla legge n.196/2009). L'unità di rilevazione è costituita dalla Unità istituzionale pubblica, come sopra definita. All'Indagine hanno risposto 3.682 Unità istituzionali pubbliche, con un tasso di partecipazione del 33,1% (influenzato dal periodo di realizzazione dell'indagine, in parte sovrapposto all'emergenza Covid-19). INDACO-PA condivide gli stessi contenuti informativi della seconda e terza edizione di INDACO-Imprese e, in parte, dell'indagine CVTS di Eurostat. I risultati di INDACO-PA sono quindi

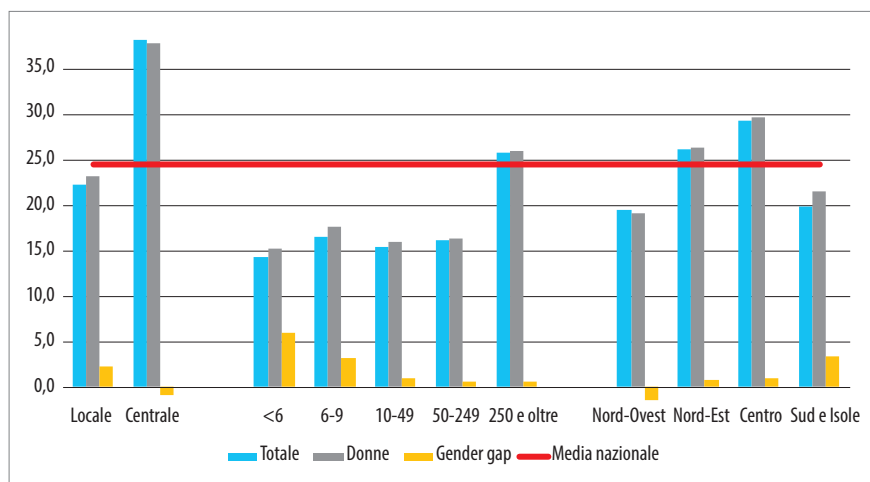


Ogni dipendente
pubblico
riceve 24 ore
di formazione
l'anno

all'interno di corsi. Ogni partecipante è stato formato per circa 24,5 ore. Nelle amministrazioni centrali questo dato è pari a 15,8 ore in più rispetto agli enti locali. Questa maggiore durata nelle amministrazioni centrali comporta un valore più elevato nelle regioni dell'Italia centrale (fra le 5 e le 10 ore in più rispetto alle altre aree del Paese).

In media, non risulta un significativo scostamento tra l'intensità della formazione di lavoratori e lavoratrici. Si può osservare come nelle Unità istituzionali più piccole le donne vengano formate più a lungo, contrariamente a quanto succede nelle Unità istituzionali con 250 lavoratori e oltre, dove sono gli uomini a ricevere una formazione leggermente più intensa. A livello territoriale, emerge un divario tra l'area del Nord-Ovest, in cui in media un lavoratore uomo viene formato per 1,5 ore in più, e quella del Meridione e delle Isole, dove invece è l'intensità relativa al personale femminile a essere maggiore di 3,1 ore.

Grafico 3.3 Intensità dei corsi di formazione nella Pubblica amministrazione, per genere, livello di amministrazione, classe di personale in servizio e ripartizione territoriale. Anno 2018 (v.a. in ore)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA

parzialmente confrontabili con INDACO Imprese-CVTS: per l'annualità 2018 è disponibile, per la prima volta in Italia, un confronto su questi temi fra il settore pubblico (Unità istituzionali) e il settore privato (Imprese).

In media, il costo orario di un corso di formazione è pari a 11,1 euro. Le unità centrali spendono però 7,4 euro l'ora in più rispetto a quelle locali. Tali discrepanze rimangono consistenti anche quando si passa a rapportare il costo sostenuto dalle Unità istituzionali al costo totale del lavoro: la formazione incide per lo 0,7% nelle amministrazioni centrali, mentre solo per lo 0,3% a livello locale.

Dall'indagine INDACO-PA risulta un tasso di partecipazione formativa per il 2018 pari al 61,8%, ben al di sopra del suo equivalente nel settore privato (43,2%), rilevato attraverso l'Indagine INDACO Imprese-CVTS¹³. Sia a livello territoriale che dimensionale, la grande variabilità che si riscontra in entrambi i settori segue uno schema simile: si possono infatti osservare picchi nelle aree settentrionali del Paese e valori minimi al Sud e nelle Isole, così come fra Unità istituzionali di minore dimensione e microimprese, da un lato, e Unità istituzionali più grandi e grandi imprese, dall'altro. Emerge inoltre una sostanziale differenza di genere nella partecipazione tra settore pubblico e privato: nel primo, i valori registrati sono a favore della componente femminile, con una differenza, in media, di oltre 9 punti percentuali, mentre nel secondo il gap è a favore di quella maschile (in media 3,3 punti percentuali). Per comprendere la portata dei dati fin qui riportati, è necessario ricostruire i modelli organizzativi della formazione maggiormente diffusi fra le amministrazioni, di cui sono il prodotto. In merito alle modalità di gestione, si riscontra un ricorso prevalente a forme di esternalizzazione: il 93% delle unità ha infatti affidato l'organizzazione e la gestione dei corsi a soggetti esterni, mentre meno della metà gestisce i corsi anche internamente.

Un'analisi condotta sui dati INDACO-PA (Angotti *et al.* 2021) ha provato a individuare alcune determinanti degli investimenti in formazione, attraverso la stima di regressioni di tipo probit. In particolare, l'analisi ha inteso verificare se e in che misura le caratteristiche delle Unità istituzionali rilevate da INDACO-PA siano associate ad alcune variabili chiave, quali la propensione all'investimento in formazione, l'intensità, il costo di formazione per partecipante e il tasso di accesso.

Dall'analisi emerge che rispetto a una gestione dei corsi mista, quella esclusivamente esterna è invece associata a tassi di accesso più bassi.

Al contrario, se a svolgere un corso è un formatore individuale incaricato direttamente dall'Unità istituzionale, i tassi di accesso aumentano.

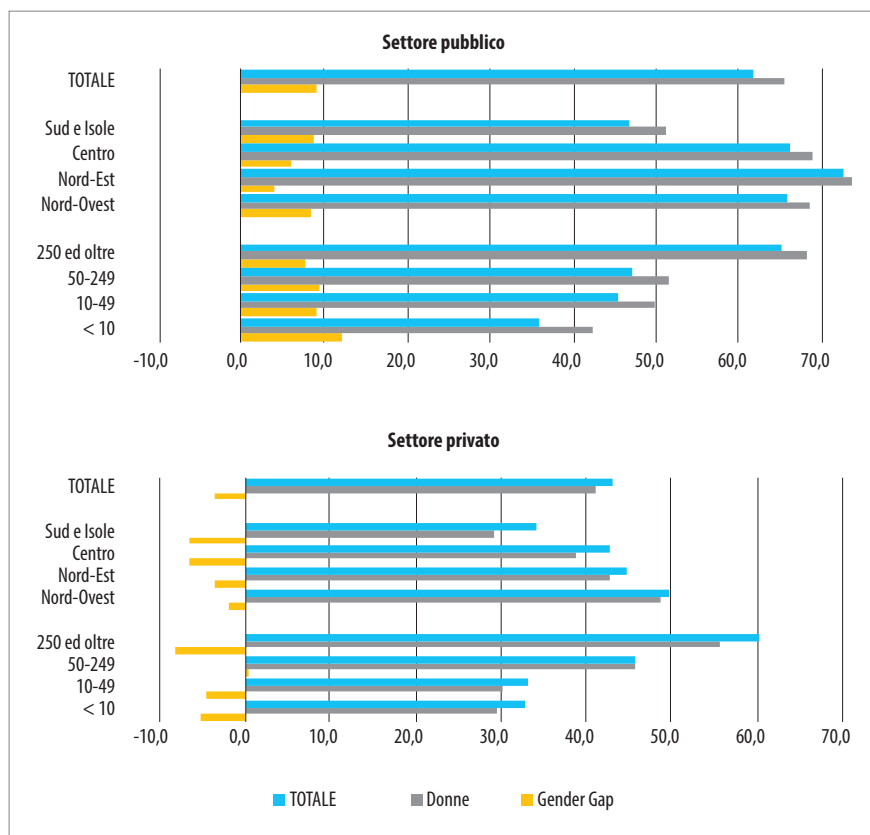
Le amministrazioni centrali spendono più di quelle locali per la formazione

Gender gap assente nei corsi di formazione della PA

¹³ Come sopra anticipato, per l'annualità 2018 i risultati di INDACO-PA sono confrontabili con quelli di INDACO Imprese-CVTS, rendendo possibile un confronto fra il settore pubblico (Unità istituzionali) e il settore privato (imprese).



Figura 3.6 Partecipanti a corsi di formazione, impiegati presso Unità istituzionali della PA (settore pubblico) e imprese (settore privato), per genere, classe di ampiezza e ripartizione territoriale. Anno 2018 (% dei lavoratori delle Unità istituzionali e delle imprese)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA e INDACO Imprese-CVTS

L'eccessivo ricorso alla gestione esterna non paga

Si può quindi concludere che l'eccessivo ricorso alla gestione esterna affidata ad enti e agenzie (pubbliche o private) può essere considerata una causa dei bassi tassi di accesso alla formazione da parte dei dipendenti pubblici mentre sarebbe auspicabile un rafforzamento della capacità gestionale e programmatica interna, anche promuovendo maggiormente l'utilizzo di formatori individuali incaricati direttamente dalle amministrazioni.

Sempre riguardo alle configurazioni prevalenti assunte dal processo formativo, oltre al massiccio ricorso all'esternalizzazione nella gestione dei corsi, emerge che meno di un terzo delle Unità istituzionali ha predisposto una

rilevazione dei fabbisogni formativi e, di queste, la maggior parte l'ha effettuata in modo parziale.

Per realizzare l'analisi dei fabbisogni formativi, le Unità istituzionali fanno un utilizzo diffuso dell'analisi dei dati relativi alla formazione realizzata negli anni precedenti e delle interviste a figure interne di direzione e coordinamento, ma la metà delle Unità istituzionali non elabora un documento formalizzato contenente l'esito dell'analisi dei fabbisogni formativi. Le amministrazioni centrali dimostrano una maggiore propensione ad attuare una rilevazione dei fabbisogni formativi e ad elaborare un documento. Più del 40% delle amministrazioni centrali ha inoltre utilizzato i risultati dell'analisi dei fabbisogni formativi sia per progettare che per valutare successivamente la formazione erogata.

Ancora più preoccupante è quanto emerge in merito all'analisi del processo di pianificazione della formazione: meno di un quinto delle Unità istituzionali svolge un'attività di progettazione specifica per i corsi di formazione e redige un piano o un programma per la formazione del proprio personale. Ciò avviene più frequentemente fra le amministrazioni centrali rispetto a quelle locali. Questo dato è particolarmente allarmante in quanto dal 2013¹⁴ le amministrazioni statali (anche quelle a ordinamento autonomo) e gli enti pubblici non economici sono tenuti ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale che rappresenti le esigenze formative del proprio personale. Come nota la stessa SNA, tale previsione normativa ha evidentemente ricevuto una attuazione parziale e insoddisfacente. Fra le ragioni di tale insuccesso, si richiamano le modifiche del contesto normativo, determinatesi a partire dal 2014, ma soprattutto il fatto che il Piano triennale di formazione del personale è stato spesso vissuto dalle amministrazioni come un adempimento formale e, fra l'altro, non sempre è stato soddisfatto tempestivamente (Bandera *et al.* 2021).

È interessante, a tale proposito, notare la grande differenza di approccio esistente fra il settore pubblico e quello privato. Il grafico 3.4 evidenzia infatti una netta differenziazione fra pubblico e privato in merito alla pianificazione formativa: mentre gran parte delle Unità istituzionali, predispongono un apposito capitolo di spesa per la formazione, la realizzazione di un'analisi dei fabbisogni e la redazione di un piano per la formazione sono molto meno frequenti. Nel settore privato, invece, a fronte di una bassa quota di imprese che predispongono un budget annuale per la formazione, una parte molto più alta verifica con regolarità le esigenze di formazione del personale o realizza

Un'amministrazione su tre rileva i fabbisogni formativi

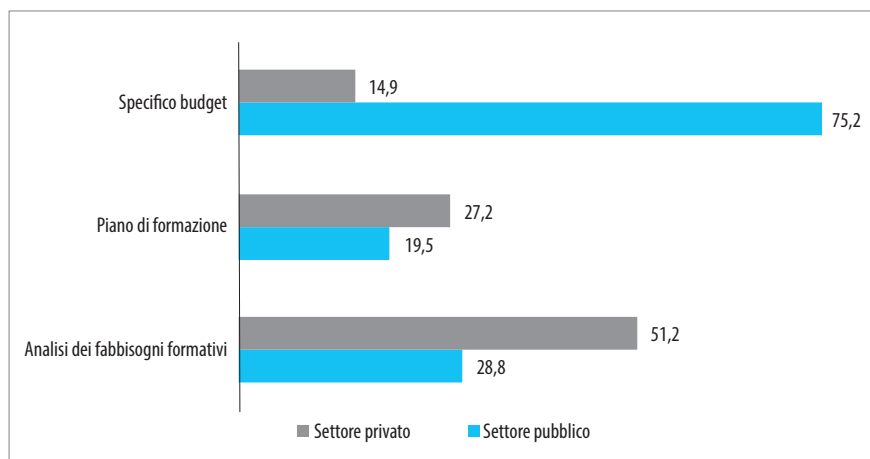
Pianificazione formativa: roba da burocrati?

¹⁴ Cfr. il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 relativo al *Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione*.



un piano di formazione. Ciò sembra confermare l'ipotesi che la pianificazione della formazione sia ancora considerata, da parte delle amministrazioni, un mero adempimento burocratico.

Grafico 3.4 Unità istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (% delle Unità istituzionali e delle imprese)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA

Valutazione dei corsi per meno di un terzo delle amministrazioni

In merito all'attività di valutazione, poco meno di un terzo delle Unità istituzionali mette in atto una valutazione finale dei corsi realizzati. Fra questi, il 42,6% ha utilizzato criteri espliciti per l'individuazione dei corsi di formazione a cui riferire la valutazione finale. I due sistemi più utilizzati per valutare la formazione sono stati la compilazione di questionari da parte dei partecipanti e le verifiche individuali di apprendimento. Le Unità istituzionali diversificano gli elementi su cui basare tale attività poiché tutti i criteri individuati vengono utilizzati diffusamente. È interessante notare come la quasi totalità delle unità ritiene che i corsi di formazione abbiano migliorato le capacità dei partecipanti di agire i propri compiti e responsabilità lavorative, che abbiano incrementato la qualità dei servizi erogati e che abbiano determinato l'individuazione di nuove ed ulteriori aree di saperi e competenze sulle quali intervenire con la formazione. La netta maggioranza dei partecipanti ha espresso un significativo interesse professionale per la formazione e l'apporto che essa poteva dare al miglioramento del lavoro; solo una quota marginale pensa che fare formazione significhi sottrarre tempo libero al lavoro.

La contrattazione sembra avere un ruolo non secondario nello sviluppo delle pratiche formative: ben quattro quinti delle Unità istituzionali ha messo in essere un accordo integrativo che promuove o sostiene la formazione. Le Unità istituzionali con un numero più alto di personale coinvolgono maggiormente i rappresentanti dei lavoratori nei diversi ambiti formativi. Il 43,8% delle Unità istituzionali coinvolge i rappresentanti sindacali nelle decisioni relative alla formazione ma tale partecipazione è limitata ad un numero ristretto di ambiti formativi, tra cui la definizione degli obiettivi della formazione e i contenuti.

Il ruolo della contrattazione

A conferma della grande rilevanza che ha per le amministrazioni pubbliche l'adozione di una chiara strategia formativa, si consideri quanto emerge dall'analisi effettuata sui dati INDACO-PA, che ha evidenziato come, a parità di altre condizioni, predisporre un piano o un programma di formazione aumenta la probabilità di svolgere attività formative dell'11,7%; leggermente minore è l'effetto stimato per la previsione di un capitolo di spesa in bilancio, pari a un 10,6%; se questi strumenti sono utilizzati insieme, l'effetto totale consiste in un aumento della propensione del 13,6%. Altri fattori significativi, anche se di minore intensità, sono la presenza attiva del ruolo dei sindacati e la conduzione di un'analisi preventiva dei fabbisogni formativi.

Il piano formativo accresce la propensione formativa

L'effettuazione di un'analisi dei fabbisogni formativi, invece, ha un effetto positivo su tutte le specificazioni del tasso di accesso, così come anche le attività di progettazione e di valutazione della formazione. L'attività di valutazione della formazione mostra anche un'associazione positiva con l'intensità, pari a un 5% (Angotti *et al.* 2021).

Da tali evidenze emerge quindi l'assoluta rilevanza della pianificazione formativa ai fini dell'aumento della propensione formativa delle pubbliche amministrazioni e un'ancor maggiore rilevanza dell'analisi dei fabbisogni, che mostra di avere un impatto non solo sull'aumento della propensione formativa ma anche sull'incremento dei tassi di accesso generale, di quello femminile e degli over 50. Anche l'attività di progettazione e di valutazione produce un effetto positivo sul tasso di accesso mentre l'attività di valutazione può produrre un incremento anche dell'intensità. Il basso utilizzo di questi strumenti può essere quindi considerato alla base di performance insoddisfacenti del processo formativo nella PA e ne andrebbe quindi auspicato un forte incremento.

Analisi dei fabbisogni, punto di forza per una maggior partecipazione



Box 3.2 Il Club dei Formatori della Scuola nazionale dell'amministrazione

Il Club dei Formatori è un network promosso dalla SNA, a partire dal 2017, che riunisce i responsabili della formazione di 46 amministrazioni centrali e che rappresenta la sede permanente del confronto sui percorsi formativi pianificati dalla SNA. Al suo interno sono rappresentate numerose amministrazioni, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai Ministeri, alle agenzie, enti e istituti di ricerca.

Il Club dei Formatori persegue diverse finalità. La prima consiste nella necessità di aumentare il grado di coerenza fra la programmazione didattica della SNA e le effettive esigenze formative delle amministrazioni, con l'obiettivo di superare, laddove possibile, il gap formativo delle istituzioni coinvolte. Un'altra finalità è di agevolare lo scambio di informazioni, esperienze e pratiche tra gli uffici di formazione delle diverse amministrazioni, con l'obiettivo di fare rete. Il Club intende infine fornire un supporto metodologico ai responsabili della formazione nell'analisi dei fabbisogni e nella costruzione dei piani formativi, nell'ottica della formazione dei formatori. È infatti realizzato un confronto, tra maggio e settembre di ogni anno, fra il Club dei Formatori e le amministrazioni presenti nel Club al fine di discutere il programma di massima, di raccogliere osservazioni e richieste di integrazioni e rilevare i fabbisogni formativi. Il modello di analisi delle esperienze di organizzazione della formazione delle amministrazioni che partecipano alla rete, riferite e studiate nel Club, presenta cinque dimensioni di osservazione: dall'integrazione con i processi di programmazione strategica alla rilevazione dei fabbisogni formativi, dalla gestione delle candidature alla valutazione dell'e-learning e della didattica.

Competenze
informatiche, il
tallone d'Achille

Secondo quanto emerge da INDACO-PA, sono diverse le competenze che il personale della Pubblica amministrazione ritiene rilevanti per poter erogare un servizio ottimale. La quasi totalità delle Unità istituzionali considera importanti, a tal fine, l'attitudine alla risoluzione dei problemi, il relazionarsi con colleghi e/o con l'utenza esterna e le competenze informatiche; solo poco più di un terzo, invece, considera importante la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera; quest'ultimo dato è molto influenzato da quanto accade nelle amministrazioni locali, in quanto le abilità linguistiche hanno un peso superiore a livello centrale.

La padronanza delle competenze da parte del personale in servizio è ritenuta adeguata da quote di Unità istituzionali che oscillano tra il 90% e il 40%, a seconda della specifica competenza. La padronanza non soddisfacente di determinate competenze dovrebbe essere il motivo che spinge le Unità istituzionali ad investire nel loro adeguamento. Analizzando la rilevanza delle competenze all'interno dei corsi di formazione, tra le più frequenti si trovano le competenze amministrative e contabili e l'attitudine al problem solving. Le quote minori, inferiori al 50%, riguardano invece il lavoro con i dati, la capacità di comunicare efficacemente in forma scritta e orale e la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera. Nelle amministrazioni centrali, le quote di Unità istituzionali in cui le suddette competenze hanno

Competenze
amministrative
e contabili,
dove puntano le
amministrazioni

un ruolo rilevante nella formazione sono superiori a quelle osservate nelle amministrazioni locali.

L'analisi della coerenza tra le competenze considerate importanti e quelle che sono state sviluppate tramite le attività formative realizzate nel 2018 mostra una situazione diversificata. La 'coerenza positiva' (percentuale di Unità istituzionali che attribuiscono un ruolo rilevante nei corsi di formazione a una competenza indicata tra quelle importanti per l'erogazione di un servizio ottimale) presenta dei valori molto diversi a seconda della competenza considerata: la maggior parte delle competenze ha una coerenza positiva compresa tra il 63% e il 73%; alcune competenze hanno una coerenza positiva bassa, come la capacità di interagire e gestire informazioni in lingua estera (quasi il 40%) e la comunicazione efficace in forma scritta e orale (46%), altre una coerenza positiva molto elevata, quali le competenze amministrative e contabili, che raggiunge l'86,1%. Per ciò che attiene alla 'coerenza negativa' (percentuale di Unità istituzionali che non attribuiscono un ruolo rilevante nei corsi di formazione a una competenza non indicata tra quelle importanti per l'erogazione di un servizio ottimale), il valore più elevato si ha per la gestione di informazioni in lingua estera (91,4%), mentre il più basso per le competenze amministrative e contabili (54,8%); allo stesso modo, la comunicazione efficace in forma scritta e orale, il lavoro con i dati e il lavoro in gruppo hanno una coerenza negativa intorno o superiore all'80%.

La coerenza tra fabbisogni di competenze e formazione erogata

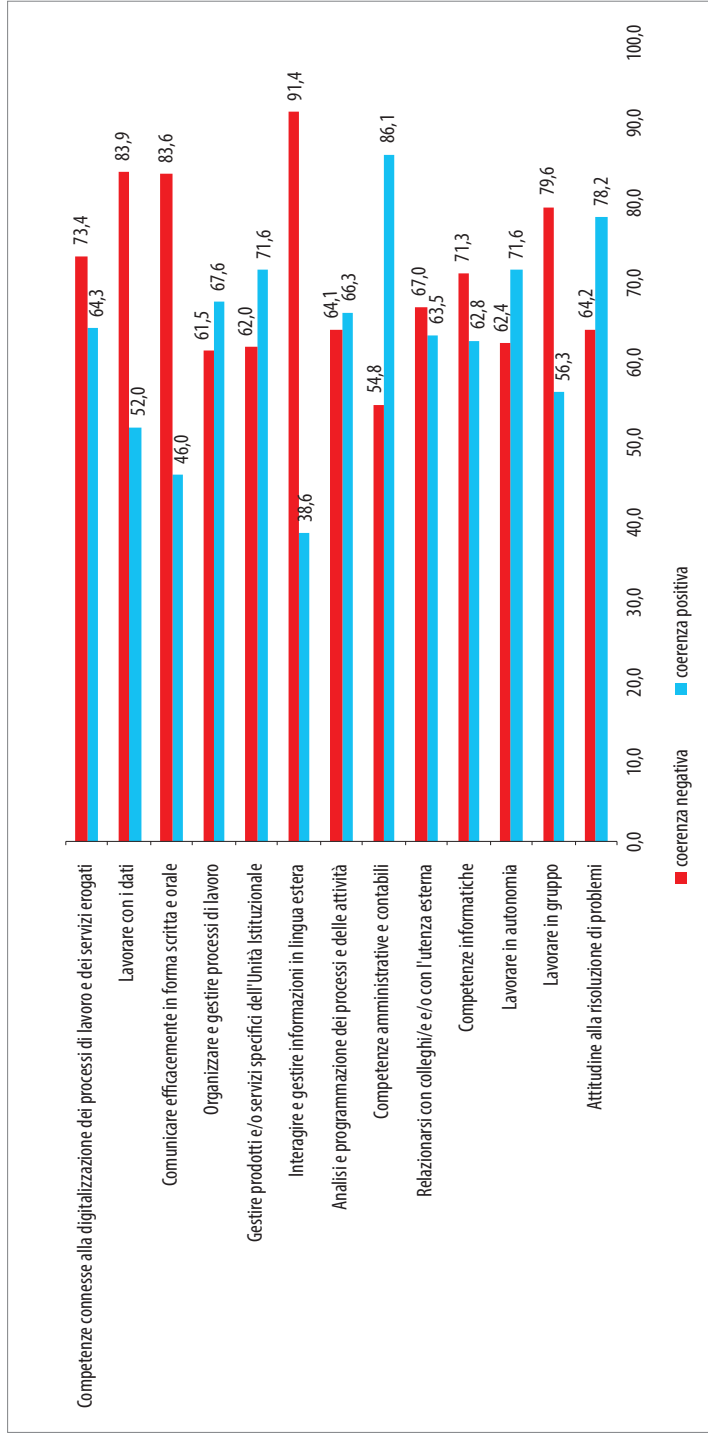
Il tema delle competenze è oggi al centro del dibattito soprattutto per l'esigenza di accelerare il processo di digitalizzazione. In questi mesi, le pubbliche amministrazioni rivelatesi più capaci di rispondere alle domande derivanti dalla pandemia e di ripensare la propria organizzazione del lavoro sono state quelle che avevano precedentemente investito sull'innovazione e sul capitale umano (FPA 2020). D'altra parte, l'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali rappresenta ormai una necessità e non solo una sfida, nell'obiettivo di accrescere l'efficienza della macchina amministrativa, contenendone i costi e sviluppando una relazione più proficua e trasparente con cittadini e imprese, basata sulla riconfigurazione dei servizi e sulla riduzione degli adempimenti a loro carico.

Dai dati INDACO-PA emerge che un quinto delle Unità istituzionali intervistate ha adottato innovazioni tecnologiche 4.0 per la digitalizzazione dei servizi e delle procedure interne di lavoro. Non si riscontrano differenze rilevanti per livello di amministrazione, mentre si evince una maggiore predisposizione ad adottare innovazioni tecnologiche al crescere della classe di personale in servizio. Valori superiori si rilevano nel Nord-Est e al Centro, meno al Sud e alle Isole.

Digitalizzazione, un quinto delle amministrazioni è 4.0



Grafico 3.5 Livelli di coerenza fra competenze ritenute importanti per erogare un servizio ottimale e competenze con un ruolo rilevante nei corsi di formazione nelle Unità istituzionali. Anno 2018 (%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA

Box 3.3 Il Syllabus Competenze digitali per la PA

Il progetto Syllabus, sviluppato dal Dipartimento della Funzione pubblica, coadiuvato da Foromez PA, mira a rafforzare e consolidare le competenze digitali di base del personale della Pubblica amministrazione.

Sulla base di un documento che descrive il set minimo delle conoscenze e abilità digitali che ogni dipendente pubblico dovrebbe possedere, il Syllabus si rivolge sia ai dipendenti che vogliono autonomamente intraprendere un percorso di autoverifica delle proprie competenze, sia alle amministrazioni che vogliono pianificare interventi formativi, sia infine alle società di formazione che intendono costruire corsi formativi in linea con il Syllabus. Articolato in cinque aree tematiche e tre livelli di padronanza, il Syllabus rappresenta infatti uno strumento che consente al dipendente di fare un'autoverifica delle competenze digitali e che supporta l'amministrazione a progettare i corsi volti a indirizzare i fabbisogni formativi rilevati.

Il percorso di autoverifica comprende una batteria di oltre mille domande, 113 indicatori di conoscenze e abilità, organizzati a loro volta in 11 competenze, secondo 3 livelli di padronanza (base, intermedio, avanzato), raggruppati in cinque aree di competenza (dati, informazioni-documenti informatici, comunicazione e condivisione, sicurezza-servizi online, trasformazione digitale).

È possibile per i dipendenti pubblici accedere, sulla base delle proprie esigenze, a corsi di formazione online gratuiti e monitorare i progressi nel tempo.

Il progetto presenta diversi elementi innovativi: se da una parte, consente di promuovere la cultura digitale attraverso una base condivisa di conoscenze e capacità tecnologiche tra i dipendenti pubblici, dall'altra, rafforza la capacità istituzionale e l'efficienza della PA attraverso la promozione di interventi formativi personalizzati sulla base di una rilevazione strutturata ed omogenea degli effettivi fabbisogni formativi. Promuove, inoltre, la mappatura delle competenze nelle amministrazioni pubbliche ai diversi livelli di governo, anche nell'ottica di favorire efficaci politiche di gestione del personale, favorendo la diffusione delle iniziative di E-government e la realizzazione dell'Open government.

Le amministrazioni che avranno applicato questo progetto potranno disporre, a breve, di uno spettro sulle competenze presenti e di evidenze empiriche sulle quali assumere il personale o rafforzare le competenze dei dipendenti.

Fra le principali dinamiche di cambiamento in grado di condizionare l'efficacia del lavoro pubblico è centrale la questione del seniority management. L'età media molto avanzata dei dipendenti pubblici italiani richiede infatti una particolare attenzione, da parte delle organizzazioni pubbliche, alla gestione dell'età, soprattutto in un contesto di crescente innovazione tecnologica. Ciò richiede non solo la capacità di rafforzare le competenze del personale pubblico ma, soprattutto, di contenere il rischio della loro obsolescenza. Gli over 50 nel 2018 rappresentano circa il 58% del personale in servizio nella Pubblica amministrazione. La percentuale cresce se si considerano solo le amministrazioni centrali, ed è più ampia nel Sud e nel Centro-Italia rispetto alle aree settentrionali del Paese.

Seniority management, quando a invecchiare sono le competenze



Il tasso di partecipazione formativa e il tasso di accesso alla formazione degli over 50, rilevati da INDACO-PA, sono più bassi di quelli degli under 50. Un over 50 in media partecipa a corsi di formazione per quattro ore in meno rispetto a un under 50. Attività più inclusive rispetto ai corsi risultano essere la partecipazione a convegni, seminari e/o workshop, seguita dall'autoapprendimento tramite formazione a distanza, dal *training on the job*. Meno diffuse sono la partecipazione a circoli di qualità o a gruppi di auto-formazione e la rotazione programmata delle mansioni lavorative.

Meno della metà delle Unità istituzionali con presenza di over 50 ritiene che le competenze di questi ultimi debbano essere profondamente aggiornate e omogeneizzate con quelle dei lavoratori più giovani.

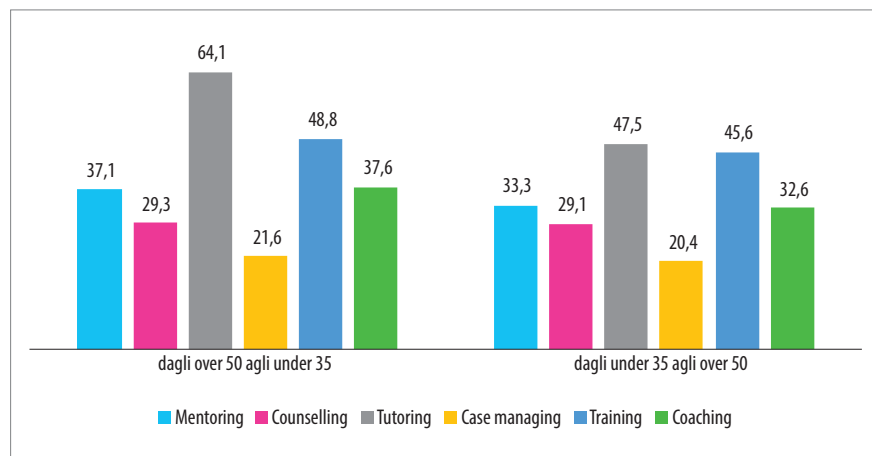
Lo strumento più diffuso per l'aggiornamento delle competenze degli over 50 risiede nella relazione lavorativa quotidiana diretta con colleghi e/o responsabili, indicata da oltre due terzi delle Unità istituzionali. Questo dato, analizzato congiuntamente all'informazione che quasi la metà delle Unità istituzionali lascia alla singola persona la responsabilità del proprio aggiornamento professionale, fa comprendere come spesso non si abbia un piano chiaro per contrastare l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori più anziani. A conferma di ciò, si osserva che meno del 15% delle Unità istituzionali organizza corsi esclusivamente dedicati al personale in servizio over 50, mentre molto più frequentemente si punta su corsi di formazione a partecipazione mista di under 35 e over 50.

Tra le Unità istituzionali con presenza di over 50 nel proprio personale, meno di un quinto utilizza strumenti di seniority management come l'apprendimento intergenerazionale delle competenze, attraverso il trasferimento delle conoscenze dai lavoratori più anziani a quelli più giovani. Minore è la quota di Unità istituzionali che si avvale del trasferimento nella direzione opposta. All'aumentare dell'ampiezza dell'Unità istituzionale aumenta anche la diffusione del trasferimento intergenerazionale.

Riguardo al trasferimento dagli over 50 agli under 35, i metodi, i più utilizzati sono il *tutoring*, il *training* e il *coaching*; seguono, con percentuali minori, il *mentoring*, il *counselling* e il *case managing*. L'attenzione delle Unità istituzionali è rivolta principalmente alle competenze tecnico-operative o specifiche al lavoro, alle competenze amministrative e di contabilità e all'attitudine al *problem solving*.

L'apprendimento
intergenerazionale,
un percorso
a due vie

Figura 3.7 Metodi di trasferimento delle competenze dagli over 50 agli under 35 e viceversa. Anno 2018



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA

Fra le Unità istituzionali che hanno utilizzato strumenti di trasferimento inter-generazionale dagli under 35 agli over 50, la maggior parte utilizza il *training*, il *tutoring*, mentre un ruolo secondario assumono il *mentoring*, il *coaching*, il *counselling* e il *case managing*. Oggetto del trasferimento sono in primo luogo le competenze informatiche e la capacità di contribuire al lavoro di gruppo.

3.4 Conclusioni e prospettive

Le sfide che attendono oggi la Pubblica amministrazione sembrano essere ancora più rilevanti e complesse di quanto si potesse immaginare appena qualche anno fa. Nuove esigenze di cambiamento si sommano infatti a tradizionali criticità, per superare le quali sarà necessario immaginare diversi scenari organizzativi improntati sulla revisione delle attuali dinamiche di funzionamento del pubblico impiego e della macchina amministrativa all'interno della quale esso opera.

D'altra parte, il segno e la portata delle trasformazioni demografiche e tecnologiche in corso impongono un'accelerazione decisa verso la costruzione di una PA evoluta, capace di rispondere alla crescente domanda di servizi qualificati da parte della collettività.

L'innovazione del lavoro pubblico richiede però il superamento di alcuni stereotipi, che ne hanno incrinato, in passato, la reputazione, ma soprattutto



il ripensamento dei ruoli e dei profili professionali, una revisione delle attuali logiche di reclutamento e dei modelli concorsuali, dei sistemi di valutazione delle competenze, in prospettiva maggiormente orientate alle *soft skills* e alle competenze trasversali, e una maggiore e più pervasiva valorizzazione del personale.

È realistico pensare che, almeno in parte, i fattori di promozione al cambiamento per innovare la cultura e l'organizzazione del lavoro pubblico saranno il portato degli effetti della trasformazione digitale in atto che riveste un ruolo rilevante giocato nel plasmare la domanda di lavoro ed evidenzia la necessità di operare un adattamento continuo delle competenze della forza lavoro (Gassmann *et al.* 2010). A ciò, si dovrebbe aggiungere che l'emergenza Coronavirus ha imposto l'esigenza di operare un'innovazione dirompente e un'accelerazione del programma di riforme politiche nell'ambito della digitalizzazione, che va dalla governance dei dati, ai servizi digitali, ai mercati digitali e alla costruzione di una strategia sulla sicurezza informatica. Ciò sarà possibile grazie a una serie di strumenti finanziari straordinari, che si aggiungono agli ordinari programmi di coesione, e che saranno finalizzati a superare le vulnerabilità rappresentate dalla disponibilità delle tecnologie e delle infrastrutture e dal basso livello di competenze digitali (Pedone 2021).

La reale capacità di operare una profonda trasformazione indotta dalla crescente digitalizzazione incontra però un evidente ostacolo nell'attuale struttura demografica del pubblico impiego: l'invecchiamento degli occupati nella Pubblica amministrazione è un fenomeno osservato e prevedibile, frutto di un'assenza di programmazione o di scelte discutibili operate nel passato che hanno, da un lato, prolungato la vita lavorativa degli individui, generando un aumento dell'invecchiamento 'dall'alto', dall'altro bloccato il turnover, provocando un invecchiamento 'dal basso'.

L'analisi condotta in due settori cruciali della vita del Paese, l'istruzione e la sanità (e confermata nel settore della ricerca pubblica), restituisce un quadro drammatico della situazione, caratterizzato da vincoli alla spesa per il personale, da carenze di personale specialistico e da una generalizzata predominanza delle coorti di over 60 fra medici, infermieri, docenti, personale Ata e ricercatori e una presenza molto diradata di coorti giovani. Nei prossimi anni il passaggio dei baby boomer provocherà prima un forte invecchiamento della forza lavoro e in seguito un forte turnover. Per sostituire molte delle professionalità uscite occorreranno lunghi periodi di formazione (si pensi a un medico specializzato, la cui formazione richiede fino a 10 anni, ma anche a un docente, per non parlare del ricercatore) e questo richiede una particolare attenzione alla programmazione.

Quanto sta accadendo negli ultimi anni rischia di essere solo un assaggio di quanto è destinato ad accadere se non si interverrà prontamente. Inoltre la struttura demografica inciderà sulla domanda di questi servizi: per la scuola si assisterà alla decrescita del numero di ragazzi e ragazze in età scolare, mentre, per la sanità, il numero di anziani da assistere sarà destinato ad aumentare. I problemi non sono legati solo a questioni di numerosità, ma occorre tener conto anche del fatto che il cambiamento strutturale del personale (ad esempio nel settore sanitario) richiederà un marcato ripensamento e riorientamento delle politiche e dei sistemi di gestione del personale (Isolani e Comi 2019). Lo stato dell'arte dell'offerta di formazione continua, disponibile oggi per i dipendenti pubblici, mostra una situazione di evidente carenza e di grande difficoltà da parte della Pubblica amministrazione nel rispondere all'esigenza di sviluppo delle loro competenze professionali. Il dimezzamento delle risorse finanziarie dedicate alla formazione, operato nell'ultimo decennio, ha indubbiamente danneggiato gravemente la qualità del capitale umano, anche a causa del prevalere di adempimenti piuttosto che di promozione delle nuove competenze, mentre le pratiche di *seniority management*, per favorire la diffusione dell'apprendimento intergenerazionale, risultano ancora poco diffuse. Sullo sfondo dei dati INDACO-PA e delle dinamiche che mostrano, rimane la questione posta nell'ultimo decennio alle pubbliche amministrazioni: "offrire più servizi, di migliore qualità e con meno risorse finanziarie e umane" (Tronti 2016).

Su tale sfondo si innesta la sfida che richiede un duplice cambiamento ai lavoratori pubblici: il primo riguarda il passaggio dall'*avere conoscenze* all'*agire con competenza*; il secondo, quello dalla padronanza di conoscenze e competenze specialistiche (*hard skills*) a competenze che riguardano "aspetti valoriali, comportamentali e relazionali (*soft skills*) il cui apprendimento ha luogo soprattutto durante il lavoro quotidiano ... piuttosto che nelle aule dei tradizionali corsi di formazione" (*ibidem*). È altresì necessario invertire la rotta che ha condotto al declino di questi anni, consentendo alle pubbliche amministrazioni di tornare ad accedere a maggiori finanziamenti per la spesa in formazione del proprio personale, rispetto a quanto avvenuto nell'ultimo decennio.

È d'altra parte fondamentale cogliere le sfide, le opportunità e i vantaggi che l'intelligenza artificiale può fornire oggi alla Pubblica amministrazione nell'implementare un servizio di *Labour Market Intelligence*, inteso come strumento di contenimento dello skill mismatch. Un servizio di grande utilità per la cittadinanza, la comunità scientifica, le aziende, il mondo dell'istruzione e della formazione e i policy maker, che rappresenta una grande sfida per il futuro, ma soprattutto un'opportunità che la Pubblica amministrazione ha per ribadire e affermare il proprio ruolo centrale nella società.



Bibliografia

- Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A., Schirru V. (2021), *La formazione dei dipendenti pubblici. Alcuni principali risultati di INDACO-PA*, Roma, Inapp (in corso di pubblicazione)
- Bandera S., Donzelli P., Labriola T. (2021), Programmazione dell'offerta formativa, revisione dei processi e nuovo modello organizzativo della formazione, in SNA (a cura di), *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, Formello (RM), Miligraf, pp.315-325 <<https://bit.ly/3pBUHlm>>
- Battini S., Gasparrini S. (2020), Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia, *Sinapsi*, X, n.1, pp.3-32 <<https://bit.ly/2SIJ8sM>>
- Cnel (2020), *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)*, Roma, Cnel <<https://bit.ly/3g7mP35>>
- Corte dei conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica* Roma, Corte dei conti <<https://bit.ly/3zeV1Br>>
- De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano
- De Rose A., Racioppi F., Checucci P., Arezzo M.F., Polli C. (2019), The workforce aging and challenges for policy and for business. The case of Italy, *Review of European Studies*, 11, n.4, pp.60-69
- Espa E. (2020), Introduzione e sintesi del Rapporto, Intervento a *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel, 15 gennaio <<https://bit.ly/3v9sLgq>>
- FPA - Data Insight (2020), *Lavoro pubblico 2020*, Roma, FPA Digital 360, 6 luglio <<https://bit.ly/3pF681Z>>
- Gassmann O., Enkel E., Chesbrough H. (2010), The future of open innovation, *R&D Management*, 40, n.3, pp.213-221 <<https://bit.ly/3ggTjGQ>>
- Giovannelli M., Nugnes D. (2020), Uno sguardo sulla Pubblica amministrazione, *Sinapsi*, X, n.1, pp.144-149
- Isolani L., Comi F. (2019), Invecchiamento nel settore sanitario italiano. Dalle criticità alle soluzioni possibili, *Diritto della Sicurezza sul Lavoro. Rivista dell'Osservatorio Olympus*, n.1, pp.9-20 <<https://bit.ly/3grzbC0>>
- Mastrogiuseppe P., Talamo V. (2020), Contrattazione collettiva del lavoro pubblico e concertazione sociale, *Sinapsi*, X, n.1, pp.55-82
- MEF-RGS (2019a), Conto Annuale, *Focus 16 Scuola*, Roma, MEF-RGS <<https://bit.ly/3vrlRSq>>
- MEF-RGS (2019b), Conto Annuale, *Focus 19 Enti di Ricerca*, Roma, MEF-RGS <<https://bit.ly/3wsFps7>>
- MEF-RGS (2019c), Conto Annuale, *Focus 23 Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, MEF-RGS <<https://bit.ly/2U97Qx5>>
- MEF-RGS (2019d), Conto annuale. *Distribuzione dei dipendenti per età*, Roma, MEF-RG <<https://bit.ly/3gN1g6U>>
- MEF-RGS (2019e), Conto annuale. *Il Turn Over*, Roma, MEF-RG <<https://bit.ly/3d5C9ey>>
- MEF-RGS (2019f), *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2009-2018*, Roma, MEF <<https://bit.ly/35jdXRQ>>
- MEF-RGS (2020a), Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n.21, Roma, MEF-RGS
- MEF-RGS (2020b), *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n.7, Roma, MEF-RGS <<https://bit.ly/3xkqyA4>>
- Ministero della Salute (2020), *Il personale del sistema sanitario italiano. Anno 2018*, Roma, Ministero della Salute <<https://bit.ly/3wmB7CH>>

Monda P. (2020), Lavoro pubblico e trasformazione digitale, *Sinapsi*, X, n.1, pp.119-130

Pedone A. (2021), Le priorità per la formazione nella Pubblica Amministrazione a livello europeo e internazionale, in Senato della Repubblica, Inapp, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (a cura di), *XX Rapporto sulla Formazione Continua in Italia*, Roma, Inapp (in corso di pubblicazione)

Tronti L. (2016), *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, Working Paper n.4, Roma, CIRET - SNA <<https://bit.ly/3iFNoOo>>

World Bank Group (2020), *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Washington, The World Bank <<https://bit.ly/3xqiCx5>>



Focus - Sfide e opportunità della Labour market intelligence (LMI)

Sfide e opportunità della Labour market intelligence

Questo focus esamina sfide che la Pubblica amministrazione deve affrontare e opportunità che può cogliere implementando AI in un servizio di LMI inteso come strumento di contenimento dello skills mismatch.

La recente evoluzione dell'IT ha spinto la società digitale contemporanea verso l'uso dell'intelligenza artificiale (AI)¹, le reti neurali artificiali (ANNs)², *Machine learning* (ML)³, *Deep learning* (DL)⁴, *Natural language processing* (NLP)⁵ e *Labour market intelligence* (LMI)⁶, tecnologie inimmaginabili pochi anni fa.

Nello stesso periodo lo *skills mismatch* ha continuato a incidere sulle economie mondiali. Secondo il report *Fixing the Global Skill Mismatch* (BCG – OCSE 2020), il disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle possedute dai lavoratori colpisce due lavoratori su cinque, 102,4 milioni di persone nell'Unione europea, 1,3 miliardi al mondo.

Verso un LMI pubblico come risposta allo Skills Mismatch

Le funzioni offerte dalla maggioranza di modelli e sistemi LMI esistenti rispondono

ai requisiti delle organizzazioni private e in misura minore ai bisogni della comunità di ricerca. Le aziende se ne servono per analizzare l'andamento dei mercati, le fluttuazioni quali-quantitative della forza lavoro e per automatizzare la gestione delle risorse umane. Il maggior numero di LMI rivolti alla ricerca sono attualmente al livello sperimentale, limitati a un numero ristretto di settori economici/classi delle professioni, o a un solo ambito territoriale/lingua. È difficile trovare LMI che includano i dati provenienti dal dominio dell'istruzione e formazione, mentre servizi di LMI erogati alla cittadinanza risultano ancor più rari.

La caratteristica comune delle piattaforme esistenti è che rappresentano strumenti di analisi descrittiva, informano sul passato e presente, sono quindi classificabili come servizi di *Labour market information*. Un sistema di *Labour market intelligence* deve implementare anche le funzioni di analisi predittiva.

LM information: raw data normally used to exchange information inside operative service processes relating to the LM;
LM intelligence: tools, algorithms and procedures to manipulate LM information.
(Mezzanzanica *et al.* 2019, ed. orig.)

¹ Abilità di un computer di ragionare e svolgere funzioni simulando il comportamento umano.

² Modello computazionale composto di 'neuroni' artificiali, ispirato a una rete neurale biologica.

³ Sottoinsieme dell'intelligenza artificiale che ha come scopo la creazione di algoritmi in grado di apprendere o migliorare le proprie performance con l'esperienza.

⁴ Sottoinsieme dell'apprendimento automatico basato sull'apprendimento dai dati derivati dalle reti neurali artificiali.

⁵ Implementazione dell'intelligenza artificiale nel campo della processazione automatica delle informazioni scritte o parlate in una lingua naturale.

⁶ Refers to the use and design of AI algorithms and frameworks to analyze Labour market data for supporting decision making (Boselli *et al.* ed. orig.).

Rispondere alle sfide dello *skills mismatch* e rendere fruibili i servizi mirati a ridurlo significa analizzare, individuare e informare l'utenza sul divario tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle possedute, nonché orientare sulle opportunità di *upskilling* e *reskilling*.

I processi da mettere in atto per progettare ed erogare un servizio di LMI richiedono una conoscenza approfondita del mercato del lavoro, delle politiche attive per l'impiego, dell'offerta formativa e dei diversi sistemi di classificazione nazionali e internazionali (figura 1).

Il settore privato non è in grado di fungere da volano di questi processi in quanto non è competente negli ambiti di classificazioni, ontologie, risultati di apprendimento, i quali – oltre al mercato del lavoro – devono far parte di ogni LMI inteso come strumento per il contenimento dello *skills mismatch*.

La progettazione ed erogazione di un servizio di LMI *multistakeholder* è quindi la prerogativa della Pubblica amministrazione in

quanto portatrice della conoscenza scientifica e amministrativa di tutti gli ambiti che concorrono per assolvere a tale compito.

Real-time vs survey-oriented analysis

Il modo tradizionale per acquisire informazioni sul mercato del lavoro è basato sulle indagini come metodologia scientifica principale in grado di garantire informazioni accurate e dati ben formati. D'altra parte, tale metodo soffre di una latenza variabile in funzione del tempo necessario per progettare ricerche, raccogliere questionari, elaborare dati e produrre report.

I sistemi LMI basati sui Big Data e supportati dall'intelligenza artificiale possono fornire dati, analisi predittive e strumenti utili a tutti gli stakeholder, in tempo reale, dai set di dati aperti per i *data scientists* alle *app mobile* per i cittadini (figura 2).

Sfide e opportunità

La velocità di cambiamento del mercato del lavoro non è l'unico fattore determinante del *mismatch* tra domanda e offer-

Figura 1. Dai Big Data al Labour Market Intelligence

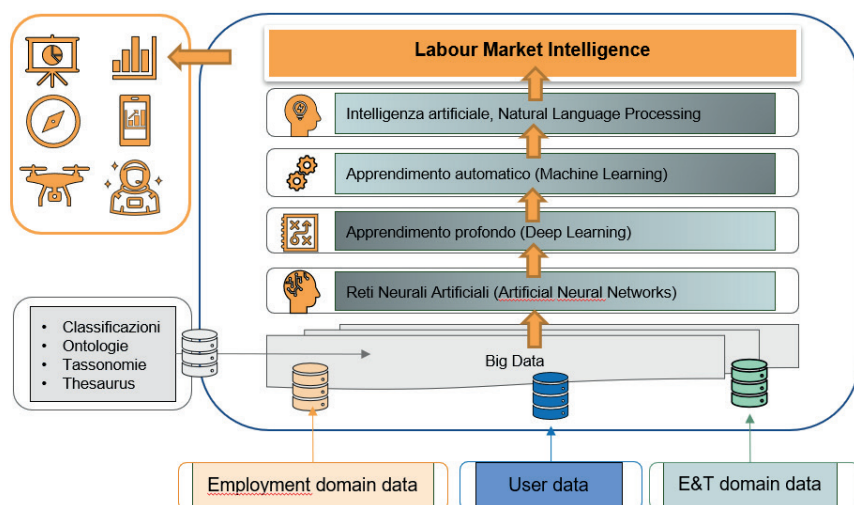
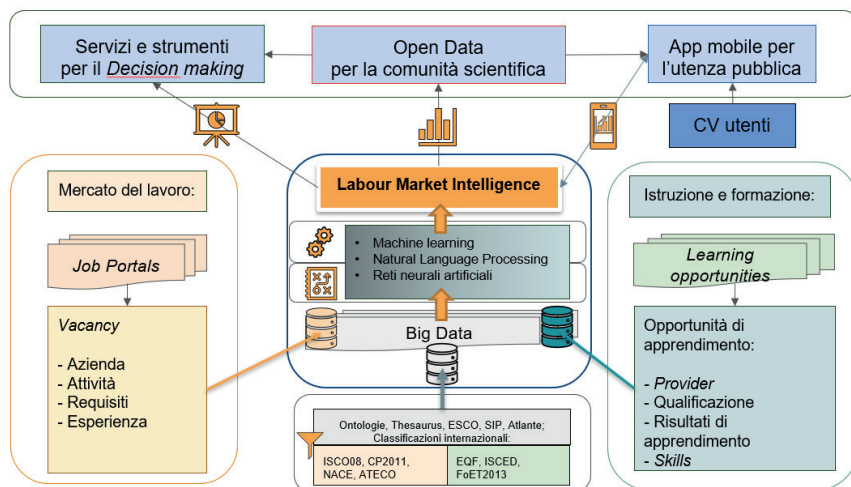


Figura 2. Real-time Multistakeholder LMI System



ta, la frammentazione di sistemi locali e la bassa intensità di dialogo tra il mondo del lavoro e quello dell'istruzione e formazione contribuiscono al fenomeno impattando in maniera altrettanto forte.

Per dare un impulso al cambiamento in grado di ridurre tale divario è necessario superare il paradigma attuale e sfruttare appieno tutti i presupposti oggi disponibili (dati, classificazioni, tecnologie ecc.) e arrivare a un modello aperto, sinergico, interoperabile e condiviso.

Le pubbliche amministrazioni possono contribuire a tale cambiamento adottando classificazioni comuni, pubblicando dati di propria competenza in formato aperto e favorendo l'interoperabilità dei propri servizi implementando *Application programming interfaces* (APIs).

Per affrontare in maniera organica queste sfide e cogliere con vigore quest'opportu-

rità, un'attenzione particolare va dedicata al coinvolgimento e alla formazione-informazione degli stakeholder del settore pubblico afferente ai domini dell'occupazione, professioni, istruzione e formazione. La consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo in un quadro complessivo può favorire la partecipazione di tutti gli attori coinvolti a un processo di integrazione di diversi sistemi in una piattaforma in grado di ridurre il *mismatch* e facilitare le transizioni.

Conclusioni

La disponibilità di fonti di dati, ontologie e tecnologie di oggi ci permette di guardare oltre l'orizzonte e progettare sistemi LMI complessi, basati sulla AI, in grado di prevedere competenze e professioni del futuro ed erogare servizi di *real-time* LMI *multistakeholder*⁷ (Box 1).

⁷ Coinvolgimento di più soggetti interessati a un'attività, nel caso specifico: cittadini, ricercatori, aziende, mondo dell'istruzione e formazione e policymaker.

Box 1. Fonti dati, classificazioni e tecnologie

Fonti dati:

Job portals privati e pubblici

Learning opportunities and qualifications portals in Italia e UE

Microdati utente (CV)

- Classificazioni, ontologie, tassonomie e thesaurus:
- Inapp-Istat SIP, Inapp Atlante del lavoro, Istat CP2011 e ATECO, ESCO, Eurostat NACE, ISCO, ISCED, FoET 2013, EQF, Thesaurus ILO

Tecnologie:

- *Web scraping* e APIs
- *Big data*, *Data warehouse*, *Data mart*
- *Artificial Intelligence*:
 - *Artificial neural networks*
 - *Deep learning*
 - *Machine learning*
 - *Natural language processing*
 - *Labour market intelligence*
- Open Data
- *Mobile apps & responsive websites*

Se qualche anno fa i dati e le tecnologie a disposizione non permettevano la costruzione del sistema proposto, lo scenario di oggi è radicalmente cambiato. Pubblicando i dati in formato aperto (Open Data), usando le API, implementando le ontologie comuni, usando le tecnologie di ultima generazione di NLP, ML e AI, il risultato è raggiungibile e un sistema pubblico di *Real-time* LMI e *multistakeholder* oggi è possibile.

Offrire servizi di qualità ai propri stakeholder è la missione principale di ogni Pubblica amministrazione. Erogare un servizio di grande utilità come un *Real-time* LMI sarà una grande sfida per il futuro, ma soprattutto una grande opportunità per ribadire e affermare il proprio ruolo centrale nella società. È una sfida dalla quale la Pubblica amministrazione non può esimersi, ma è anche un'opportunità che non deve perdere.



4 Misure di intervento a favore dell'occupazione



Sintesi

I processi di distruzione e di creazione di posti di lavoro, normalmente generati dalle dinamiche del mercato del lavoro – in questo periodo accentuati dallo shock pandemico – hanno rivelato squilibri nei confronti dei quali si sono rese necessarie (e tuttora lo sono) diverse misure di intervento. La crisi occupazionale ha colpito molte categorie sprovviste di tutele richiedendo robusti interventi di sostegno emergenziale. Ciò ha palesato una domanda di tutele vasta e generalizzata alla quale è necessario dare risposta attraverso un riordino del sistema della protezione sociale. Una crisi così profonda e pervasiva ha mostrato come servano strumenti di welfare specifici, adeguati a sfide nuove.

Ma il cambiamento strutturale stimolato dalla pandemia, agendo sulla composizione settoriale del PIL oltre che sulle tecnologie della produzione, ha fatto sorgere nuove figure nel mondo del lavoro, e nuove modalità di prestazioni lavorative legate anche alle piattaforme digitali (in particolare distribuzione e logistica). Ciò impone di associare strutturalmente alle azioni di sostegno al reddito interventi che favoriscano l'adeguamento dell'offerta di lavoro alle profonde trasformazioni della domanda.

Queste sfide devono interessare il sistema dei servizi per il lavoro. Attraverso le ingenti risorse umane e finanziarie stanziato, la loro azione deve diventare più incisiva e tempestiva, innovando sia le modalità di erogazione dei servizi sia il campo di azione, attraverso un'azione di promozione dell'incontro tra domanda e offerta, e una stretta

collaborazione nei territori con imprese e strutture formative.

Tuttavia, ora che questo tornante della storia sembra essere stato superato, è necessario pensare a far ripartire il Paese, con il sostegno dell'Unione europea. Per questo occorrono politiche industriali, schemi di incentivazione per le imprese in settori strategici, sostegni alla domanda di lavoro qualificato, infrastrutture nuove e riconversioni tecnologiche e produttive, rafforzamento della Scuola e della Sanità.

I datori di lavoro per far fronte alla crisi hanno cercato di contenere i costi, hanno fatto ricorso alla finanza agevolata, hanno utilizzato tutti gli strumenti messi a disposizione dal Governo (Cassa integrazione, ristori, *una tantum*). Inoltre, il lavoro in remoto ha permesso a numerose imprese e alla Pubblica amministrazione di continuare a svolgere le rispettive funzioni.

Ma con il protrarsi della crisi e la conseguente dinamica strutturale appare inevitabile ricorrere in taluni casi anche al cosiddetto 'margine estensivo': la riduzione degli occupati. Si confida su una riallocazione della forza lavoro tra imprese e sulla nuova domanda di lavoro sostenuta dagli investimenti del PNRR. Tuttavia i tempi di riallocazione richiederanno ulteriori schemi di protezione dei lavoratori, visto il rischio che la rimozione del blocco dei licenziamenti si tramuti in una valanga di disoccupati.

Il rischio maggiore di soffrire per questi processi di aggiustamento ricade sui giovani e le donne. Su questi due target in particolare, si concentra



dunque la 'clausola di condizionalità trasversale a tutto il piano' contenuta nel PNRR. Il dispositivo introdotto in questo Piano straordinario consente di aprire una riflessione su una possibile nuova stagione delle politiche del lavoro 'mirate' che,

coinvolgendo direttamente anche il sistema degli appalti pubblici ed il ruolo dei diversi stakeholder, rafforzi la prospettiva di un progressivo recupero per lo Stato di un ruolo da protagonista nel garantire una 'piena e buona occupazione'.

4.1 Il cambiamento imposto dal nuovo scenario

La crisi sanitaria – che ha innescato quella economica – rappresenta un caso specifico di un problema più generale di copertura della popolazione dagli eventi negativi imprevisti. In particolare, la giustificazione, anche costituzionale (art. 38 Cost.), dell'assicurazione sociale (Draghi 2009) deriva dalla difficoltà (oltre che dall'inefficienza) di trovare una copertura privata per rischi idiosincratici – ovvero eventi negativi generalizzati e imprevisti – che, quindi, è opportuno gestire collettivamente.

Il lavoro è stata una delle dimensioni della vita più esposte a vincoli della vigilanza sanitaria. Il sistema produttivo ha mostrato una capacità di reazione notevole e la forza lavoro una capacità di adattamento e resilienza insospettabili. Si sono venute a creare alleanze e relazioni sulla base della reciprocità e della fiducia, in tempi stretti, superando questioni che a lungo hanno frenato il cambiamento organizzativo.

Certo la ferita della crisi sanitaria è profonda, in termini di PIL e di occupazione il calo è stato ingente (quasi mezzo milione di posti persi nel 2020, Istat 2021). Il Governo ha sostenuto tutte le attività e tutti i cittadini in difficoltà, sebbene non sia semplice intervenire in situazioni di emergenza così gravi. Luci e ombre, ritardi e correzioni erano inevitabili.

Sarà necessario del tempo perché i parametri socioeconomici si possano assestare: l'onda lunga della crisi economica provocata dal Covid-19 durerà a lungo e il riassorbimento dello shock non porterà al mero recupero dei livelli precedenti quanto a nuovi equilibri.

Rispetto alla crisi precedente (2008-2010) in cui la risposta è stata il contenimento fiscale e vasti programmi di austerità, la reazione europea alla crisi sanitaria ha prodotto un cambio di paradigma: si è passati da un rigido Patto di stabilità e molti vincoli finanziari a massicci programmi per la crescita e la coesione sociale (SURE, Recovery Plan).

La crisi Covid non si è abbattuta come un fulmine a ciel sereno, erano già presenti nel nostro Paese profonde criticità strutturali: dalle crescenti disuguaglianze alla povertà diffusa, dalla decrescita demografica al cambiamento tecnologico, dal lavoro di cattiva qualità (*working poor*, precarietà) all'immigrazione, alle questioni di genere, generazionali, territoriali. Inoltre, la crisi

Un nuovo
paradigma
europeo per
rispondere alla
crisi

della finanza pubblica rimane sullo sfondo e, nel post pandemia, si dovranno coniugare rilancio economico, coesione sociale e sostenibilità finanziaria. Il tentativo di trovare un equilibrio – finalmente europeo – sarà difficile da raggiungere e comporterà inevitabilmente il riassetto dei sistemi di protezione sociale, del mercato del lavoro, dei sistemi previdenziali, della tassazione, dello Stato e delle sue articolazioni, delle relazioni industriali e dell'organizzazione del lavoro, della scuola, della sanità.

Pertanto, nella fase di transizione che seguirà la fase emergenziale, anche le istituzioni italiane del lavoro sono chiamate ad una doppia sfida: da un lato adeguarsi al cambiamento tecnologico, culturale e sociale che ha indotto nuove esigenze e, dall'altro, recuperare il ritardo che si è accumulato rispetto agli altri Paesi europei nei servizi per il lavoro, il riequilibrio del welfare e il riordino complessivo del sistema.

Lavoro, la doppia sfida nel post-Covid

Molti soggetti del mondo del lavoro usciranno diversi dalla crisi, con sensibilità e preferenze nuove, ma anche con molte incertezze sul futuro. In questo contesto di trasformazione continua che caratterizza il cosiddetto 'mercato del lavoro transizionale' il ruolo dei servizi al lavoro diviene fondamentale: è necessario, infatti, superare le politiche di mera attivazione che sovrastimano l'importanza dell'azzardo morale rispetto ai rischi di selezione avversa. Sono cioè necessarie istituzioni capaci di sostenere i cittadini nel compiere scelte consapevoli, di contrastare le asimmetrie informative che alimentano scelte inefficienti e di sostenere gli individui e le famiglie durante le diverse transizioni che devono affrontare nella vita attiva.

Da tempo, a livello europeo (Libro Bianco, Delors, 1992), si rimarca il legame inscindibile delle politiche attive del lavoro con quelle passive. Il legame tra esse – e tra le istituzioni che le gestiscono – giustifica una integrazione che oggi deve fondarsi però su basi diverse rispetto al passato. Infatti, il legame prima era di tipo meramente funzionale: assicurare meccanismi di controllo della spesa pubblica e contrastare l'azzardo morale tra i soggetti titolari di aiuti pubblici. Tuttavia, i limiti di questo approccio, da tempo sostenuto anche in Italia (Marocco 2013) – anche al momento della introduzione del Reddito di cittadinanza (Mandrone e Marocco 2019) – giustificano un ripensamento. Pertanto, è necessario elaborare *un'unitaria politica di sostegno sociale*, nell'ambito della quale la contrapposizione tra sostegno economico e misure di sviluppo del capitale umano svanisca. L'aiuto al reddito deve essere inteso ad agevolare e rendere meno traumatiche le sempre più frequenti e complesse discontinuità che affrontano i cittadini (precarietà lavorativa, cambiamento tecnologico, obsolescenza professionale, bisogno di formazione continua). Al contempo, lo stesso aiuto deve consentire alle istituzioni deputate di offrire percorsi di inserimento sociale e lavorativo e di poten-

Politiche attive e passive: per un unico salvagente sociale



Ammortizzatori
sociali: verso
un sistema
universale

ziamento e aggiornamento del capitale umano, tali da far uscire in maniera stabile dal disagio le persone.

Questo nuovo approccio dovrebbe trovare spazio anche nella discussione attorno alla riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, sorta proprio sullo slancio solidaristico emerso durante la crisi pandemica e dell'ampio consenso tra le forze politiche. Al momento, tra i documenti in discussione in proposito vi è in particolare quello predisposto dal Tavolo tecnico istituito nel 2020 dall'allora Ministro del Lavoro e delle politiche sociali *pro tempore* (Commissione Catalfo) ed intitolato *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*¹. La parola d'ordine è qui 'universalismo differenziato' delle tutele: posto l'obiettivo centrale di un sistema universale, che cioè garantisca un reddito adeguato a prescindere da condizione occupazionale, settore e dimensione dell'impresa di appartenenza, va comunque salvaguardata l'esigenza di tener conto delle specificità e delle differenziazioni tra aziende e settori produttivi, mantenendo il carattere assicurativo del sistema. In questo contesto, forse proprio il legame con le politiche attive – o meglio, la costruzione di un'unitaria ed ibrida politica di sostegno sociale sopra richiamata – potrebbe agevolare proprio l'universalizzazione delle tutele, rendendo meno problematica la questione del finanziamento non contributivo del nuovo sistema di protezione sociale. Già la *frusta della pandemia*, non solo in Italia ma livello globale², è stata l'occasione per sperimentare misure emergenziali di protezione del reddito rivolte proprio a quelli prima esclusi. In molti Paesi, per la prima volta, sono stati protetti lavoratori autonomi, ma anche quelli subordinati con carriere discontinue ed, ancora, i lavoratori informali, come i *gig workers*. Ciò è stato possibile superando parzialmente l'impostazione assicurativa tradizionale e cioè legittimando, accanto al pilastro previdenziale, il sostegno della fiscalità generale. L'ibridazione con le politiche attive, focalizzata sugli esclusi, potrebbe rappresentare l'occasione per rendere veramente il sistema più universale.

4.2 I servizi per il lavoro e il ruolo dei Centri per l'impiego

Il 2020 è stato un anno impegnativo per il sistema europeo dei servizi pubblici per l'impiego (SPI): la pandemia ha provocato gravi danni economici e sociali. Gli SPI hanno avuto (e verosimilmente avranno ancor di più nel 2021) un ruolo chiave nell'attenuare gli impatti occupazionali della crisi.

¹ Reperibile all'indirizzo <https://bit.ly/3x2wHAT>.

² Per un monitoraggio continuativo si veda la pagina dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) <https://bit.ly/3hsYQMz>.

La rete europea si è dovuta confrontare con nuove sfide: flessibilità degli interventi, nuove forme di lavoro (piattaforme), accompagnamento alla transizione digitale (cambiamento tecnologico, nuove professioni e organizzazioni del lavoro), superamento e ibridazione della distinzione politiche attive/passive e politiche sociali/lavoro. Altro aspetto relativamente nuovo, come indicato dalla Commissione europea (European Commission 2020), è la dematerializzazione dei servizi per il lavoro, una digitalizzazione forzata che, in vari Paesi, era già uno standard di fornitura per molte attività dei Servizi per il lavoro. La crisi ha riallineato i Paesi su questo aspetto, incrementando rapidamente la dotazione online dei Centri per l'impiego e dei vari uffici locali predisposti alle politiche per il lavoro.

CPI, la digitalizzazione forzata

I dati Eurostat e della Direzione generale per le Politiche del lavoro della Commissione europea fanno riferimento al 2018, descrivendo una dotazione, finanziaria e di personale, che nel periodo della pandemia è stata profondamente rivista, anche nelle finalità. L'Italia, ad esempio, a partire dal 2019, si è finalmente dotata di uno strumento di reddito di base e ha strutturalmente incrementato la dotazione finanziaria e di personale degli SPI, come non aveva mai fatto nei vent'anni precedenti. Con la pandemia, poi, molte politiche si sono integrate e sono stati allentati i requisiti di eleggibilità a favore di una maggiore copertura sociale delle popolazioni più colpite dalla crisi occupazionale conseguente alle disposizioni sanitarie contro il Covid-19.

D'altro canto, ulteriori ed importanti investimenti in questo ambito sono annunciati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): in favore della Componente 1 'Politiche per il lavoro' sono stanziati 6,66 miliardi di euro. Una cifra importante, anche per porre rimedio alla scarsa attenzione passata verso il tema della formazione, delle competenze e delle politiche attive del lavoro. Le criticità sono molte: scarsa integrazione e coordinamento con altre politiche correlate (ad esempio i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale); scarso coordinamento tra il sistema centrale e quello locale; scarsa capacità di collocamento dei Centri per l'impiego; basso numero di dipendenti dei Centri per l'impiego e scarsa formazione.

Politiche per il lavoro: lo sforzo del PNRR per superare le (molte) criticità

La risposta del documento, presentato dal Governo italiano per accedere ai finanziamenti europei in questo campo, è "introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale (*upskilling* e *reskilling*) e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili". Tra le righe del PNRR, si intravede un approccio tradizionale alle politiche attive del lavoro, seppure appaia alta l'attenzione alla componente di *empo-*



werment e di innalzamento del capitale umano di queste politiche. D'altro canto, le misure di cui si chiede il finanziamento sono, nella maggior parte dei casi, saldamente incastonate nel contesto dell'ordinamento vigente così come disegnato dall'ultima riforma generale in materia (il D.Lgs. n. 150/2015), ma bisognose di completa attuazione operativa, anche per mezzo di un adeguato supporto finanziario e di capitale umano. Così nell'ambito della prima Componente (Politiche del lavoro) della quinta Missione (Inclusione e coesione) del Piano, appaiono richiamati istituti di recente introdotti, il Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL)³ e il Fondo nuove competenze⁴, per entrambi i quali si annuncia l'ulteriore estensione e rafforzamento, ma appaiono anche istituti di più vecchia fattura (ad es. l'assegno di ricollocazione)⁵. Oltre a questi interventi sono previste 5 misure diverse di investimento: il potenziamento dei Centri per l'impiego; incentivi alla creazione di impresa femminile; la creazione di un sistema di certificazione della parità di genere; il potenziamento del sistema duale; il potenziamento del servizio civile universale.

Dote finanziaria e
finalità per i CPI

In definitiva il PNRR prevede lo stanziamento di 200 milioni di euro che si andranno ad aggiungere ai 400 milioni già stanziati nel Piano nazionale di potenziamento dei Centri per l'impiego e già ripartiti alle Regioni, finalizzati all'interoperabilità dei sistemi informativi regionali e nazionali; all'incremento della capacità di pubblicizzare la gamma di servizi disponibili al fine di essere più appetibili per tutti i lavoratori e non solo per le categorie svantaggiate; alla validazione e certificazione delle competenze nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze; allo sviluppo di Osservatori regionali del mercato del lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta. Vale la pena soffermare brevemente l'attenzione sulle caratteristiche della Rete su cui insisteranno gli investimenti appena brevemente ricordati.

³ Il programma, istituito e finanziato tramite la Legge di Stabilità per il 2021, è nazionale e volto alla presa in carico finalizzata all'inserimento occupazionale. Con decreto MLPS, ancora non emanato, sono da individuare prestazioni (differenziate per tipologia di beneficiari), procedure, caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e tempi e modalità di erogazione.

⁴ Il fondo, introdotto dal decreto legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio), cofinanziato dal FSE, permette alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario alla formazione, mentre le ore in formazione sono a carico del Fondo stesso, gestito da Anpal. La dotazione finanziaria è passata dai 230 milioni iniziali a 730 milioni.

⁵ L'assegno di ricollocazione (art. 13, D.Lgs. n. 150/2015) consiste in una dote finanziaria (variabile nell'ammontare e nella durata) da spendere presso un CPI o altri soggetti accreditati per ottenere un percorso personalizzato di inserimento lavorativo. Da ultimo, è stata ri-estesa la platea dei possibili beneficiari: ai percettori di RdC e in CIGS, per il 2021 (grazie ad una previsione della legge n. 178/2020) si aggiungono quanti percepiscono la CIG per la ricollocazione (art. 24-bis, d.lgs. n. 48/2015), la CIG per cessata attività (art. 44, decreto legge n. 109/2018) e la NASPI, o Dis-Coll, da almeno quattro mesi.

Prima della crisi sanitaria, l'utenza dei servizi per il lavoro era stimata⁶ in oltre 4,5 milioni all'anno. Poco più della metà (54%) si è rivolta esclusivamente a un CPI, il 20% si è rivolto esclusivamente alle Agenzie private del lavoro (Apl) e il restante 23% si è rivolto sia a un CPI che a una Apl. Molte delle attività che l'ordinamento attribuisce loro si erogano pressoché in tutti i Centri per l'impiego, tra cui l'accoglienza (99,2%), l'orientamento di primo livello (99,7%), l'orientamento di secondo livello (92,4%), l'accompagnamento al lavoro (97,7%) e servizi alle imprese (97%), nonché l'inserimento dei lavoratori svantaggiati (90,7%), mentre la formazione professionale è al 65,2% e la creazione di impresa è al 59,4 di copertura.

La dimensione
dei SPI: utenza e
servizi

L'utenza dei servizi era così composta: 2 milioni di persone in cerca, 1,7 milioni di occupati, mezzo milione di inattivi e 300.000 studenti; 2 milioni nel Mezzogiorno, 1,7 nel Nord e poco meno di un milione al Centro; 700mila laureati, 2,2 milioni di diplomati e poco meno di 2 milioni con le medie inferiori; 1,5 milioni ha meno di 30 anni, 700.000 oltre 50 (Mandrone *et al.* 2016).

Il sistema dei servizi per l'impiego conta una capillare presenza sul territorio: esistono oltre 500 Centri per l'impiego – da cui dipendono 51 sedi secondarie e alle quali si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali – in cui ognuno dei 7.934 operatori (al netto dei navigator) gestisce mediamente all'anno 350 utenti.

Il grafico 4.1 mostra quali canali di ricerca sono stati utilizzati dagli occupati per il loro attuale lavoro. I dati si riferiscono a prima della pandemia, ma si tratta di risultati stabili nel tempo. La barra grigia indica il dato complessivo, riferito a tutti gli occupati; quella blu ai laureati, quella verde ai giovani, quella rossa agli over 50 e quella gialla ai residenti nel Mezzogiorno.

Sofferamoci sui canali informali. Gli amici, parenti e conoscenti sono utilizzati in maniera diffusa ma notiamo che il loro utilizzo è ancora più intenso per i giovani (18-39 anni) e le persone del Mezzogiorno, spia di un diffuso problema di collocazione per questa categoria. Difficile dire se è la causa o l'effetto di mercati chiusi e poco permeabili. I laureati, tipicamente, fanno minor ricorso all'informalità perché hanno un capitale umano da poter spendere e quindi prediligono le opportunità lavorative che prevedono una selezione palese (come si evince controllando il ricorso ai concorsi pubblici).

Ridurre
l'informalità
per aumentare
le possibilità, in
particolare dei
giovani

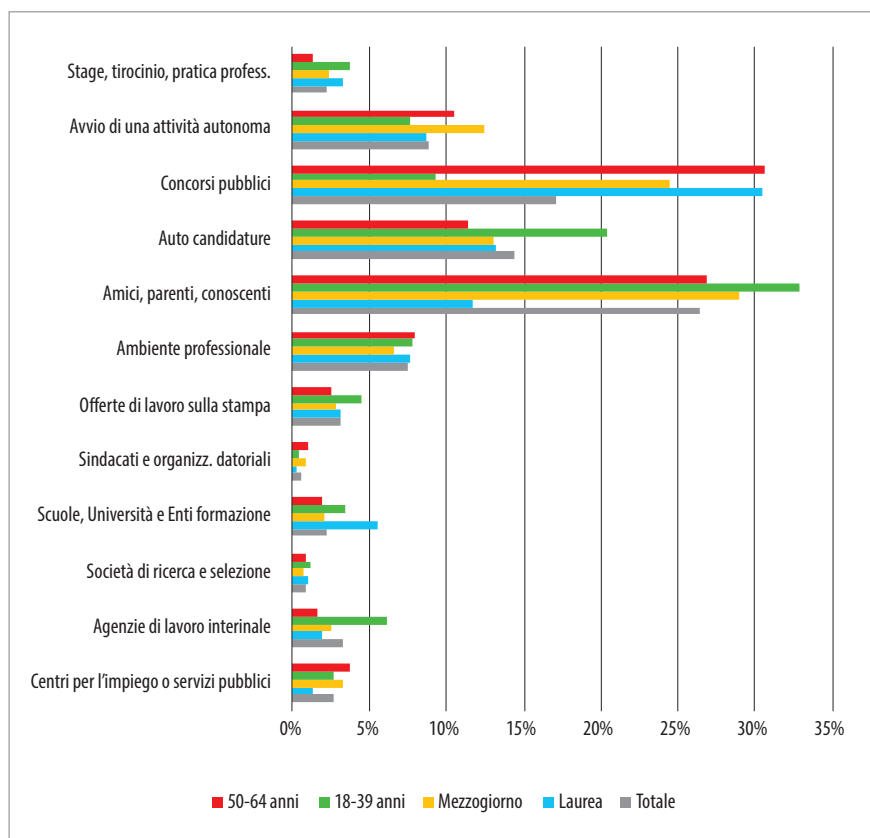
Interessante considerare gli over 50, in larga parte ancora impiegati in occupazioni relativamente più stabili ottenute molti anni fa, quando il contesto normativo ed economico era sensibilmente diverso. Si nota come il canale concorsi pubblici fosse rilevante. I giovani, proprio per la loro scarsa conoscenza del mercato, hanno fatto ricorso all'autopromozione e alle agenzie

⁶ Indagine Inapp Plus, <https://inapp.org/it/dati/plus>.



di somministrazione (ex interinali). Gli occupati nel Mezzogiorno hanno una propensione all'imprenditorialità maggiore, frutto anche di un tessuto economico con poche grandi imprese. I Centri per l'impiego, coerentemente con la funzione loro attribuita dalla legge, ormai, da oltre vent'anni, hanno una scarsa funzione collocatrice, giocando piuttosto un ruolo di orientamento ed indirizzo dell'utenza.

Grafico 4.1 Occupazione per Canali di intermediazione



Fonte: Indagine INAPP-PLUS 2018

Va precisato come la scelta di un intermediario non sia neutrale rispetto alla collocazione lavorativa: l'intermediazione informale vale oltre il 60% in Italia e Spagna, contro il 40% di Germania e Svezia (Eurostat 2018). Quando il livello di informalità è elevato sottrae al mercato del lavoro palese una grande quota di *vacancies*, riducendo la contendibilità delle occasioni di lavoro e,

conseguentemente, inibendo la concorrenza, svilendo il merito, deprimendo la produttività, il rendimento dell'istruzione ecc.

Inoltre, il tessuto economico eterogeneo dei territori produce una domanda di lavoro quali-quantitativamente assai differente, producendo squilibri territoriali e professionali marcati. In aggiunta a questi aspetti, va annoverato ancora un retaggio culturale in molti ambiti lavorativi che tendono a preferire più i lavoratori che le lavoratrici. Tutte queste tendenze si combinano fino a diventare un vero e proprio moltiplicatore di svantaggio che determina una selezione avversa così grave da giustificare l'intervento dello Stato.

L'attività dei Centri per l'impiego dedicata al Reddito di cittadinanza è stata rilevante: intorno al 45% dei richiedenti è stato preso in carico dai Centri per l'impiego e ciò, inevitabilmente, deprime la capacità di erogare servizi sul versante lavoro. Anche questa nuova doppia funzione andrebbe disciplinata meglio, in particolare per la parte di questa utenza che appare demotivata, insicura professionalmente e psicologicamente fragile risultando di difficilissima attivazione.

Reddito di
cittadinanza e
ruolo dei CPI

Durante le fasi più dure del lockdown si è ritenuto opportuno derogare alla condizionalità (Decreto Cura Italia). Ciò ha anche aperto una riflessione sui compiti di controllo dei servizi per il lavoro, sui poteri di vigilanza e gli schemi di profilazione dei beneficiari. L'ultimo dato disponibile (aprile 2021) indica come sono obbligati alla sottoscrizione del Patto per il lavoro 1.056.226 percettori di Reddito di cittadinanza, ascrivibili a 630.000 nuclei familiari (Baronio *et al.* 2021), per il 56% dei casi residenti nel Mezzogiorno, per oltre la metà dei casi sotto i 40 anni e per oltre il 72% dei casi con al massimo un'istruzione media inferiore. L'indice di profiling⁷ è molto elevato, pari all'88% ovvero sono persone di difficile collocazione lavorativa. Quasi il 31% ha sottoscritto un Patto per il lavoro entrando in programmi di politiche attive, ovvero è stato preso in carico dai Servizi per l'impiego.

4.3 Incentivi all'occupazione

I prossimi mesi, auspicabilmente, saranno contrassegnati dal passaggio dalla fase dell'emergenza sanitaria alla fase di rilancio delle attività produttive. Si riconsidereranno gli obiettivi delle politiche del lavoro: dalla protezione del posto di lavoro al sostegno alle transizioni nel mercato del lavoro, dall'attività di orientamento e formazione, alla creazione di nuova occupazione, anche attraverso una riconsiderazione della prospettiva dello Stato come 'datore di lavoro di ultima istanza' e *player* del mercato. Nella fase acuta della crisi,

⁷ L'indice è compreso tra 0, chi è pronto per lavorare, e 100, chi è difficile da impiegare.



le misure di finanza agevolata e gli ammortizzatori sociali⁸, insieme all'introduzione del divieto di licenziamento, hanno consentito agli imprenditori di preservare il più possibile la capacità produttiva di aziende sane che, sebbene colpite dagli effetti della pandemia, non sono state costrette a cessare l'attività. Inoltre, il lavoro in remoto ha consentito a molte imprese di non interrompere la produzione e alla Pubblica amministrazione di continuare a svolgere le proprie funzioni.

Il difficile
equilibrio tra
tutela delle
persone e
riassetto
produttivo

Con il protrarsi della crisi, tuttavia, gli imprenditori manifestano la necessità di ricorrere al cosiddetto 'margine estensivo' per modulare, quando necessario, il numero degli occupati. Il blocco dei licenziamenti e la parallela disponibilità di risorse per il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, utile nella fase iniziale della crisi dominata dall'incertezza, non è un'opzione cui si possa ricorrere per un tempo indefinito, in quanto può ritardare i processi allocativi di aggiustamento del sistema produttivo. D'altro canto, finita l'emergenza sanitaria, si pone il problema di come allentare il vincolo imposto dal divieto di licenziamento evitando che si formi un largo bacino di disoccupati che poi si riversi simultaneamente nel mercato del lavoro. Ciò, infatti, potrebbe alimentare il rischio di fenomeni di 'isteresi', vale a dire la trasformazione del fenomeno della disoccupazione da temporaneo in strutturale. Per contrastare questa eventualità è necessaria una strategia articolata, segno di un rinnovato intervento dello Stato nell'economia (Maddison 1984; Mazzucato 2020), che dovrà tenere insieme: politiche industriali, incentivi, integrazione politiche attive e politiche passive, rafforzamento dei Servizi per l'impiego pubblici e privati. Gli attori del sistema e le istituzioni del lavoro devono contrastare gli effetti-scoraggiamento sui lavoratori dovuti sia al passaggio a nuove specializzazioni produttive sia a nuove forme di organizzazione del lavoro (telelavoro, lavoro tramite piattaforme, automazione) e le altre inefficienze allocative del mercato del lavoro. Le opportunità, i rischi e le sfide che la trasformazione digitale porta con sé richiedono una capacità di governo tale da consentire di sfruttare al meglio le opportunità e ridurre al minimo i rischi.

Economia:
l'intervento
dello Stato come
esigenza

Il Governo ha annunciato l'intenzione di rafforzare la Pubblica amministrazione e di predisporre garanzie per il lavoro delle fasce più fragili della popolazione, attualmente, destinatarie principalmente di politiche passive.

⁸ Il cosiddetto *Short-Time Work scheme*, la cui copertura e i benefici sono stati estesi dai provvedimenti del Governo, sostenuto anche dall'Unione europea con la creazione del fondo SURE.

Box 4.1 Ciclo economico e lockdown: effetti composizione sull'occupazione giovanile e femminile del lavoro non-standard

Durante i mesi di lockdown – marzo-aprile 2020 – l'occupazione ha subito una flessione di oltre 430mila unità (di cui 100mila recuperate nel periodo successivo tra maggio e settembre), ma i giovani sono tra le classi di età più colpite. La flessione complessiva dell'occupazione è infatti dovuta principalmente alla componente più giovane (15-34 anni) della popolazione. Al suo interno, sono inoltre le giovani donne la categoria più vulnerabile. Questo perché è il lavoro a termine a registrare la flessione più marcata dell'occupazione a fronte di una, più lieve, diminuzione del lavoro autonomo e una sostanziale stabilità del lavoro a tempo indeterminato. La componente giovanile e quella femminile scontano dunque anche una più elevata esposizione alle fasi congiunturali. La condizione lavorativa dei giovani è mutata a seguito dell'introduzione, a partire dagli anni Novanta, di nuovi istituti contrattuali diversi dal lavoro standard, definito dall'Organizzazione internazionale del lavoro delle Nazioni Unite (OIL): "contratto di lavoro dipendente full-time a tempo indeterminato". Il progressivo ricorso dei datori di lavoro alla 'flessibilità in entrata' ha determinato l'aumento della percentuale di contratti non standard sul totale degli avviamenti di nuovi contratti di lavoro, principalmente tra i giovani al primo ingresso nel mercato del lavoro. La componente giovanile è quella maggiormente interessata dalla crescita del lavoro a termine: nel 2008, prima della Grande Recessione, il 18% circa dei giovani occupati fino a 34 anni aveva un contratto a tempo determinato. A partire dal 2014, la quota degli occupati con contratto a tempo determinato tra i giovani è salita al 22%. Nell'ultimo trimestre del 2019 si registravano oltre 30 tempi determinati ogni 100 occupati. È a causa della struttura assunta dalla composizione dell'occupazione giovanile per durata e forma contrattuale che i giovani risultano più esposti all'impatto delle fasi negative della congiuntura economica.

Alcuni macro-trend globali all'opera già prima della crisi, come il cambiamento tecnologico, hanno subito un'accelerazione a causa della pandemia, riconsegnandoci un sistema produttivo e un mercato del lavoro profondamente diversi da quello conosciuto fino ad oggi. L'Italia potrà uscire dalla crisi innescata dall'emergenza sanitaria se, in un quadro macroeconomico di ripresa, saprà sostenere la domanda di lavoro, sia nei settori tradizionali più colpiti, sia in quelli più innovativi. Potrà avvalersi di incentivi alle assunzioni, nella forma di sgravi contributivi, come già sperimentato nel recente passato. Si tratta, infatti, di provvedimenti che sono già presenti nella Legge di Bilancio 2021 di cui è, tuttavia, utile approfondire il fondamento economico e le caratteristiche che ne aumentano la probabilità di sortire gli effetti desiderati (efficacia). Secondo teorie consolidate di economia pubblica⁹, la recessione, dovuta al blocco di interi settori economici, e i suoi effetti sull'occupazione, giustificano

Progressivo passaggio dagli incentivi transitori alle riforme strutturali

⁹ Secondo la teoria economica, le funzioni dell'intervento pubblico nel mercato sono essenzialmente tre (Musgrave 1959; Musgrave e Musgrave 1989): 1. funzione allocativa; 2. funzione redistributiva; 3. funzione stabilizzatrice.



l'intervento pubblico: sia con funzione stabilizzatrice della produzione e della domanda aggregata, sia per sostenere e migliorare la funzione allocativa del mercato del lavoro. La Commissione europea ha riconosciuto fin dall'inizio della pandemia il fondamento dell'intervento degli Stati membri per la salvaguardia di imprese e lavoratori in difficoltà, segnando una evidente discontinuità con la strategia attuata nel corso delle due fasi recessive del periodo 2009-2013.

Il beneficio per queste imprese, previsto in Italia dalla Legge di Bilancio 2021, è concesso ai sensi della comunicazione della Commissione europea¹⁰ recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*¹¹.

La ripartenza:
prima le donne
e i giovani (e il
Centro-Sud)

Per il suo finanziamento si attingerà alle risorse del Programma Next Generation EU, come stabilito nella legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) che azzerà per tre anni (e al Sud per quattro) i contributi sociali per i datori di lavoro che a partire da gennaio nel biennio 2021-2022 assumono a tempo indeterminato giovani sotto i 36 anni di età. La norma prevede anche 'in via sperimentale' l'aumento al 100% dell'esonero contributivo già previsto dalla Legge Fornero (legge n. 92/2012) per l'assunzione di 'donne di qualsiasi età'. Si tratta di misure mirate con destinatari: i giovani e le donne, e con benefici maggiori nelle regioni del Centro-Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna.

L'impatto degli incentivi all'assunzione, a parità di altre condizioni, è stato oggetto nel recente passato di numerosi studi. È stato stimato, in particolare, l'effetto di diversi tipi di intervento finalizzati a contrastare il precariato, ad aumentare la stabilità lavorativa e la durata dei contratti di lavoro, sia dal lato dell'offerta di lavoro, attraverso l'erogazione di 'servizi di attivazione' per i lavoratori, sia dal lato della domanda, attraverso incentivi monetari *una tantum* ai datori di lavoro per l'assunzione con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

¹⁰ Si veda C(2020) 1863 final del 19 marzo 2020.

¹¹ "...nei limiti e alle condizioni di cui alla medesima comunicazione. L'efficacia delle disposizioni dei commi 16 e 17 è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea", Legge di Bilancio 2021.

Tabella 4.1 Distribuzione quota e numero assunzioni a tempo indeterminato per anno ed età

Tutta la popolazione		Tipologia contratto dipendente (y)					
		Tempo determinato			Tempo indeterminato		
		%	n. contratti	% (outcome)	n. contratti	%	n. contratti
2015	15-34	75,0	1.978.472	25,0	660.966	100,0	2.639.438
	Total	75,8	4.881.842	24,2	1.556.095	100,0	6.437.937
2014	15-34	85,3	1.986.124	14,7	341.993	100,0	2.328.117
	Total	84,6	4.794.472	15,4	873.569	100,0	5.668.041
diff	15-34	-	-7.652	-	318.973	-	311.321
	Total	-	87.371	-	682.526	-	769.897
2015-2014	15-34	88,0	2.323.174	12,0	316.264	100,0	2.639.438
	Total	90,1	5.799.817	9,9	638.120	100,0	6.437.937
ITT	15-34						
	Total						

Nota: NB: ITT=Intention to Treat, stima dell'impatto delle misure sugli eleggibili.
Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO), dati destagionalizzati ed elaborati dall'Inapp



Occupazione e
Legge di Stabilità
2015: gli effetti
auspicati...

Dopo gli *shock* del 2008 e 2011, furono introdotti in Italia incentivi alle assunzioni sotto forma di esonero dal versamento dei contributi previdenziali all'interno della strategia per aiutare il Paese ad uscire dalla Grande Recessione. Quegli interventi normativi avevano lo scopo di favorire il rilancio dell'economia e promuovere l'occupazione stabile. In quel contesto macroeconomico, con la Legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014), fu introdotto a partire dal 2015 un incentivo economico all'assunzione dei lavoratori, valido sia per i nuovi dipendenti, sia per la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Diversi studi dell'Inapp (Centra *et al.* 2021; Centra e Gualtieri 2018 e 2017) hanno stimato un impatto positivo di quelle misure¹² sulla quota di nuove assunzioni a tempo indeterminato rispetto al totale dei contratti di lavoro dipendente registrati nel 2015.

L'impatto stimato degli incentivi sulle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato è stato maggiore per le persone di età compresa tra i 15 e i 34 anni (+12%) rispetto a quello stimato sull'intera popolazione 15-64 anni (+9,9%). L'impatto, sebbene positivo, è risultato inferiore tuttavia per le giovani donne (+7,6%) rispetto a quello stimato sui giovani maschi (+ 14,5%).

¹² Gli studi citati (Centra *et al.* 2021) stimano l'effetto congiunto (ITT=Intention to Treat, ovvero l'impatto delle misure sugli eleggibili) degli incentivi all'occupazione e dell'introduzione del Contratto a tutele crescenti. Altri studi, che hanno potuto stimare solo su base regionale l'effetto disgiunto delle due misure, hanno attribuito in misura preponderante l'effetto dell'aumento delle assunzioni alla presenza degli incentivi e in misura residuale all'introduzione del nuovo istituto contrattuale.

Tabella 4.2 Distribuzione quota e numero assunzioni a tempo indeterminato di giovani per anno e genere

Popolazione di 15-34 anni		Tipologia contratto dipendente (y)					
		Tempo Det.		Tempo Ind.		Totale	
		%	n. contratti	% (outcome)	n. contratti	%	n. contratti
2015	M	74,2	1.112.978	25,8	386.301	100	1.499.279
	F	75,9	865.494	24,1	274.665	100	1.140.159
	Totale	75,0	1.978.472	25,0	660.966	100	2.639.438
	M	84,1	1.080.741	15,9	204.320	100	1.285.061
	F	86,8	905.383	13,2	137.673	100	1.043.056
Osservati	Total	85,3	1.986.124	14,7	341.993	100	2.328.117
	M	-	32.237	-	181.981	-	214.218
	F	-	-39.889	-	136.992	-	97.103
	Totale	-	-7.652	-	318.973	-	311.321
	diff 2015-2014						
ITT	M	85,5	1.282.067	14,5	217.212	100	1.499.279
	F	92,4	1.053.158	7,6	87.001	100	1.140.159
	Totale	88,5	2.335.225	11,5	304.213	100	2.639.438

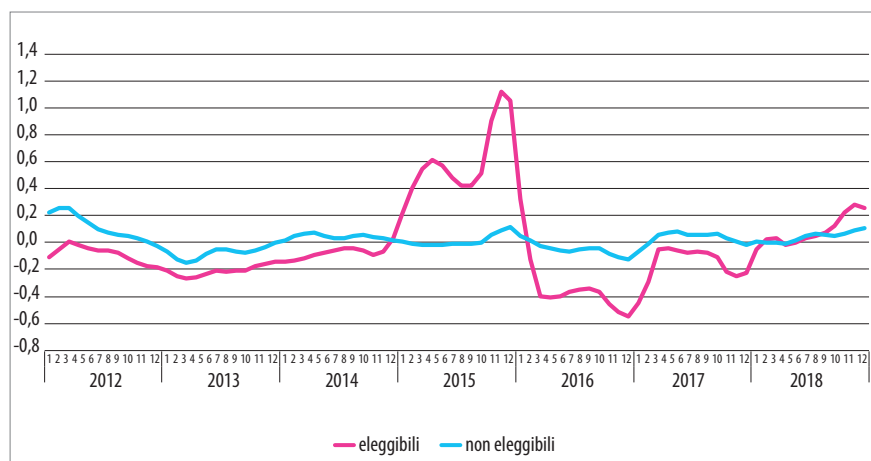
Nota: NB: ITT=Intention to Treat, stima dell'impatto delle misure sugli eleggibili.
Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO), dati destagionalizzati ed elaborati dall'Inapp



Gli incentivi all'assunzione nel 2015 ebbero dunque un impatto pro-ciclico positivo, sia sull'intera popolazione della forza di lavoro, sia – e in misura maggiore – sui giovani tra i 15 e i 34 anni, ma in misura inferiore sulle giovani donne. Il minor costo lordo del lavoro e le attese di minori costi in caso di licenziamento risultarono complementari agli investimenti in capitale fisso. Ciò rinforzò probabilmente le scelte di investimento in capitale umano di lungo termine delle imprese sopravvissute alla Grande Recessione. Le serie storiche degli avviamenti di nuovi contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato dei giovani tra i 15 e i 34 anni registrati nell'archivio delle comunicazioni obbligatorie a partire dal 2012, elaborati e destagionalizzati in Inapp, evidenziano un aumento degli avviamenti a tempo indeterminato tra gli *eleggibili* (beneficiari degli incentivi alle assunzioni) rispetto agli individui *non eleggibili* (grafico 4.2).

...ma effimeri In altre parole, la politica ha sortito gli effetti desiderati, ma non ha inciso sulle cause strutturali di debolezza all'origine del fenomeno. Si potrebbero, dunque, attendere effetti analoghi qualora si trattasse, come in questa delicatissima fase storica, di rilanciare un sistema produttivo gravemente colpito da uno shock esogeno¹³.

Grafico 4.2 Tasso di crescita avviamenti lavoro dipendente a T.I.: eleggibili e non eleggibili



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO, 2019), destagionalizzati

¹³ Per definizione, si tratta di fenomeni subiti dal mercato del lavoro. Ciò dovrebbe far riflettere sulla necessità di intervenire con riforme che affrontino le cause degli shock e non gli effetti prodotti.

Va tuttavia segnalato che la spinta degli incentivi all'occupazione del biennio 2015-2016 si è esaurita nel tempo (Inps 2019). Si è assistito in Italia ad una riduzione dell'incidenza degli occupati a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione 15-64 anni e, parallelamente, ad un aumento del tempo determinato a ritmi compresi tra il 10% e il 13%, con punte del 16%, tra il 2017 e la seconda metà del 2018, in coincidenza con il varo del cosiddetto Decreto Dignità. Pertanto, in una fase di riprogrammazione degli interventi, sarebbe opportuno reindirizzare le politiche nella direzione di azioni strutturali e di sistema.

La lezione
delle misure
precedenti

In seguito all'espansione del lavoro a termine, la quota dei lavoratori a tempo determinato sul totale dell'occupazione è passata da valori inferiori al 10%, negli anni pre-crisi, a valori superiori al 13% negli ultimi mesi del 2019.

Gli incentivi all'assunzione possono dunque avere effetti non duraturi. Se di tipo 'universale', gli incentivi possono escludere (o favorire meno) alcuni gruppi di individui, considerati meno 'appetibili' dagli imprenditori, e avvantaggiarne altri con caratteristiche più rispondenti alla domanda dei datori di lavoro. I possibili effetti dell'introduzione di incentivi alla domanda di lavoro dipendono, infatti, dalle condizioni di mercato. Teoricamente, la loro introduzione può influenzare il prezzo e non solo la quantità: la traslazione del beneficio è dunque possibile. L'esito finale può essere difforme dalle intenzioni del policy maker. Dipende, tra l'altro, dall'elasticità della domanda e dell'offerta al prezzo. Nel disegno di policy non si può dare per scontato che il beneficio in termini di minor costo del lavoro crei maggiore occupazione senza ulteriori distorsioni nel mercato. Sebbene in parte questo sia ciò che si è verificato nel 2015, quando il beneficio si è tradotto in maggiori assunzioni rispetto a quelle che sarebbero avvenute in assenza degli incentivi. Ogni argomentazione, come di consueto, deve tenere in debito conto la grande eterogeneità, settoriale, territoriale e per caratteristiche anagrafiche, che raramente consente di parlare di un'offerta di lavoro omogenea.

Incentivi
all'assunzione:
misure
temporanee ed
effetti di lungo
periodo



Tabella 4.3 Rapporti di lavoro instaurati con la fruizione dell'incentivo esonero triennale giovani – Anno 2020-2021

	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Totale 2020	Gennaio	Febbraio
Assunzioni a tempo indeterminato	5.873	4.447	3.651	1.481	3.249	3.573	3.842	2.150	5.443	4.992	4.053	3.411	46.165	2.012	1.158
Trasformazioni a tempo indet. di rapporti a termine	4.668	3.096	3.184	2.244	2.456	2.459	2.953	2.589	3.275	3.677	2.926	4.713	38.240	1.394	722
Totale	10.541	7.543	6.835	3.725	5.705	6.032	6.795	4.739	8.718	8.669	6.979	8.124	84.405	3.406	1.880

Fonte: Inps 2021

Se è difficile quindi giustificare la validità di ricorrere a misure universali come quelle introdotte nel 2015, ciò aumenta le aspettative sui nuovi incentivi 'per target' introdotti del 2021, perché sembrerebbero aver recepito le lezioni apprese dalle esperienze passate. Ci si domanda però se le misure differenziate per i giovani, per le donne e per il Centro-Sud rispettino una gerarchia di priorità prestabilita e se l'articolazione per durata e importo massimo dell'esonero contributivo, rifletta questa gerarchia. Fermo restando il suggerimento, e l'auspicio, che tali misure vengano coordinate con le politiche industriali e settoriali, come si ripete da molto tempo.

Occorrerà valutare l'impatto delle nuove misure sui diversi gruppi di beneficiari per sapere se, e in che misura, i nuovi incentivi raggiungeranno gli obiettivi per i quali sono stati finanziati e se vi saranno distorsioni. Dubbi sussistono poi sul timing di misure entrate in vigore in una fase in cui la crisi non aveva ancora terminato di dispiegare i suoi effetti, come si può intravedere dai dati Inps relativi ai beneficiari degli esoneri contributivi di cui alla legge n. 178/2020 (vedi tabella 4.3).

Efficienza, non solo efficacia: le incognite per i prossimi interventi

Ogni raffronto tra le diverse stagioni di politiche di incentivi all'assunzione dovrà tenere conto, oltre che del contesto macroeconomico, anche dei mezzi finanziari a disposizione. La tavola sinottica allegata consente una comparazione delle principali 'caratteristiche degli incentivi all'assunzione' previsti nei provvedimenti di legge esaminati. Delle misure descritte sinteticamente, si mettono a confronto i target (eleggibili), le risorse disponibili, la durata e il tetto massimo annuo dell'esonero contributivo. Il costo sostenuto per gli incentivi previsti nella legge n. 190/2014 (Inps 2019) ammonta a consuntivo a circa 16 miliardi nel periodo 2015-2018 (Inps 2019), mentre le somme stanziare per le nuove misure con la legge n. 178/2020, insieme, raggiungono una dotazione complessiva di circa 500 milioni di euro per il biennio 2021-2022. Si tratta evidentemente di importi il cui impatto, se sarà positivo, non potrà che essere proporzionato alle risorse destinate.



Tabella 4.4 Caratteristiche degli incentivi all'assunzione

Tipo di misura	Fonti normative	Finanziamento stanziato/ finale	Destinatari	Obiettivo della politica	Misura	Durata
Incentivi all'assunzione 2015	Legge n. 190/2014 art. 1 cc. 118-124	Finale: 2015: 2.233,7 mln di euro	Tutti i datori di lavoro, comprese le associazioni e le imprese pubbliche, ma esclusa la Pubblica amministrazione e il settore agricolo.	Assunzioni con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, (part-time e full-time)	100% del contributo previdenziale, per un massimo di € 8.060,00 annui per lavoratore con orario normale, scalato in proporzione alle ore contrattuali effettive	36 mesi. Durante il congedo di maternità, il rimborso è sospeso
Esonero dei costi previdenziali per neoassunti con contratto a tutele crescenti	Inps Circ. n. 17/2015 e n. 178/2015; Msg. n. 1144/2015	2016: 6.359,7 mln di euro 2017: 5.415,8 mln di euro 2018: 2.703,8 mln di euro Totale: 16.703 mln di euro	Eleggibilità: assunzione di lavoratori non occupati nei 6 mesi precedenti con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato	comunicati nella finestra temporale 01/01/2015 - 31/12/2015		

Tipo di misura	Fonti normative	Finanziamento stanziato/ finale	Destinatari	Obiettivo della politica	Misura	Durata
Incentivi all'assunzione di giovani di età compresa tra i 15 e i 35 anni 2021 Esonero dei costi previdenziali per nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato	Legge n. 178/2020 Art- 10; Legge n. 205/2017, Articolo 1, commi da 100 a 105 e 107 mesi, nel limite massimo di importo	Stanziamen- to: alla copertura degli oneri derivanti dai commi da 10 a 14 concorrono, per 200,9 mln di euro per l'anno 2021 e 139,1 mln di euro per l'anno 2022 , le risorse del Programma Next Generation EU	Eleggibilità: Giovani di età compresa tra i 15 e i 35 anni. Datori di lavoro che non abbiano proceduto, nei 6 mesi precedenti l'assunzione, né procedano, nei 9 mesi successivi alla stessa, a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi , ai sensi della legge n. 223/1991, nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. Tutti i datori di lavoro, comprese le associazioni e le imprese pubbliche, esclusa la PA e il settore agricolo	Assunzioni con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, (part-time e full-time) comunicati nella finestra temporale 01/01/2021 - 31/12/2022	100% del contributo previdenziale, per un massimo di € 6.000,00 annui per lavoratore	36 mesi. Riconosciuto per un periodo massimo di 48 mesi ai datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna



Tipo di misura	Fonti normative	Finanziamento stanziato/ finale	Destinatari	Obiettivo della politica	Misura	Durata
Incentivi all'assunzione di donne lavoratrici 2021 Esonero dei costi previdenziali per nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato	Legge n.178/2020 Art- 16; Legge n. 92/2021, Art. 4, commi da 9 a 11-	Stanziamen- to: alla copertura degli oneri derivanti dai commi da 16 a 18 si prevede, per 37,5 mln di euro per l'anno 2021 e 88,5 mln di euro per l'anno 2022 , con le risorse del Programma Next Generation EU	Eleggibilità: assunzione di donne lavoratrici “(...) di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti” ¹⁴ . Tutti datori di lavoro	Assunzioni con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, (part-time e full-time) comunicati nella finestra temporale 01/01/2021 - 31/12/2022	100% del contributo previdenziale , per un massimo di € 6.000,00 annui per ciascuna lavoratrice donna	18 mesi

Fonte: GURI e Inps

¹⁴ “Le assunzioni di cui al comma 16 devono comportare un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori occupati rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti. Per i dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale, il calcolo è ponderato in base al rapporto tra il numero delle ore pattuite e il numero delle ore che costituiscono l'orario normale di lavoro dei lavoratori a tempo pieno. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni del numero degli occupati verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.”

4.4 Le politiche del lavoro e l'incremento dell'occupazione femminile

L'innalzamento del tasso di occupazione femminile rappresenta una delle sfide più complesse per il policy making italiano. Disatteso il target del 60% sancito dal Consiglio di Lisbona nel 2000, il prossimo obiettivo, posto dal G20 del 2014 e ribadito proprio in occasione della Presidenza Italia di quest'anno, sarà la riduzione del 25% del differenziale di genere nei tassi di occupazione entro il 2025. Una riduzione del divario che deve necessariamente passare attraverso l'innalzamento del tasso più basso, ossia quello femminile. Dal momento che la fissazione di obiettivi 'esterni', più o meno cogenti, non è stata, sinora, sufficiente per ottenere il risultato auspicato, forse un ruolo propulsivo può svolgerlo l'attuale scenario delineato dal PNRR per l'accesso ai fondi Next Generation EU (NGEU) che deve soddisfare due requisiti: a) il rispetto delle Raccomandazioni UE sui Piani nazionali di riforma per il 2019 e per il 2020, ove si richiede specificatamente "maggiore impegno dell'Italia sulle politiche per incrementare la presenza delle donne nel mercato del lavoro"; b) l'inserimento dell'obiettivo di parità di genere (insieme a quello generazionale e territoriale) in tutto il piano di investimento e riforma del Paese dei prossimi 5 anni. In questa prospettiva, pertanto, gli strumenti di *policies* a disposizione, ad eccezione della specifica ipotesi di condizionalità alle assunzioni, necessitano una ricontestualizzazione alla luce degli scenari disegnati dalla crisi del periodo di emergenza sanitaria. A partire, dal cambio di paradigma, culturale ancor prima che tecnico, per cui inserire l'obiettivo di innalzamento del tasso di occupazione femminile non è più un tema di giustizia e inclusione sociale, ma è direttamente una questione di sviluppo economico e crescita del Paese, che presenta effetti indiretti anche sul versante demografico.

Lo scenario su cui intervenire, tuttavia, non è di tipo congiunturale. Il tasso di occupazione femminile è strutturalmente al di sotto del 49% da oltre 30 anni, che diventa 33% al Sud, con una percentuale di una donna su 6 che lascia il lavoro a seguito della maternità e con 35.000 dimissioni volontarie medie di donne con figli da 0 a 3 anni, in un contesto comunque a bassissima natalità, invecchiamento progressivo ed elevata disoccupazione giovanile. Una occupazione femminile altamente discontinua, concentrata nei settori a minore remunerazione comparativa, con contratti atipici, per monte orari ridotti, con alta incidenza del part-time, soprattutto involontario. In questo scenario è intervenuta la crisi da Covid-19 ad accentuare, ma non determinare, le disparità di genere.

Appare, pertanto, fondamentale cambiare l'ottica con cui guardare agli specifici strumenti di policy sinora messi in campo e dimostratesi solo parzialmente efficaci rispetto all'obiettivo di innalzamento dei tassi di occupazione

Dove non è arrivato il G20 arriverà il PNRR?

Disparità di genere: un problema culturale e strutturale



Interventi
strutturali per
garantire pari
opportunità
ai target in
difficoltà

L'importanza
della Valutazione
(ex ante)
dell'impatto di
genere

femminile. Salvo la previsione di specifiche misure settoriali e locali, rivolte esclusivamente alle donne (es: sostegni all'imprenditoria femminile), sinora, le politiche del lavoro sono state sostanzialmente strumenti 'neutri' (*gender blind*) la cui efficacia veniva data per presunta dalla legittimità dello strumento prescelto, ma non fondata su una valutazione ex ante delle specificità dei destinatari e dei relativi effetti attesi. Il risultato è stata la confusione tra concetto di generalità e di neutralità, attendendo il primo alla platea di applicazione e il secondo alla natura dell'approccio. In sostanza, definire politiche che si rivolgano a categorie generaliste, non implica necessariamente dedurre che i destinatari siano tutti uguali e che la policy determini effetti analoghi su tutte le platee. Infatti, ci si è trovati di fronte, nel corso del tempo, a misure identiche che sono state efficaci per una categoria di destinatari e non lo sono state per altri (es: incentivi alle assunzioni omnibus previsti dalle Leggi di Stabilità 2015 e 2016 e incentivi ex legge n. 92/12 per donne e over 50). L'efficacia di una politica dipende dalla sua capacità di risolvere il problema cui è chiamata a rispondere – e quindi essere 'lo strumento adatto' a quella situazione specifica – e anche dalla sua capacità di prevedere effetti indesiderati in corso d'opera. Solitamente l'efficacia di una politica emerge in sede di valutazione controfattuale ex post, ma in realtà deve poter essere, in larga misura, progettata al meglio in sede di valutazione ex ante, consentendo opportuni correttivi prima che la misura sia finanziata, promossa o applicata. Questo processo di *policy setting* richiama la necessità di adottare sin dalla fase ex ante, la Valutazione impatto di genere (VIG) traduzione italiana del *Gender impact assessment* europeo, ossia il "processo di confronto e valutazione, in base a criteri rilevanti di genere, della situazione attuale e della tendenza prevedibile a seguito dell'introduzione della politica proposta"¹⁵. Si tratta di un processo che la UE richiede agli Stati membri sin dal 2002¹⁶, rinnovato specificatamente per i PNRR dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020¹⁷. Ma la VIG, in Italia non è mai realmente diventata strumento di policy making, per due ordini di fattori: la consuetudine ad etichettare le 'questioni di genere' come 'questioni di parte', con una loro rilevanza sul versante dell'inclusione e della giustizia sociale, ma concepite come aliene dal sistema

¹⁵ EIGE, European Institute for Gender Equality, Gender impact assessment. Gender mainstreaming toolkit 2016 <https://bit.ly/2VCUQRf>. L'EIGE è l'Agenzia europea con il compito di promozione della parità di genere nell'Unione.

¹⁶ COM(96) 67 def, Risoluzione del Parlamento europeo sul mainstreaming (integrazione della dimensione di genere) (2002/2025(INI)).

¹⁷ 2020/2732(RSP). Il Parlamento, a commento di Next Generation EU e del quadro finanziario pluriennale, al paragrafo 16, richiede: Gender mainstreaming, Gender budgeting e Gender impact assessment.

di relazioni economiche; la scarsa cultura della valutazione delle politiche in ambito di policy making, in particolar modo della valutazione ex ante.

Ciò premesso, sino ad oggi le politiche del lavoro hanno scontato una visione parziale della questione 'innalzamento del tasso di occupazione femminile', che si è spesso tradotta con la ricerca di una misura 'risolutiva', mai risultata tale, e non con l'adozione di una strategia coordinata di policy mix che, integrando il versante domanda ed offerta di lavoro, nel breve e nel lungo periodo, andasse ad affrontare la complessità delle determinanti la bassa occupazione femminile. Lo scenario delle politiche sinora adottate ha evidenziato la netta prevalenza di strategie di breve periodo, pur in presenza di problematiche aventi carattere non congiunturale. Il riferimento è alla prevalenza dei trasferimenti monetari (bonus, voucher, assegni, ma anche incentivi fiscali e decontribuzioni), anche di carattere selettivo (su base reddituale o sulla base della cronologia della richiesta, il cosiddetto *first come first served*), mentre minore attenzione è stata assegnata a misure di lungo periodo che potessero essere considerate di carattere 'strutturale'. Si pensi, ad esempio alla necessità di intervenire sull'innalzamento della copertura retributiva dei congedi parentali, nell'alveo di una generale strategia di più equa distribuzione dei carichi di cura tra uomini e donne, o al tema più sistemico della necessità di una adeguata programmazione infrastrutturale che sappia ad esempio garantire la copertura delle esigenze di cura ampiamente intesa, realizzando al contempo ulteriori opportunità lavorative. A parità di risorse impiegate, la spesa per investimenti può generare più valore aggiunto e occupazione di una equivalente spesa per la riduzione delle tasse o per la decontribuzione, ma richiede tempistiche più lunghe, richiede una politica 'paziente' che sappia uscire dalla logica congiunturale per fornire ad un problema complesso, soluzioni integrate. Analogamente il crescente investimento sulle cd. politiche attive *strictu sensu*, anche a connotazione specifica femminile (orientamento, formazione, bilancio di competenze ecc.), nella loro estrema eterogeneità, non ha saputo garantire un effetto diretto sull'incremento di occupazione femminile. Perché il modello di riferimento, non punta sull'occupazione, ma sull'occupabilità. Se lo Stato deve 'lasciare libero' lo spettro di azione delle imprese per impiegare al massimo il proprio potenziale produttivo, attraverso il ricorso a flessibilità contrattuale e riduzione delle tutele, al lavoratore o alla lavoratrice si richiede semplicemente di essere dotati delle competenze adeguate a tale operazione. Ma in realtà non c'è nessun target nel mercato del lavoro meno adatto 'ontologicamente' per essere affidato al semplice meccanismo del libero mercato, come le donne. L'elevata disoccupazione femminile non ha origine prevalente nel divario di competenze, anzi sono noti i fenomeni di *overeducation* e di *skill mismatch*

Politiche per l'occupazione femminile: 'isolate' e congiunturali

Occupate, non solo occupabili: l'incidenza limitata delle misure



Le politiche
(poco) attive
per il lavoro
femminile

I persistenti
stereotipi
culturali

femminile. Accanto al dato della disoccupazione e della occupabilità potenziale, va ricordato che le donne non sono tutte immediatamente attivabili, tanto meno in tempi brevi, per motivi diversi: condizioni di salute, carichi familiari o difficoltà economiche, situazioni che spesso determinano una valutazione comparativa, su base familiare, della convenienza al lavoro rispetto alla fruizione di eventuali misure di politica passiva (si ricordi infatti che anche le donne occupate in coppia contribuiscono mediamente al reddito familiare in quota non superiore al 40%). In altri termini, le politiche attive per le donne mostrano problemi proprio nel loro stesso essere leve di 'attivazione'. Tra i vari fattori di criticità strutturali della partecipazione femminile, pertanto, peso dirimente lo detiene anche l'inattività, che si accresce in presenza di carichi familiari e blocca la transizione tra occupazione e disoccupazione. E questo aspetto merita una particolare attenzione nella scelta di misure di incremento del tasso di occupazione, perché nell'alveo delle donne da occupare c'è una profonda eterogeneità. Vi è il segmento di chi non ha mai avuto un'occupazione, chi l'ha persa e non vuole cercarla, chi vorrebbe lavorare ma solo a certe condizioni e chi vorrebbe ma non trova opportunità. Le determinanti su cui intervenire dal lato offerta di lavoro, non sono, quindi, solo le competenze, ma altre e attengono al costo dell'opportunità alla partecipazione femminile che fa perno sul ruolo familiare, sul livello di salario adeguato, sulla sostenibilità complessiva dell'autonomia economica. C'è poi un ulteriore aspetto, determinante per la partecipazione femminile, che non riguarda né il profilo dell'offerta né la convenienza della domanda: è la discriminazione di genere sul lavoro. Infatti è la presenza di stereotipi nella cultura organizzativa fondati su un presunto 'costo maggiore' delle risorse femminili, in previsione di maternità, carichi familiari e presunta 'produttività inferiore', che determina disparità di trattamento nell'accesso e nella crescita professionale. In questo scenario di estrema complessità, che ha determinato un sostanziale immobilismo sulla crescita dei tassi di occupazione, una prospettiva diversa e 'di rottura degli schemi' viene offerta dalla cosiddetta clausola di condizionalità¹⁸ prevista per l'occupazione aggiuntiva creata dal PNRR, recepita dall'art. 47¹⁹ del decreto legge n. 77/2021.

¹⁸ Elaborata dalla Commissione occupazione femminile – Ministro del Lavoro istituita con DM n. 63 del 29/3/2021

¹⁹ Le misure contenute nella citata disposizione riguardano le procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 59/2021.

Box 4.2 Pari opportunità generazionali e di genere nei contratti pubblici del PNRR e PNC

A pagina 33 del PNRR si legge “Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi *REACT-EU* e FCN, previsioni dirette a *condizionare* l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne (...). In particolare, con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi”. Tale indicazione è recepita nell'art. 47 del decreto legge n. 77/2021 ove il comma 4 stabilisce che “le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino all'età di 36 anni, e donne”. Ed inoltre prevede che “l'impegno ad assicurare una *quota* pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e femminile, è *requisito necessario* dell'offerta”. Al comma 5, vengono indicate ulteriori misure premiali che determinano l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:

- nei 3 anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo n. 286/1988, dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 215/2003, dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2003, quelle di cui all'articolo 3 della legge n. 67/2006, ovvero dell'articolo 55-quinquies del decreto legislativo n. 198/2006, ovvero quelle di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 151/2001;
- utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a 36 anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;
- abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 254/2016.



Il PNRR orienta
le risorse per
correggere le
disfunzioni del
mercato

In base a tale previsione: si definisce una quota *obbligatoria* per giovani under 36 e donne all'interno dei nuovi contratti attivati in esecuzione dei progetti del PNRR e si introducono criteri di premialità aggiuntiva nel sistema del *public procurement*. Indipendentemente dalle condizioni procedurali che saranno definite con apposito regolamento di esecuzione, questa policy rappresenta una reale innovazione in materia di politiche del lavoro. La legittimità della quota, come fattore 'distorsivo' nella selezione ('avversa', e quindi correttivo), rientra nella categoria di azione positiva, giustificata dallo stato di necessità, dalla persistenza di un divario generazionale e di genere nell'occupazione consolidato nel tempo e non risolto, e applicato in un regime di temporaneità (il periodo di vigenza del progetto finanziato dal PNRR). Inoltre, stabilendo come ambito di elezione il sistema di appalto pubblico, stabilisce un legame importante tra la gestione di fondi pubblici e il raggiungimento di finalità socialmente – ed economicamente – rilevanti.

4.5 Conclusioni e prospettive

Nei paragrafi precedenti sono stati presi in considerazione in maniera critica i servizi per il lavoro e altre misure di intervento sul mercato del lavoro. Sono emerse debolezze e inefficienze ma anche la forte domanda da parte di individui e imprese di sostegno, collaborazione e protezione dagli effetti di crisi che hanno impedito il regolare fluire delle dinamiche economiche. Le ricadute sociali devono essere neutralizzate per un tempo tale da consentire la fase di rigenerazione del sistema. Questa sensibilità si è rinvenuta anche in Europa, facendo sì che il Next Generation EU portasse risorse orientate alla complessiva revisione e aggiornamento dei servizi e delle politiche socioeconomiche, mantenendo saldo l'obiettivo di dare tutele alle persone e sostegno alle aziende, utilizzando le opportunità tecnologiche nel rispetto dei valori europei, con particolare attenzione all'integrazione sociale e alle pari opportunità (Von Der Leyen, Presidente Commissione europea, 2020). L'attività dei Centri per l'impiego è generalmente percepita nel nostro Paese come poco incisiva o meramente burocratica (dichiarazioni di immediata disponibilità, adempimenti amministrativi), in quanto le persone in cerca di una occupazione raramente ottengono l'agognata opportunità di lavoro. L'attività amministrativa deve progressivamente transitare su un piano digitale, per essere fatta da remoto, in autonomia, sollevando il personale dal disbrigo di pratiche per farlo concentrare sulle attività di promozione dell'individuo. Comprensibilmente, questo disallineamento tra gli obiettivi e i servizi erogati dei CPI crea una percezione negativa del servizio offerto. Dunque, è necessario prevedere un ruolo più incisivo per i servizi per l'impiego.

Quando si attribuiscono incentivi economici, sgravi contributivi, sostegni emergenziali in deroga si utilizza la fiscalità generale, alimentando implicitamente il debito pubblico. La *qualità* del debito pubblico sta diventando più rilevante della sua *quantità*, anche secondo la Commissione europea. Quindi se si aumentano le passività pubbliche sarà necessario assicurarsi che ciò avvenga per finalità di interesse generale e duraturo, attraverso interventi selettivi e strutturali socialmente desiderabili²⁰. Ovvero si investono risorse pubbliche per attivare un cambiamento che coniughi occupazione attraverso il sostegno alla domanda interna e all'interesse generale.

Nel caso dei CPI l'interesse pubblico è aumentare le opportunità lavorative contendibili, ridurre il ruolo delle reti informali, consentire a tutti di raggiungere i posti vacanti, sostenere, formare e orientare i profili a più difficile occupabilità. È necessario attribuire ai CPI una funzione attiva, di player del mercato del lavoro ma anche di garante dei lavoratori. Se le funzioni fossero semplicemente quelle (meramente notarili) di incrociare le ricerche di lavoro degli individui con le richieste di personale delle imprese, sarebbe sufficiente un software o un robot, o un qualsiasi 'navigatore'.

Ma se si vuole veramente rilanciare un ruolo efficace dei CPI bisogna sviluppare funzioni più complesse. Tra queste sicuramente quella di interloquire con le imprese del territorio, attingere da queste la conoscenza dei fabbisogni professionali, acquisire una conoscenza profonda delle dinamiche del mercato del lavoro locale, sviluppare rapporti con l'intero sistema formativo operante nel territorio, per svolgere una attività di regia e di garanzia sul rispetto delle regole, aiutare a risolvere i disallineamenti tra abilità possedute e richieste, far riconsiderare le proprie aspettative nell'ambito di una attività di orientamento personalizzato. Le considerazioni sulla qualità della spesa pubblica, specialmente se finanziata aumentando il debito pubblico, restano valide anche per il finanziamento degli incentivi alle assunzioni. Gli studi fatti sulle esperienze passate offrono indicazioni precise che devono essere ben interpretate. Il fatto che gli incentivi abbiano prodotto una quota di posti di lavoro stabile sul totale delle nuove assunzioni con lavoro dipendente, maggiore cioè di quella che si sarebbe avuta in assenza degli incentivi stessi (efficacia, al netto di *deadweight loss*, costi sostenuti a fronte di benefici che sarebbero stati raggiunti anche in assenza degli stessi incentivi), non consente di affermare né che tale risultato si verificherebbe se analoghi incentivi venissero introdotti nuovamente (replicabilità), né che tali effetti siano duraturi (sostenibilità).

²⁰ Si pensi al sistema degli incentivi alla rottamazione delle auto inquinanti con nuovi mezzi più ecologici; la finalità è duplice: favorire una transizione ecologica e sostenere l'occupazione. Stessa logica per i bonus edilizi: sostenere l'occupazione riqualificando gli edifici. E così via.



Gli studi di impatto, inoltre, non considerano il rapporto costi/benefici di un'allocatione alternativa delle risorse pubbliche con cui si finanziano gli incentivi alle imprese (efficienza). Gli incentivi all'assunzione possono dunque avere effetti non duraturi. Se di tipo 'universale', possono escludere (o favorire meno) alcuni gruppi di individui e avvantaggiarne altri con caratteristiche più rispondenti alla domanda dei datori di lavoro. L'esito finale può prescindere dalle intenzioni del policy maker di agire dal lato della domanda o dell'offerta. L'effetto di incentivi introdotti a sostegno della domanda, in linea teorica, potrebbe traslarsi in un aumento dei salari a parità di nuova occupazione. Le valutazioni ex ante dovrebbero sempre considerare la grande eterogeneità, settoriale, territoriale e per caratteristiche anagrafiche presente nel Paese, che raramente consente di parlare di un'offerta di lavoro omogenea. Ogni raffronto tra le diverse stagioni di politiche di incentivi all'assunzione dovrà tenere conto, oltre che del contesto macroeconomico, anche delle risorse finanziarie a disposizione e dell'uso alternativo che si potrebbe fare di esse. Ormai da diversi anni, si invita alla seria e continua valutazione delle politiche pubbliche. Sono indispensabili una seria valutazione ex ante e un sistema di monitoraggio dettagliato (micro) che consenta la valutazione dei modelli operativi²¹ (macro) per correggerli o mirarli ulteriormente. Occorre prevedere, se necessario, piccole sperimentazioni seguite da valutazioni con metodo controfattuale. In questa prospettiva, il sistema dei servizi per il lavoro potrebbe anche essere pensato come una sorta di hub informativo, per regolare il sistema sotto molteplici aspetti: dal raccordo tra la domanda e l'offerta al capitale umano (istruzione, abilità, formazione, transizioni scuola-lavoro); dalle relazioni industriali (accordi, contratti, incentivi) agli ammortizzatori sociali (politiche passive ed attive, sgravi selettivi), dai fabbisogni professionali (qualificazioni, accreditamento, formazione continua) ai territori (regioni, distretti, esperienze internazionali) così da rendere i dati raccolti parametri di funzionamento, per comprendere la direzione che ha preso il sistema e calibrare il sistema di interventi delle politiche pubbliche. È emersa una domanda diffusa di sostegno che deve avere come risposta una politica unica di sostegno sociale. La contrapposizione tra politiche passive e attive del lavoro – con la implicita connotazione latamente negativa delle prime rispetto alle seconde – non ha più senso. La pandemia ha dimostrato l'importanza delle prime, insieme alle seconde, nel proteggere e sostenere i soggetti in condizione di bisogno.

Va superato lo svilimento contenutistico delle politiche sociali a mero strumento di controllo della spesa e dei comportamenti dei cittadini in condizio-

²¹ Tra le raccomandazioni del Rapporto Ocse – riprese negli schemi del Recovery Fund – c'è quella di far dipendere i finanziamenti dai progressi fatti, definiti da una serie di indicatori ben identificati.

ne di bisogno. Le politiche sociali devono avere necessariamente una componente volta allo sviluppo del capitale umano e non fungere da surrettizio e, peraltro, inefficiente armamentario per la fuoriuscita – statistica – dalla stessa condizione di bisogno.

Si deve affrontare la delicata questione dell'azzardo morale che accompagna le politiche pubbliche. La domanda di sicurezza sociale necessita di una lettura patrimoniale e reddituale migliore e più fedele alla reale condizione economica delle persone. Il favore alle transizioni tracciabili e il raffronto tra più banche dati (redditi, dichiarazioni fiscali, consumi, proprietà) dovrebbe estinguere progressivamente la platea dei beneficiari impropri. Infatti, nel nostro Paese l'identificazione del target delle politiche è, tuttora, particolarmente delicata poiché la misura del disagio economico delle persone è difficilissima da produrre, rendendo necessari meccanismi indiziari sulla ricchezza dell'individuo (dall'ISEE alla prova dei mezzi) comunque non sufficienti a scongiurare casi di devianza (quelli che sovente compaiono sulle pagine dei giornali o in TV, suscitando l'indignazione della cittadinanza) e, purtroppo, nello stesso tempo incapaci di raggiungere i casi di disagio e marginalità vera. Questa incapacità di rendere la politica effettiva e di centrare l'obiettivo è un problema più generale dello Stato che è in difficoltà nel capire chi ha realmente bisogno d'aiuto e chi simula²².

Negli ultimi 20 anni troppi sono stati gli interventi sul lavoro, molti episodici, molti contrastanti, molti di facciata. Anche sul versante dei servizi per il lavoro, l'impianto normativo non necessita di modifiche sostanziali – troppe se ne contano in passato – quanto di sforzi per l'implementazione delle disposizioni esistenti. Da questo punto di vista, le misure più recenti (Legge di Stabilità 2021, ma anche il Piano potenziamento dei CPI), che intervengono proprio sostenendo finanziariamente istituti esistenti (assegno di ricollocazione; Patto di servizio; Piano triennale) paiono perseguire questo approccio.

La tecnologia offre opportunità nuove per l'intermediazione ma introduce ulteriori rischi. Pertanto, è necessario regolare l'intermediazione digitale. Come alcune vicende giudiziarie hanno dimostrato, infatti, nei settori 'innovativi' in cui prevale l'offerta di lavoro (food delivery) non è raro vedere all'opera una domanda di lavoro rapace che, grazie alla tecnologia, massimizza i propri interessi e guadagni, a scapito della qualità lavoro offerto e ai danni dei diritti dei lavoratori. Da questo punto di vista, andrebbe riscritto e aggiornato il

²² Si tratta dello storico problema dell'infedeltà fiscale. In qualche modo l'alta evasione fiscale e le numerose dichiarazioni infedeli concorrono a non far identificare correttamente l'individuo e il nucleo familiare da un punto di vista socioeconomico, rendendo complesso e invasivo l'iter burocratico di autorizzazione al beneficio, qualunque esso sia. Appare controproducente l'inasprimento delle pene recentemente previsto per i beneficiari infedeli del Reddito di cittadinanza perché produce un sistema di controllo invasivo, oneroso e macchinoso.



regime di controllo pubblico all'esercizio digitale della intermediazione (art. 6, decreto legislativo n. 276/2003).

È necessario trovare un sistema di gestione dell'accreditamento che assicuri che l'intervento dei privati concorra nel miglior modo possibile alla realizzazione dell'interesse pubblico. L'intervento dell'operatore privato nella fase di erogazione del servizio pubblico, infatti, deve avvenire sulla base di regole di ingaggio chiare e stabili nel tempo. Le esperienze ben più consolidate di altri Paesi, tuttavia, dimostrano che la fase della remunerazione è quella più complessa e ha richiesto continui rimaneggiamenti. Da questo punto di vista, cruciale è la ripartizione tra remunerazione a processo e a risultato: infatti se la prevalenza di quest'ultimo non può finire per rendere l'attività anti-economica per l'operatore accreditato, d'altro canto il controllore dell'accesso al servizio pubblico (Gateway) deve poter raggiungere l'obiettivo che giustifica la creazione del quasi-mercato.

Sul versante delle politiche per l'incremento dell'occupazione femminile, nota dolente della performance italiana all'interno di tutte le graduatorie europee ed internazionali, si scontano trent'anni di politiche inefficaci. È mancata la consapevolezza che innalzare i tassi di occupazione femminile non sia una questione 'di parte' ma di sviluppo economico ed è mancato un policy making conscio della complessità e dell'intreccio delle determinanti, con una visione sistemica e di lungo periodo del problema. Nonostante le direttive europee richiedano dal 2002 la valutazione ex ante di impatto di genere delle proposte, le politiche settoriali, i trasferimenti monetari, le misure spot e l'assenza completa, sinora, di investimenti infrastrutturali (che attivassero un moltiplicatore di opportunità) non hanno fornito quella prospettiva di 'piena e buona occupazione' – soprattutto delle donne – che ormai appare ineludibile e necessaria. Il PNRR lancia una sfida con la sperimentazione di una politica di quote preferenziali nelle assunzioni per donne e giovani, mai sperimentata in precedenza. Quella che sembra apparire una misura di ultima istanza, potrebbe, invece, essere quell'elemento di discontinuità necessario a dare nuove prospettive alle politiche del lavoro.

La pandemia ha colpito molti settori economici, professioni e singoli individui. La reazione è stata una domanda di tutele universale. Il Governo pare voler raccogliere questa richiesta con una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, un riordino della parte esistente ed un ampliamento delle coperture per le categorie scoperte (attualmente ristrate grazie alla fiscalità generale). In attesa di una proposta ufficiale, da alcuni documenti preparatori assunti dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, pare potersi delineare il perimetro dell'intervento. La richiesta è chiara: fornire anche al mondo del lavoro autonomo più debole e del lavoro dipendente a termine quelle coperture

che la loro fragile condizione economica richiede, in virtù della maggior loro fragilità lavorativa e reddituale in caso di crisi generalizzate e prolungate. La preferenza, tuttavia, va agli interventi strutturali piuttosto che a misure parziali e congiunturali. Ovvero essere selettivi nell'impiego di risorse pubbliche preferendo, quando possibile, interventi permanenti a quelli episodici, caratterizzati da effetti transitori. Le risorse messe in campo a livello europeo, impongono scelte ambiziose all'altezza delle sfide che ci attendono.

Bibliografia

- Agneni L., Linfante G., Micheletta C. (2018), *PIAAC Formazione & competenze online nei Centri per l'impiego*, Biblioteca Anpal n.4, Roma, Anpal
- Baronio G. (a cura di) (2020), *Reddito di cittadinanza, Nota 3*, Focus Anpal n.87, Roma, Anpal
- Baronio G., Chiozza A., Mattei L., Torchia B. (2021), *Reddito di cittadinanza. Nota 4*, Focus Anpal n. 101, Roma Anpal
- Centra M., Deidda M., Gualtieri V., Scicchitano s., C. Villosio, Trentini F. (2021), *Counterfactual impact evaluation of hiring incentives and EPL reduction on youth employment in Italy*, EEA-YEP Youth Employment PartnerSHIP <<https://bit.ly/3hnTnGS>>
- Centra M., Gualtieri V. (2018), Incentivi al lavoro a tempo indeterminato e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015 e nel 2016, *Sinapsi*, VIII, n.2, pp.35-63
- Centra M., Gualtieri V. (2017), Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015, *Sinapsi*, VII, n.1, pp.71-93
- Croce G. (2020), Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19, *Economia & lavoro*, n.2, pp.91-116
- Crouch C. (2020), Welfare state come investimento sociale, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, il Mulino, pp.39-58
- Delors J. (1993), Crescita, competitività ed occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, COM (93)700, Luxembourg, Publication office of the UE <<https://bit.ly/3r0hTkr>>
- De Minicis M. (2020), Due crisi, due welfare, *lavoce.info* <<https://bit.ly/2VaQro9>>
- Di Stasi A. (2020), Le false promesse delle politiche attive del lavoro, *Menabò di Etica ed Economia*, n.139 <<https://bit.ly/3hjR8UH>>
- Draghi M. (2009), *I motivi dell'assicurazione sociale*, Lezione Onorato Castellino, Torino, Collegio Carlo Alberto-CeRP
- European Commission (2020), *Dematerialisation of services in EU PES: assuring full access to the PES services for people with limited opportunities*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, <<https://bit.ly/3g9U2el>>
- European Commission (2018), *Assessment Report on PES Capacity 2018*, Bruxelles, Directorate General for Employment Social Affairs and Inclusion European Network of Public Employment Service
- Gazier B., Gautié J. (2009), *The "Transitional Labour Markets." Approach: Theory, history and Future Research Agenda*, Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Paris, Centre d'Economie de la Sorbonne



- Giubileo F., Pastore F. (2020), Perché chi riceve il Reddito di cittadinanza non trova lavoro, *lavoce.info* <<https://bit.ly/3dQsQPY>>
- Inps (2021), Report mensile gennaio-febbraio 2021, Osservatorio sul precariato, Roma, Inps <<https://bit.ly/3hVkmZ8>>
- Inps (2019), *XVIII Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Istat (2021), Rilevazione sulle forze di lavoro. Dati trasversali trimestrali, Roma, Istat <<https://bit.ly/3hpaU0J>>
- Lauringson A., Scarano G. (a cura di) (2019), *Rafforzare le politiche attive del lavoro in Italia, Rapporto Paese Italia*, Paris, OCSE
- Maddison A. (1984), Origini e conseguenze dello stato sociale: 1883-1983, *Moneta e credito*, n.146, pp.167-1984
- Magnani M. (2021), La riforma degli ammortizzatori sociali, *Lavoro Diritti Europa*, n.2 <<https://bit.ly/3cpsrDw>>
- Mandrone M. (2011), *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, Rivista di Politica economica, pp.83-124
- Mandrone E., Marocco M. (2019), Reddito di cittadinanza e servizi per l'impiego, *Economia&Lavoro*, n.2, pp.63-82
- Mandrone E., Landi R., Marocco M., Radicchia D. (2016), *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*, Isfol Research Paper n.31, Roma, Isfol
- Marocco M. (2013), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT n.192 <<https://bit.ly/2TJl6k>>
- Mazzucato M. (2020), *Non sprechiamo questa crisi*, Laterza, Bari
- Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill Education
- Musgrave Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill Education
- Sestito P., Viviano E. (2018), Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform, *Economic Policy*, 33, n.93, pp.101-130
- Sestito P., Viviano E. (2016), *Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*, Questioni di Economia e finanza n.325, Roma, Banca d'Italia
- Supiot A. (2001), *Beyond employment: changes in work and the future of Labour Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Treu T. (2020), Diritto e politiche del lavoro tra due crisi, *Diritto delle Relazioni industriali*, 2, pp.2-31 <<https://urly.it/35p91>>

Riferimenti normativi e giurisprudenza

Legge 30 dicembre 2020, n.178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46) note: Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2021, ad eccezione delle disposizioni di cui ai commi 412, 413, 722 dell'art. 1 che entrano in vigore il 30/12/2020

Legge 27 dicembre 2017, n.205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.* (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62)

Legge 28 dicembre 2015, n.208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilit  2016).* (GU Serie Generale n.302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70)

Legge 23 dicembre 2014, n.190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilit  2015).* (GU Serie Generale n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ordinario n. 99)

Legge 28 giugno 2012, n.92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.* (12G0115) (GU Serie Generale n.153 del 03-07-2012 - Suppl. Ordinario n. 136) note: Entrata in vigore del provvedimento: 18/07/2012

5 Ripartire dal capitale umano. Le politiche per la formazione



Sintesi

La dotazione di capitale umano in Italia mostra preoccupanti segnali di debolezza nel confronto con i principali competitor europei e internazionali, chiamando in causa la capacità del sistema di istruzione e formazione di sviluppare le competenze necessarie all'occupabilità delle persone e alla competitività delle imprese. Eppure negli ultimi decenni sono state introdotte importanti innovazioni che si collocano nel solco delle traiettorie di evoluzione degli altri Paesi europei. Sono innovazioni che puntano alla costruzione di un sistema di apprendimento permanente ampio e diversificato, nel quale la filiera professionalizzante assume una connotazione distintiva e funzioni specifiche nel quadro del sistema educativo nazionale. Il capitolo ripercorre brevemente i passaggi più significativi che hanno ridefinito la fisionomia della formazione professionale negli ultimi decenni per adeguarla ai macro-trend globali di cambiamento dei sistemi economici e del lavoro. Quindi esamina le principali policy attualmente in campo, che mirano ad un'offerta di formazione iniziale componibile lungo una filiera tecnico-

professionale, alla diffusione degli strumenti di *work-based learning* per favorire la transizione scuola-lavoro dei giovani, alla costruzione di un'offerta di formazione per gli adulti aperta ai diversi bisogni e capace di integrare anche le utenze più vulnerabili.

Rispetto alle finalità dichiarate, l'implementazione degli interventi mette in evidenza una serie di criticità: la persistenza di ampi divari territoriali (che determina sperequazione nell'accesso all'offerta di formazione), la difficoltà di costruire una governance efficiente per presidiare l'implementazione dei dispositivi sui territori, la mancanza di competenze digitali e le carenze infrastrutturali che impediscono una efficace transizione digitale, e così via. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta un'opportunità straordinaria per consolidare ulteriormente il sistema di istruzione e formazione, orientando gli sforzi al superamento delle disuguaglianze: quelle relative alla differente disponibilità di risorse e possibilità di formazione fra i diversi territori, quelle relative alle diverse possibilità di accesso alla formazione per i diversi individui.

5.1 Il sistema di formazione: un asset per il rilancio del Paese

Le professionalità e le competenze disponibili in un Paese costituiscono quel 'capitale umano' che è fattore strategico per la produzione e che giocherà un ruolo centrale per la ripresa economica post-pandemia. Su questo fronte l'Italia si porta dietro una serie di criticità e deficit irrisolti, che gettano un'ombra lunga sul futuro. Infatti, sul totale della popolazione di 15-64 anni, l'Italia ha

Istruzione,
un gap che viene
dal passato



la più elevata percentuale di persone che hanno al più completato la scuola media (il 39,8% nel 2019¹): in Europa è superata solo da Malta. La quota di popolazione con titoli di livello terziario colloca l'Italia al penultimo posto in Europa (17,4% nel 2019), subito prima della Romania. I valori si discostano di poco considerando solo gli attivi.

L'aumento della partecipazione scolastica ai livelli secondario superiore e terziario è ancora troppo recente per far apprezzare un incremento significativo del livello di qualificazione della popolazione in età lavorativa; oltretutto l'Italia vanta il primato di popolazione più anziana in Europa, con un'età mediana di 46,7 anni contro una media UE27 di 43,7. L'età media più elevata e il basso livello di istruzione spiegano – almeno in parte – la modesta partecipazione degli adulti 25-64enni alle attività di formazione: con la quota dell'8,1% rilevata nel 2019, l'Italia si posiziona molto lontano dalle performance dei Paesi europei più avanzati (ma vicino alla Germania).

Giovani italiani
agli ultimi banchi

Anche rispetto al patrimonio di competenze dei più giovani non mancano le criticità. Secondo l'indagine OCSE PISA 2018 (Invalsi 2018), il livello di competenza dei 15enni italiani in lettura e scienze è inferiore alla media dei Paesi OCSE; solo per la matematica il risultato dell'Italia si attesta sul valore medio. Inoltre, il tasso di abbandono dei percorsi scolastici senza alcun titolo di livello secondario per i giovani 18-24enni nel 2019 si ferma al 13,5%, rispetto ad una media UE27 del 10,2%; i giovani 30-34enni che hanno conseguito un titolo di istruzione terziaria costituiscono una quota pari al 27,6% in Italia, contro una media UE27 del 40,3%; la quota di giovani Neet sui 25-34enni italiani segna il 23,8%, la percentuale più elevata fra i Paesi UE (media UE27 pari a 14,0%).

Il primato
negativo dei
Neet

I pochi dati menzionati sono sufficienti a evidenziare che il patrimonio italiano di conoscenze e competenze è mediamente inferiore rispetto a quello degli altri Paesi europei. Sono risultati che chiamano in causa tanto il sistema di istruzione che quello di formazione, sottolineando l'urgenza di intervenire con misure di policy adeguate ad aumentare l'efficacia dei processi di sviluppo delle competenze. Affrontare questo compito impone una riflessione sui principali interventi di policy attualmente in campo; è una riflessione che deve fondarsi sull'analisi delle progressive trasformazioni intervenute negli ultimi anni, rilette nel confronto con le traiettorie di evoluzione degli altri sistemi europei, e che riguarda la formulazione di proposte di policy che intendono contribuire a rafforzare il piano italiano per la ripresa post-pandemia. Infatti, le ampie trasformazioni dei sistemi economici e del mondo del lavoro degli ultimi decenni hanno sollecitato la revisione dei sistemi di Istruzione

¹ Quando non diversamente indicato, i dati citati nel paragrafo sono estratti dal database Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

e formazione professionale (IFP²) in tutti i Paesi europei. La globalizzazione, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione hanno determinato cambiamenti profondi nella domanda di competenze espressa dai sistemi produttivi. L'evoluzione della struttura demografica, l'allungamento della vita media e il conseguente prolungamento della vita attiva hanno ridefinito le esigenze di formazione degli individui e i loro comportamenti, stimolando una crescita della domanda di formazione oltre che dell'offerta.

Secondo il Cedefop (2019 e 2020), l'evoluzione dei sistemi europei di IFP nel ventennio 1995-2015 si muove lungo traiettorie comuni; le significative differenze che permangono sono il risultato del retaggio storico, culturale ed economico di ogni Paese, che connotano l'evoluzione dei sistemi di IFP come fortemente *path dependent*. Tutti i sistemi europei si orientano verso la progressiva affermazione di un *lifelong learning*, che si realizza attraverso la definizione di un ruolo autonomo della IFP nell'ambito dei sistemi educativi. L'offerta progressivamente si amplia, differenziandosi per i vari target, al fine di rispondere alle esigenze della popolazione nelle diverse fasi della vita, professionale e non. Quindi il sistema di IFP si espande in senso orizzontale, aprendo a nuovi settori, superando i confini storici dell'artigianato e dell'industria manifatturiera, e in senso verticale: dalla collocazione originaria nell'ambito dell'istruzione secondaria superiore, progressivamente si configura una filiera professionalizzante che prosegue al livello terziario.

Nel segno del
lifelong learning

Anche per l'Italia nella seconda metà degli anni Novanta, a partire dall'emanazione della legge n. 196/97, si apre una stagione di grandi riforme che, nel ridisegnare l'assetto del sistema di istruzione e del mercato del lavoro, inevitabilmente riconfigurano anche il ruolo e l'architettura della formazione professionale in una direzione che si muove in coerenza con le traiettorie europee. È una lunga lista di provvedimenti che, da una parte, testimoniano una crescente consapevolezza della funzione che la formazione professionale può giocare sia nei percorsi individuali di acquisizione di conoscenze e competenze, che nel supportare la competitività del sistema economico, la partecipazione democratica e la coesione sociale; dall'altra parte, fanno rilevare la difficoltà di individuare un assetto efficace e durevole in un contesto che è soggetto a rapide evoluzioni.

La stagione
delle riforme

Per prima la legge n. 52/2012 formalizza una definizione di apprendimento permanente che si iscrive nella costruzione di un sistema unitario ma plu-

² Nel capitolo si utilizza l'acronimo IFP come corrispondente dell'acronimo inglese VET ad indicare l'intero sistema di istruzione e formazione nelle sue diverse componenti di offerta rivolte ai giovani e/o agli adulti; si fa riferimento invece all'leFP – Istruzione e formazione professionale – per indicare il canale di acquisizione di qualificazioni triennali e quadriennali inserito come filiera del ciclo secondario del sistema di istruzione.



ralista, che vuole ricomporre i diversi rivoli dell'offerta e i numerosi attori, mettendo al centro le esigenze dei territori in coerenza con il principio di sussidiarietà e assegnando il coordinamento nazionale delle relative politiche alla Conferenza unificata. Si tratta di una prospettiva che appare ancora lontana ma irrinunciabile, nella quale trovano ragione i numerosi interventi che stanno progressivamente ridelineando il sistema di IFP.

Una prima serie di interventi si muove nella direzione di restituire un carattere forte e unitario alla formazione iniziale, consolidandone l'inserimento nel sistema di istruzione, ampliando la sua capacità di includere le utenze più vulnerabili e di rispondere ai nuovi bisogni di professionalità del sistema delle imprese. Le tappe più significative di questo processo sono:

- la costruzione di una filiera dell'Istruzione e formazione professionale (leFP) incardinata nel secondo ciclo del sistema di istruzione;
- l'introduzione di un'offerta di formazione superiore articolata in percorsi regionali di Istruzione e formazione superiore (IFTS) e in percorsi nazionali di Istruzione tecnica superiore (ITS);
- la revisione dello strumento dei tirocini in una cornice unitaria nazionale e il rilancio dell'apprendistato, in particolare nella forma del duale.

Oggi sempre più il dibattito coinvolge anche il mondo universitario, dove si sperimentano lauree professionalizzanti e dottorati industriali, oltre all'apprendistato di alta formazione e ricerca (Fondazione CRUI 2019).

In tutti i Paesi europei l'evoluzione della struttura demografica della popolazione sposta gradualmente l'attenzione sulla formazione degli adulti. L'Italia si colloca fra i Paesi che per primi in Europa hanno avvertito il bisogno di strutturare un sistema organico di offerta dedicato a tale utenza. Ne è una prova il fatto che già nell'anno formativo 1995-96 si verifica il 'sorpasso' della formazione degli adulti sulla formazione di prima qualificazione nell'ambito della programmazione regionale.

Negli anni Novanta si gettano le basi per la costruzione di un sistema di formazione continua che progressivamente si amplia e si diversifica: l'approvazione della legge n. 388/2000 dà il via all'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali settoriali, che si affiancano alle Regioni e Province autonome nella programmazione di attività formative destinate ai lavoratori dipendenti. Gradualmente la loro platea di beneficiari si allarga, ricomprendendo gli apprendisti, poi gli imprenditori e i titolari di partita Iva come uditori e, da ultimo, i percettori di Reddito di cittadinanza (D.L. n. 4/2019). Fra le misure più recenti vanno ricordati gli strumenti attivati a livello nazionale – quali il credito di imposta legato al Piano Industria 4.0 e il Fondo nuove competenze – e la riforma dell'istruzione per gli adulti attraverso l'istituzione dei Centri provinciali di istruzione degli adulti (CPIA).

L'affermazione
della formazione
continua

Ma soprattutto, nell'ultimo ventennio è cresciuto il mercato privato della formazione, a supporto di una quota sempre più elevata di imprese che in autonomia attivano interventi di formazione per i propri dipendenti, per tenere il passo con l'innovazione tecnologica e non solo per ottemperare ad obblighi normativi.

Nell'ambito della contrattazione collettiva appaiono segnali incoraggianti di assunzione di una maggiore responsabilità da parte delle organizzazioni sindacali, come dimostra l'introduzione del diritto soggettivo alla formazione nei CCNL per le imprese del settore metalmeccanico, che sta facendo da apripista per altri settori (elettrico, industria alimentare). È un fiorire di iniziative che conferma l'attenzione crescente sul target degli adulti, anche se i dati sulla partecipazione continuano a certificare la distanza dei risultati italiani da altri Paesi europei.

Complessivamente, gli interventi per i giovani e per gli adulti ricostruiscono una traiettoria che punta alla definizione di un sistema di apprendimento permanente ampio, diversificato, permeabile, inclusivo e di qualità. Tuttavia, l'analisi di dettaglio delle varie linee di policy svela sfide e criticità da superare che si fanno più pressanti nel momento in cui occorre sostenere la fase di ripresa post-pandemica e chiamano in causa un impegno che deve coinvolgere decisori, organismi intermedi, imprese, singoli individui.

5.2 Verso una filiera lunga della formazione tecnico-professionale

La cosiddetta 'filiera lunga della formazione tecnico professionale' nasce in risposta ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e, più in generale, dal mondo del lavoro.

Con il termine filiera lunga ci si riferisce al sistema che include i percorsi triennali e quadriennali della leFP per il rilascio di qualifiche e diplomi su figure tecnico-operative, i corsi annuali di specializzazione degli IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore) e quelli biennali o triennali di specializzazione degli ITS (Istituti tecnici superiori) volti a formare tecnici specializzati in settori trainanti del mercato nazionale. Un ruolo particolare, in questo ambito è poi giocato dall'apprendistato di primo livello, quale contratto di lavoro mirato all'acquisizione di una qualifica o di un diploma leFP. Queste tre filiere costituiscono una linea, collocata all'interno del sistema italiano di *education*, lungo la quale vengono formate figure professionali la cui specializzazione non passa attraverso il rientro nei canali formativi dell'istruzione (scuola secondaria di secondo grado e percorsi universitari), ma procede in verticale, in percorsi professionalizzanti a crescente specializ-

Formazione
professionalizzante,
lo sviluppo
verticale...



...e quello
orizzontale

zazione. Pertanto, la 'filiera lunga' costituisce un binario parallelo e distinto da quello dell'istruzione, che non prevede il passaggio verso i percorsi del terziario accademico.

Tali percorsi non sono del tutto slegati dai canali dell'istruzione: in un'ottica di integrazione e di garanzia di opportunità per gli utenti, esistono alcuni possibili passaggi in orizzontale.

Il D.Lgs. n. 61/2017 di riforma dell'Istruzione professionale prevede una possibile osmosi degli allievi tra i percorsi della leFP e quelli degli Istituti professionali, mettendo sullo stesso piano i due soggetti erogatori (i centri accreditati e gli istituti professionali, unificati anche nella Rete delle scuole professionali). Inoltre, IFTS e ITS sono retti da una governance integrata che vede, al loro interno, centri di formazione, istituti scolastici, università e imprese, proprio per favorire il legame tra il sistema di istruzione e formazione e il mondo imprenditoriale.

Il raccordo tra
formazione
e lavoro

Nel corso degli anni, le tre filiere professionalizzanti si sono strutturate in maniera molto efficace dal punto di vista regolamentare. Attraverso il lavoro interistituzionale di Regioni, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'Istruzione, si è arrivati a definire repertori di qualifiche validi a livello nazionale, contenenti gli standard minimi necessari per il conseguimento dei titoli, sia con riferimento alle competenze di base che a quelle tecnico-professionali. Sono inoltre stati costruiti i sistemi di accreditamento, definite le modalità di riconoscimento dei crediti in ingresso e di certificazione finali in esito ai percorsi ed intermedi delle competenze acquisite. Al di là delle differenze sul livello delle figure in esito ai percorsi, la comune caratterizzazione delle tre filiere consiste nel forte ancoraggio al lavoro che si esprime attraverso l'ampio ricorso a forme di *work-based learning* (stage, alternanza, laboratori) in vista dell'obiettivo della transizione lavorativa dei discenti. Il target di tali filiere è, infatti, costituito da giovani e meno giovani che intraprendono percorsi formativi con l'obiettivo di trovare un'occupazione.

Ad ottimizzare la connessione tra formazione e lavoro contribuisce l'assetto istituzionale delle filiere, in particolare di leFP e IFTS. Esse, infatti, pur essendo iscritte nel sistema educativo nazionale, fanno capo alla competenza esclusiva delle Regioni. Dal punto di vista dei contenuti formativi, questa doppia appartenenza (sistema di *education* e responsabilità regionale) costituisce un fattore importante poiché comporta, ad esempio, che i titoli abbiano validità nazionale ma che, al contempo, ciascuna Amministrazione possa liberamente introdurre standard formativi aggiuntivi rispetto a quelli minimi nazionali. In questo modo, i contenuti formativi indispensabili a livello nazionale per il conseguimento del titolo possono essere arricchiti di ulteriori

standard che raffinano le competenze della figura nazionale sulle richieste dei mercati locali.

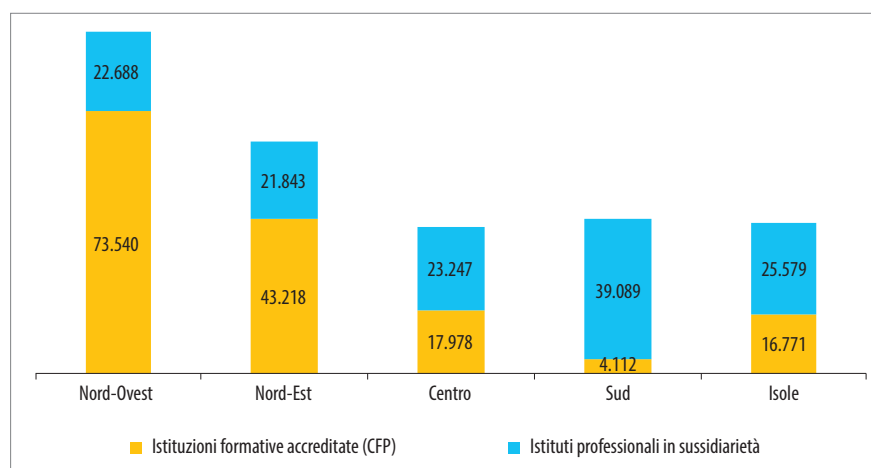
Appare chiaro come tali filiere non si trovino a vivere la criticità tipica di altre componenti del sistema educativo nazionale, il cui tradizionale vulnus è costituito dalla debolezza del legame fra formazione e lavoro. Al contrario, questo legame costituisce la principale chiave del successo di queste tipologie di percorsi. In particolare, il sistema leFP ha visto quasi triplicare la partecipazione degli utenti, tra percorsi realizzati nell'ambito dei centri accreditati e percorsi erogati dagli istituti professionali in regime cosiddetto di 'sussidiarietà'. Si tratta di una crescita esponenziale di una filiera che contava 107mila allievi nell'anno formativo 2009-10 (nei soli centri accreditati) e saliva, con l'avvento dei percorsi leFP negli istituti professionali, a 348mila nell'a.f. 2014-15, fino a rimbalsare a 288mila iscritti nel 2018-19 (Inapp 2021), con una distribuzione territoriale non certo omogenea (grafico 5.1).

L'exploit della leFP: da 107mila a 288mila allievi in 10 anni

Lo sviluppo in verticale della filiera leFP è assicurato dai percorsi IFTS e ITS che si collocano, per numero di annualità, livello di specializzazione e diffusione territoriale, su numeri assai più contenuti: 3.976 allievi per i corsi IFTS (Inapp 2019a) e 4.606 per i corsi ITS terminati nel 2018 (Zuccaro 2020).

Il mondo imprenditoriale guarda con grande attenzione a questi percorsi che costituiscono un bacino di reclutamento delle professionalità tecniche di livello iniziale e intermedio.

Grafico 5.1 Distribuzione degli iscritti alla leFP (a.f. 2018-19) I-IV anno, per tipologia e per circoscrizione territoriale (v.a.)



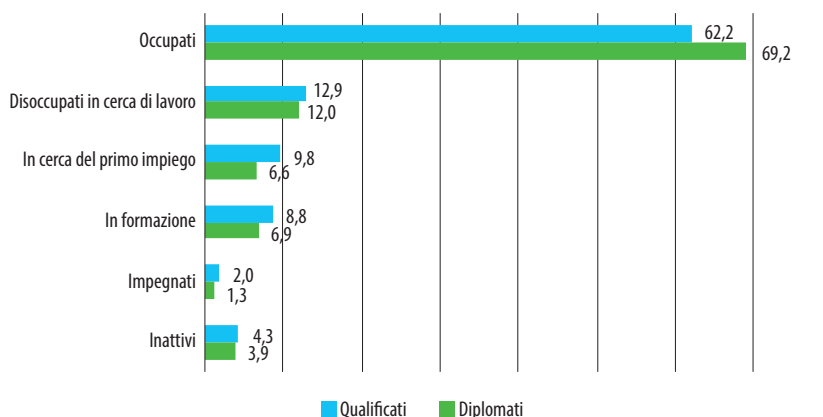
Fonte: Inapp e MLPS – XIX Rapporto sul sistema di leFP e dei percorsi in duale nella leFP - a.f. 2018-19 (2021)



leFP, un
successo anche
occupazionale

Particolarmente significativi i dati relativi agli esiti occupazionali (Inapp 2021). L'ultima indagine Inapp evidenzia che, a tre anni dal completamento del corso leFP, il 62,2% dei qualificati e il 69,2% dei diplomati lavora, con un tasso di coerenza (parziale o integrale) dell'occupazione rispetto al percorso formativo del 72% tra i qualificati e del 76% tra i diplomati (grafico 5.2). A due anni di distanza dal conseguimento della specializzazione IFTS, la quota di occupati è del 64%; l'80% di coloro che lavorano ha trovato occupazione entro un anno dalla fine del corso (Inapp *et al.* 2020). Per quanto riguarda gli ITS, il monitoraggio (Zuccaro 2020) sui corsi terminati nel 2018 evidenzia un tasso di occupazione pari all'83% a un anno dal diploma, con una coerenza tra percorso formativo e occupazione del 92%.

Grafico 5.2 Condizione dei qualificati e dei diplomati della leFP a circa 3 anni dal completamento del percorso – anno 2018 (val.%)



Fonte: Inapp - Indagine sugli esiti formativo-occupazionali dei percorsi IFTS e leFP (2021)

Accanto alle luci, esistono delle ombre: il sistema di leFP, proprio perché in capo alle Regioni, nasce e si sviluppa in maniera non omogenea sul territorio nazionale, secondo le scelte di politica formativa delle diverse amministrazioni. Mentre nel Nord imprenditoriale, dove esiste una forte domanda di operatori e tecnici da parte delle imprese e una presenza consolidata di centri di formazione professionali, le amministrazioni hanno sostenuto robustamente tali percorsi favorendo la crescita della partecipazione, nelle regioni del Centro e del Sud si è preferito promuovere i percorsi leFP realizzati dagli istituti professionali in regime di sussidiarietà integrativa. Nelle aree del Sud,

in particolare, accanto a realtà più strutturate, si registrano ancora territori in cui l'offerta leFP è decisamente residuale.

Il monitoraggio annuale dei percorsi leFP svolto dall'Inapp ha evidenziato come esistano sette diverse combinazioni nelle tipologie di offerta leFP rivolte a ragazze e ragazzi in uscita dalla scuola secondaria di primo grado, a seconda della regione di residenza. Questa disomogeneità dell'offerta, se risponde alle diverse politiche formative adottate dalle amministrazioni, appare assai poco in linea con i dettami costituzionali di pari opportunità formative per i giovani sul territorio nazionale. Il problema dei divari territoriali è dunque un aspetto sul quale è ancora necessario lavorare, affinché tutti i giovani del Paese possano usufruire di un ventaglio di opzioni formative che includa, quanto meno, l'offerta ordinamentale di leFP erogata dai centri accreditati, compreso il quarto anno, con l'eventuale aggiunta dei percorsi a cura degli istituti professionali. Infatti, secondo le nuove previsioni del decreto n. 61/2017, quest'ultima offerta nasce come sussidiaria, cioè accessoria e non sostitutiva della leFP realizzata dai centri di formazione professionale.

Le sette tipologie di leFP

Nell'ottica di consentire agli allievi di testarsi in situazione lavorativa già durante il percorso formativo, nel 2016 è stata avviata la sperimentazione del sistema duale nella leFP che, accanto all'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato, prevedeva un minimo di 400 ore annue di formazione in alternanza. Il successo della sperimentazione ha determinato, da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la messa a regime di ulteriori fondi, pari a 125 milioni di euro annui, per mettere a sistema i percorsi realizzati in modalità duale. Questa politica ha costituito lo specchio di quanto promosso dalla legge n. 107/2015 nel sistema di istruzione, che ha rilanciato la modalità dell'alternanza scuola lavoro (già normata a partire dal 2007), prevedendo l'obbligo per tutte le scuole superiori di secondo grado, di effettuare, dal terzo anno, un minimo di 400 ore annue di alternanza (200 per i licei).

leFP, la fruttuosa sperimentazione del sistema duale

Sia nel caso dell'alternanza scuola lavoro (recentemente ridefinita nei Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento - PCTO), che nel caso del sistema duale, l'intento meritorio di favorire esperienze lavorative reali si è scontrato con la difficoltà di reperire, in alcune aree del Paese, un numero di imprese sufficienti a favorire momenti di alternanza per tutti gli studenti. Questo divario ha ulteriormente accentuato le disparità territoriali sopra descritte, potenziando i risultati della formazione dei giovani che vivono nelle regioni con un tessuto imprenditoriale più vivace e lasciando ai blocchi di partenza coloro che si sono dovuti accontentare di strumenti quali l'impresa formativa simulata, molto utile per simulare, appunto, le fasi del lavoro in impresa, soprattutto in termini di auto-imprenditorialità e di avvio di un'azienda, ma certamente non comparabile a una reale esperienza in contesto lavorativo.



Primum:
intercettare i
fabbisogni

L'efficacia nel rispondere alle richieste del mondo del lavoro è data in gran parte dalla capacità delle amministrazioni e dei progettisti di formazione di fotografare efficacemente i fabbisogni di competenze dei territori attraverso analisi mirate. Si capisce, quindi, che la capacità di far evolvere i profili in uscita dalla filiera lunga in sintonia con i rapidi mutamenti del mercato (nazionale e locale) costituisce un fattore fondamentale. In questo senso, va salutata con favore la recente revisione del repertorio della filiera leFP, a cura della cabina di regia costituita da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, Regioni; va però evidenziato che l'aggiornamento è avvenuto con un pesante ritardo, a causa della complessità di mettere mano a un repertorio che abbia validità nazionale e sia, al contempo, in grado di intercettare i fabbisogni di 21 diverse realtà (le Regioni e le Province autonome), rintracciando un minimo comune denominatore valido per tutto lo Stivale.

Garantire
l'aggiornamento
del Repertorio

Analogamente a quanto avvenuto a livello nazionale, anche il processo di aggiornamento dei repertori regionali in molti casi non ha garantito un tempestivo adeguamento dei contenuti formativi all'evoluzione della domanda locale di professionalità. Diverse Regioni hanno tralasciato di elaborare ulteriori standard o curvature che garantissero una maggiore rispondenza dei contenuti formativi (e quindi delle competenze in esito) alla domanda locale di professionalità, replicando quanto definito per le figure della leFP a livello nazionale. Ad entrambi i livelli, appare quindi necessario definire procedure più snelle, e soprattutto continuative e non episodiche, di aggiornamento dei repertori delle filiere formative, per non lasciar correre tempo prezioso tra l'evoluzione della domanda delle figure professionali e il rinnovamento dell'offerta formativa.

Tre filiere
non
necessariamente
in sequenza

Dal punto di vista della componibilità delle tre filiere, va detto che i tre segmenti non sono nati per essere necessariamente sequenziali e questo ha determinato differenti architetture, da parte delle amministrazioni regionali, nel comporre i 'mattoni' della filiera lunga. La mancata definizione delle 'regole' di assemblaggio delle componenti formative, se può risultare funzionale a prevedere diverse possibili soluzioni, determina allo stesso tempo poca chiarezza nella sequenza verticale della filiera lunga. In questo senso, appare necessario avviare un processo di lavoro finalizzato a mettere ordine nei segmenti, definendo una più chiara struttura della verticalità o delle diverse verticalità possibili.

Questo lavoro di ricomposizione è particolarmente importante e deve tenere conto di vari elementi. In primo luogo, i percorsi di leFP riguardano figure di livello iniziale, mentre IFTS e ITS si riferiscono a specializzazioni di livello intermedio; d'altra parte, leFP e IFTS toccano un ampio spettro di settori,

mentre il sistema ITS nasceva con l'obiettivo di concentrarsi sulle figure di alta spendibilità richieste dal mercato negli ambiti emergenti e con un forte legame ai distretti produttivi e quindi, per così dire, geolocalizzate.

La presenza/assenza di sequenze formative possibili per le diverse figure può essere considerata fisiologica: non tutte le figure hanno necessariamente bisogno di tutta la linea. È allora necessario studiare con attenzione le sequenze per ciascun profilo, per definire quelle possibili e identificare eventuali vuoti di continuità, con l'obiettivo, ancora una volta, di accrescere la capacità dell'offerta di formazione di rispondere alla domanda imprenditoriale e di garantire all'utenza un percorso verticale di progressiva specializzazione.

5.3 Le competenze chiave per rafforzare l'occupabilità

Nascendo in risposta ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese, il sistema della *filiere lunga della formazione tecnico-professionale* trova oggi un rinnovato interesse nella funzione assunta dalle competenze chiave, in quanto leve fondamentali per rafforzare la capacità delle figure in esito ai percorsi di leFP, IFTS e ITS di soddisfare in modo coerente le aspettative del mercato del lavoro. Le competenze chiave, infatti, sono quelle risorse di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, l'occupazione, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva. Esse si sviluppano in una prospettiva di apprendimento permanente, dalla prima infanzia a tutta la vita adulta, mediante l'apprendimento formale, non formale e informale. Con riferimento alla transizione lavorativa, le competenze chiave costituiscono in molti casi, la chiave di volta, nella scelta, da parte di un imprenditore, di assumere una risorsa umana.

Con riferimento al contesto italiano, la risposta immediata alla pandemia da parte delle filiere tecnico-professionali, come di tutto il sistema di istruzione, non ha potuto far altro che conformarsi alle norme, nazionali e regionali, mirate a favorire la didattica a distanza e flessibilizzare le modalità formative in deroga ai relativi vincoli (si pensi, ad esempio, al caso del numero di ore di formazione in presenza o di formazione in impresa). La risposta formativa a più lungo termine, in merito alla quale decisori politici e stakeholder dovranno riflettere e intervenire, riguarda, invece, la capacità di fornire agli allievi, oltre alle competenze tecnico-professionali, competenze chiave in grado di renderli autonomi nel processo di apprendimento, maggiormente flessibili rispetto ai cambiamenti dei contesti e più imprenditivi e autopromozionali nella ricerca del lavoro.

A livello internazionale, l'acquisita consapevolezza dell'importanza delle competenze chiave ha condotto la Commissione europea a emanare nel 2018 una



Le otto key-competences europee

Raccomandazione che le ridefinisce (Consiglio dell'Unione europea 2018), aggiornando il framework elaborato nel 2006 e rinnovando l'esortazione agli Stati membri ad assumerle quali fattori strategici nel processo educativo. Si tratta delle otto *key-competences* europee, articolate nelle quattro competenze di base ricomprese, nel sistema italiano, nei cosiddetti assi culturali validi per tutto il secondo ciclo del sistema di istruzione (linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale) e nelle quattro competenze trasversali (*Imparare a imparare*, *Competenze sociali e civiche*, *Spirito di iniziativa e imprenditorialità*, *Consapevolezza ed espressione culturale*), cui ci si riferisce parlando di *soft skills*.

Sebbene al momento non siano codificati standard relativi alle *soft skills*, nell'ambito della recente revisione del *Repertorio dell'offerta di istruzione e formazione professionale*³ sono state oggetto di aggiornamento le *Competenze culturali di base*. È stata decisa l'adozione delle *Risorse personali, sociali, di apprendimento, imprenditoriali*, rispetto alle quali le Regioni hanno concordato di avviare nel triennio 2020-2023 una sperimentazione per procedere a definirne i criteri minimi metodologici. In tale prospettiva, pervenire alla determinazione di standard (di processo e di contenuto) condivisi e riconducibili costituisce un'azione essenziale per sviluppare le filiere professionalizzanti in un'ottica di risposta alla nuova domanda di competenze posta dal mondo del lavoro. Declinare i contenuti delle *soft skills*, trasversali alle diverse figure, potrà consentire non solo di individuare valide modalità per la loro valutazione e messa in trasparenza ma anche, in ultima analisi, di identificare efficaci pratiche di trasferimento dei contenuti, così da poter progettare una formazione adeguata a sviluppare tali competenze.

Le soft skills alla prova della leFP, una ricerca Inapp

In tale prospettiva, Inapp sta realizzando una ricerca-azione, focalizzata sul fronte della valutazione nella leFP delle quattro competenze chiave europee (le *soft skills* sopra citate), considerate come risorse trasversali di fondamentale importanza non solo per l'ottimale svolgimento del proprio lavoro, ma anche per esercitare una cittadinanza resiliente, attiva e responsabile. La prima fase della ricerca-azione è stata avviata nel 2018 e condotta nell'ambito dei percorsi triennali di leFP offerti da 47 centri di formazione accreditati operanti in 13 regioni. L'obiettivo è definire un dispositivo (modello concettuale, procedure, indicatori, descrittori, strumenti di rilevazione e prove) per l'analisi, la valutazione di tali competenze nella prospettiva di una loro messa in trasparenza e certificazione; lo strumento messo a punto è stato sperimentato attraverso la somministrazione di oltre 10mila prove di verifica a 1.300 allievi, in ingresso e in uscita dal primo e secondo anno di leFP.

³ Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 01/08/2019.

Le acquisizioni di questa prima fase di indagine restituiscono alcuni elementi di chiara evidenza:

- le *risorse personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali*, che costituiscono una componente sempre più rilevante e pregiata della dotazione del cittadino e del lavoratore, sono da considerare non come fattori a sé stanti, ma nella relazione integrata con le competenze degli assi culturali e tecnico-professionali;
- la loro formazione, e valutazione, si svolge tramite *compiti di realtà*, intesi come situazioni di apprendimento, rette da un *compito-sfida* significativo e dotato di valore;
- sul piano didattico, ciò prevede un curriculum che le contempli in modo integrato fra i traguardi di una proposta formativa unitaria e strutturata per tappe progressive di apprendimento e crescita umana degli allievi;
- sul piano strategico, ciò richiede un'offerta formativa che adotti un curriculum organico con traguardi personali (*soft skills*), culturali e professionali, un'organizzazione flessibile e personalizzata, la metodologia dei compiti di realtà unitari, una valutazione composita e formativa.

Il raggiungimento dei risultati indicati ha condotto a una proposta di continuità dell'indagine orientata a favorire un cambiamento nella leFP profondo e stabile nel tempo sul piano culturale, metodologico e organizzativo.

Una indagine da sviluppare

Le ragioni che spingono per la prosecuzione dell'indagine sono rafforzate sia dall'approvazione del nuovo ordinamento dei percorsi di leFP e del Repertorio delle qualifiche e dei diplomi (Accordo Conferenza Stato-Regioni dell'1 agosto 2019), sia dalla sopracitata sperimentazione delle *risorse personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali*, correlate alle *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, sia, infine, dal nuovo scenario prospettato dal costruendo piano nazionale italiano per il *recovery fund*, per rispondere ai fabbisogni di competenze e sviluppare capitale umano nel nuovo contesto sociale e occupazionale.

La ricerca-azione in tema di valutazione delle competenze chiave condotta da Inapp si iscrive nella necessità di rafforzare la caratterizzazione della filiera lunga nel forte ancoraggio al lavoro, un legame espresso attraverso l'ampio ricorso a forme di *work-based learning* (stage, alternanza, laboratori) in vista dell'obiettivo dell'inserimento lavorativo di giovani e meno giovani. In tal senso, la leva delle competenze chiave si pone quale strumento in grado di amplificare le potenzialità ai fini dell'occupabilità, dello sviluppo personale dei soggetti in apprendimento e della creazione di una forza lavoro preparata e qualificata, in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.



5.4 La diffusione del *work-based learning* per favorire il raccordo fra formazione e lavoro

Tra le diverse modalità di *work-based learning*, l'apprendistato, quale contratto di lavoro a tempo indeterminato a carattere formativo, è considerato lo strumento che presenta maggiore potenzialità ai fini dell'occupabilità, dello sviluppo personale dei giovani e della creazione di una forza lavoro altamente preparata e qualificata, in grado di rispondere alle esigenze del mercato.

Il quadro normativo attualmente vigente – D.Lgs. n. 81/2015 e D.L. del 12/10/2015 – mira a una concreta e organica integrazione tra le filiere dell'istruzione e della formazione con il mondo produttivo. Inoltre, per prevenire i livelli di abbandono scolastico nel medio-lungo periodo e incidere sugli alti tassi di disoccupazione giovanile, è stato avviato un progetto per lo sviluppo e l'implementazione di un sistema duale, indicando il contratto di apprendistato di I livello quale forma privilegiata di inserimento dei giovani nel lavoro. Nell'ultimo decennio, attraverso numerosi interventi legislativi si è cercato di promuovere la diffusione dell'apprendistato e in particolare le due tipologie contrattuali legate all'acquisizione di titoli dei sistemi di istruzione e formazione secondaria e terziaria; ciò nonostante, l'andamento dell'occupazione ha registrato andamenti prevalentemente negativi con segnali importanti di crescita giunti solo a partire dal 2017⁴, rivelandosi strumento poco concorrenziale rispetto ad altre forme contrattuali e connotato dai medesimi elementi distintivi. Infatti, l'osservazione dei dati di lungo periodo rimarca la predominanza di tale strumento nelle regioni del Settentrione e nella forma del contratto professionalizzante, mentre l'apprendistato formativo, pur mostrando una lenta e costante crescita, continua a rappresentare una quota residuale del complessivo dei rapporti di lavoro.

La crescita
sbilanciata
dell'apprendistato

La dimensione
formativa

Tale quadro si riflette anche nell'analisi della partecipazione alle attività formative finanziate dalle Regioni e Province autonome. I livelli più elevati di partecipazione afferiscono al contratto di apprendistato professionalizzante, mentre i giovani inseriti in apprendistato per l'acquisizione di un titolo di studio non superano il 5% del totale dei formati (Inapp 2019b).

La diffusione dell'apprendistato formativo risulta, inoltre, alquanto eterogenea sul territorio nazionale. I percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale evidenziano una maggiore presenza nelle Regioni con sistemi di leFP già strutturati e consolidati, ovvero prevalentemente nel Settentrione – che accoglie il 97% degli apprendisti in formazione – e nelle

⁴ Secondo i dati di Inps - Osservatorio sui lavoratori dipendenti, la crescita più significativa è stata nel 2019 quando il numero medio mensile degli assunti in apprendistato (settore agricolo escluso) ha raggiunto quota 549.342, con una variazione del +13,5% rispetto al 2018.

regioni del Centro, mentre sono pressoché assenti al Sud (una sperimentazione è stata avviata in Calabria) (Inapp 2019b). Risultano molto poco diffusi i percorsi per l'acquisizione del titolo di IFTS e ITS, mentre si evidenzia un maggior interesse e impegno, da parte delle amministrazioni territoriali, nel rafforzare la dualità nell'apprendimento per l'acquisizione del diploma di scuola secondaria superiore e nell'attività di ricerca. Gli apprendisti con contratto di III livello per lo più partecipano a percorsi per l'acquisizione di master (64%, anno 2017); rimangono lontani da significativi livelli di attuazione i percorsi di laurea e dottorato, per la complessità nella curvatura dei curricula accademici alle esigenze delle imprese, nonché nella organizzazione dei percorsi (Inapp 2019b).

Dall'entrata in vigore della riforma del 2015, diverse sono state le misure messe in atto dai decisori per favorire il ricorso al contratto di apprendistato. Attraverso disposizioni contenute nelle leggi di bilancio, sono stati introdotti incentivi all'occupazione stabile di natura decontributiva, anche a carattere strutturale, destinati ai datori di lavoro per l'assunzione di apprendisti. Le agevolazioni previste, che si aggiungono a quelle già 'naturalmente' presenti nel contratto di apprendistato, si differenziano per target di riferimento, ambito territoriale, tipologia di rapporti incentivati, importi e durata. Al fine di rendere l'offerta formativa del sistema di leFP più vicina alle esigenze del mercato del lavoro e alle modalità di apprendimento in alternanza rafforzata e in esercizio di apprendistato (I livello), è stato approvato il nuovo *Repertorio nazionale delle figure di leFP*, entrato in vigore nell'anno formativo 2020/2021. Infine, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha istituito un tavolo tecnico per l'apprendistato di I livello, ampiamente partecipato da diversi stakeholder coinvolti nel sistema di apprendistato, volto a dirimere questioni di carattere tecnico che limitano la diffusione del contratto di apprendistato e ad individuare linee comuni di intervento tra le amministrazioni territoriali. Durante l'emergenza da Covid-19, non sono mancate iniziative volte a tutelare gli apprendisti, nel loro duplice *status* di lavoratori e studenti. Gli apprendisti assunti con contratto professionalizzante hanno potuto beneficiare del trattamento di integrazione salariale ordinario (CIGO), mentre ne sono rimasti esclusi gli apprendisti di I e III livello. Sul versante formativo, dopo una prima fase di interruzione totale delle attività, le amministrazioni territoriali hanno adottato decreti per consentire l'attività formativa in modalità a distanza, derogando anche alle disposizioni precedenti.

Tuttavia rimane la necessità di dover elevare la consapevolezza sulle potenzialità dell'apprendistato tra i diversi stakeholder a livello locale e tra i giovani, le famiglie e il mondo delle imprese. Andrebbero, in tal senso, promosse reti territoriali per irrobustire quei percorsi in esercizio di apprendistato del II e

La spinta per la diffusione dell'apprendistato

I nodi da sciogliere



III ciclo del sistema educativo (IFTS e ITS), al fine di rafforzare la filiera lunga del sistema di istruzione e formazione. L'attuazione dell'apprendistato di I e III livello è di fatto piuttosto complessa, richiedendo un forte impegno di risorse umane e finanziarie. Le istituzioni formative sono state chiamate a rivestire un nuovo ruolo, che le vede soggetti centrali e principali dell'intero processo di attuazione dell'apprendistato formativo; tuttavia, gli obblighi e gli oneri in capo ai soggetti attuatori non sono stati sufficientemente bilanciati con azioni di supporto tecnico-metodologico e con misure specifiche di sostegno economico, atte a favorirne i compiti. Nel momento in cui il Paese deve affrontare i primi effetti di una crisi economica senza precedenti a causa della pandemia da Covid-19, occorre cogliere pienamente l'opportunità di superare le criticità e indirizzare le policy finalizzate all'innalzamento del livello educativo e dell'occupabilità dei giovani verso un consistente ricorso al contratto di apprendistato, quale strategia prioritaria per contenere la disoccupazione. Ancor di più, il contratto di apprendistato professionalizzante può rappresentare uno strumento strategico per lo sviluppo di nuove competenze (*upskilling*) o l'apprendimento di nuove abilità (*reskilling*) per i lavoratori – anche adulti – che a causa della pandemia sono usciti o usciranno dal mercato del lavoro. Le nuove policy dovranno mirare a promuovere un effettivo e più ampio ricorso al contratto di apprendistato, a garantire una più ampia coerenza sistemica attraverso il superamento del divario territoriale in materia di occupazione e formazione e a promuovere una capillare cultura di impresa, fondamentale per lo sviluppo economico e produttivo del Paese. Diversamente dall'apprendistato, il tirocinio extracurricolare non si configura come rapporto di lavoro, ma è una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione e orientamento *on the job* finalizzato a favorire l'acquisizione di competenze professionali e a facilitare l'ingresso o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Tirocinio
extracurricolare:
un successo solo
apparente?

Sin dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano, il tirocinio ha conosciuto una diffusione e un utilizzo crescenti, tanto da assumere in breve tempo un ruolo essenziale come strumento di raccordo nei processi di transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro. Per capire le dimensioni che ha assunto oggi il fenomeno, si consideri che in Italia, nel quinquennio 2015-2019, i tirocini extracurricolari attivati sono stati mediamente 350mila l'anno⁵. Va inoltre evidenziato che, tra le misure di politica attiva avviate nell'ambito del Programma Garanzia Giovani, il tirocinio risulta di gran lunga la misura più utilizzata: dall'avvio del Programma al 31 agosto

⁵ Dato elaborato a partire da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020) e Anpal (2019).

2020, infatti, sono stati 516mila i tirocini attivati a fronte di un totale di 916mila interventi di politica attiva erogati (Anpal 2020).

Tuttavia, sin dagli anni immediatamente successivi alla sua istituzione, il tirocinio è stato troppo spesso oggetto di un utilizzo non conforme alle finalità dello strumento. Per migliorare il livello qualitativo delle esperienze di tirocinio e aumentarne l'efficacia in termini di ricadute occupazionali, è stato dato avvio a un processo di profonda revisione normativa dell'istituto. Sulla base delle previsioni della legge n. 92/2012, all'inizio del 2013 sono state adottate in sede di Conferenza Stato-Regioni le *Linee guida in materia di tirocini*, che individuavano gli elementi qualificanti dell'istituto e definivano un quadro comune di riferimento basato su standard minimi condivisi.

Successivamente, con l'Accordo del 25 maggio 2017, la Conferenza Stato-Regioni ha provveduto a rivedere, aggiornare e integrare il testo approvato nel 2013. Le discipline regionali e provinciali che hanno recepito le Linee guida del 2017 rappresentano indubbiamente un importante passo avanti nella direzione della qualità delle esperienze di tirocinio e della tutela dei diritti dei tirocinanti. Tuttavia, l'obiettivo della definizione di un quadro unitario a livello nazionale deve fare i conti con disallineamenti e disomogeneità che emergono nelle discipline regionali rispetto alle indicazioni delle Linee guida su alcune questioni di particolare rilievo (individuazione dei soggetti promotori, limiti di durata dei tirocini, ammontare dell'indennità di partecipazione ecc.). Inoltre, permangono delle criticità di carattere generale su cui sarebbe opportuno intervenire in un'ottica di ulteriore rafforzamento dell'efficacia dell'istituto. Una riflessione si impone, in particolare, sulle problematiche connesse al ruolo del soggetto promotore, la cui funzione di garante della qualità formativa risulta cruciale per il buon esito delle esperienze di tirocinio. Su questo tema va in primo luogo evidenziato che, nell'attuazione dei tirocini, talvolta i soggetti promotori assumono un ruolo meramente burocratico-amministrativo, senza assolvere adeguatamente alle funzioni di monitoraggio e verifica dei percorsi formativi. A riprova di questa affermazione si segnala che, nel periodo 2014-2017, sono stati attivati 55mila tirocini nell'ambito delle 'professioni non qualificate', professioni cioè che prevedono lo svolgimento di attività elementari e ripetitive, per le quali non è richiesto un periodo di formazione⁶. È evidente che la responsabilità dell'attivazione di questi tirocini deve essere attribuita, oltre che ai soggetti ospitanti, anche a quei soggetti promotori che hanno avallato l'attivazione di tirocini non conformi alla disciplina e alla natura dell'istituto. A ciò si aggiunga che alcune

Tirocini:
collaborazione
fra Stato e
Regioni

Il promotore
come garante
della qualità

⁶ Dato al netto dei tirocini svolti da soggetti svantaggiati e disabili, per i quali, in alcune Regioni, è ammesso lo svolgimento di tirocini riferiti a profili professionali elementari, cfr. Anpal (2019).



L'aggravante
della pandemia

tipologie di soggetti autorizzati a promuovere tirocini intrattengono rapporti commerciali con le aziende ospitanti, fornendo loro numerosi altri servizi. Va da sé che una situazione del genere alimenta il rischio di una non imparziale azione di controllo della regolarità dei percorsi formativi.

A queste problematiche 'storiche' dell'istituto si aggiungono oggi quelle generate dalla drammatica situazione di emergenza sanitaria che stiamo vivendo. A causa della diffusione della pandemia, infatti, nel marzo 2020 diverse Regioni hanno decretato la sospensione dei tirocini in corso. I giovani si sono visti precludere la possibilità di proseguire l'esperienza formativa e, conseguentemente, di beneficiare dell'indennità di partecipazione che, benché non assimilabile né in senso tecnico né in termini quantitativi a un reddito di lavoro, rappresenta quasi sempre l'unica entrata dei tirocinanti⁷. Data l'eccezionalità della situazione, molte Regioni hanno consentito, nei casi in cui vi fosse stata l'effettiva possibilità di proseguire l'attività formativa da remoto, la ripresa dei tirocini in modalità *smart*. Sulla falsariga dello *smart working*, si è assistito dunque alla nascita del cosiddetto *smart training*. Operazione di notevole portata, dal momento che estende a una misura formativa qual è il tirocinio una modalità di esecuzione propria del rapporto di lavoro. In un momento storico nel quale un potente strumento di politica attiva come il tirocinio può rivelarsi strategicamente determinante per la ripresa dell'occupazione giovanile, appare dunque opportuno un ripensamento dell'istituto alla luce delle questioni, finora assolutamente inedite, originate dagli effetti dell'emergenza Covid.

Dallo *smart working* allo
smart training?

In primo luogo, sarà necessaria una riflessione che porti a stabilire se proseguire o interrompere l'esperienza dello *smart training* una volta superata la situazione di emergenza sanitaria. L'auspicio è che gli orientamenti delle Regioni in ordine alla scelta circa l'abolizione o la 'regolarizzazione' e regolazione dello *smart training* risultino convergenti e condivisi. Se l'orientamento dovesse essere quello di consentire anche nel post-Covid lo svolgimento dei tirocini a distanza, s'imporrà la necessità di strutturare una nuova disciplina che regoli le modalità di attuazione del tirocinio da remoto, definendone adeguatamente termini, limiti e condizioni. Soprattutto sarà necessario preservare la peculiare natura formativa del tirocinio, definendo chiaramente le modalità di svolgimento delle attività di *tutorship*, stabilendo i requisiti specifici dei soggetti ospitanti, individuando le più idonee modalità di monitoraggio, controllo e tracciamento delle attività svolte e prevedendo misure specifiche volte a prevenire e contrastare eventuali, nuove forme di abuso.

⁷ Nel corso del primo lockdown, alcune Regioni hanno posto in essere specifiche misure di sostegno economico a favore dei tirocinanti. Sul tema si veda Adapt (2020).

Box 5.1 Stage4eu: strumenti per chi cerca uno stage in Europa

Aumentare la mobilità transnazionale dei tirocinanti è un obiettivo dichiarato dell'Unione europea. Un tirocinio di qualità svolto in un altro Paese è infatti la miglior porta d'accesso al mercato del lavoro, dal momento che permette ai giovani di formarsi in un contesto internazionale e di acquisire quelle competenze professionali, linguistiche, relazionali e organizzative che potranno rivelarsi determinanti per il loro futuro professionale. Il valore di questa esperienza fa quindi comprendere facilmente quanto sia importante mettere a disposizione dei giovani degli strumenti concreti che li aiutino a cercare, organizzare e affrontare uno stage all'estero.

È sulla base di questi presupposti che l'Inapp ha ideato e realizzato Stage4eu, un'app mobile e un sito web dove i giovani che vogliono fare uno stage in Europa possono trovare informazioni, notizie, testimonianze, consigli utili e le più interessanti opportunità di tirocinio nei Paesi europei.

Stage4eu presenta quattro sezioni informative – una guida completa da consultare prima, durante e dopo lo stage – e uno spazio in cui vengono pubblicate quotidianamente le migliori offerte di stage in aziende multinazionali e organizzazioni internazionali. L'utente può filtrare la ricerca delle offerte selezionando i Paesi e le aree professionali di interesse. Rispetto al sito web, l'app mobile offre inoltre la possibilità di usufruire di un servizio personalizzato di *push notifications*: una volta scaricata l'app – che è totalmente gratuita e non richiede alcuna registrazione – si possono impostare le proprie preferenze selezionando i Paesi e le aree professionali in cui si intende fare il tirocinio; in tal modo si riceveranno sul proprio smartphone le notifiche delle offerte di tirocinio che rispondono ai criteri selezionati. Ad oggi su Stage4eu sono state pubblicate oltre 12mila offerte di stage.

I numeri testimoniano un grande interesse attorno a questo progetto: dal suo lancio, nell'estate 2018, l'applicazione è stata scaricata su oltre 20mila dispositivi, mentre alla fine del 2020 le visite al sito ammontavano complessivamente a circa 350mila. Ma, al di là dei numeri, sono le testimonianze dei ragazzi e degli operatori il riscontro più tangibile e diretto dell'effettiva utilità di questo strumento.

5.5 La formazione per gli occupati: l'investimento delle imprese

Dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, per alcuni anni gli indicatori hanno mostrato una contrazione nella diffusione dell'investimento in formazione nel sistema produttivo. Invece, a partire dalla metà del secondo decennio degli anni Duemila si registra in Italia un'importante inversione di tendenza. In particolare, si rileva come nel 2015 il 60,2% delle imprese con almeno 10 addetti abbia realizzato attività formative⁸, a fronte di una media europea pari al 72,6% (Istat 2017). Il tasso di incidenza delle imprese formatrici

La rincorsa delle
aziende italiane

⁸ Nelle indagini CVTS di Eurostat e INDACO-CVTS di Inapp, per opportunità formative si intendono sia i corsi di formazione, sia altre attività, quali: *on the job training, job rotation/exchanges, learning/quality circles, self-directed learning, attendance at conferences/workshops/trade fairs*. Cfr. Cedefop (2010, 63 ss.).



sul totale delle imprese – indicatore che misura la propensione all’investimento formativo – raggiunge il valore più alto nella serie storica delle indagini effettuate a partire dal 1993, anno in cui ha preso avvio l’indagine europea CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), alla cui realizzazione Inapp collabora con Istat (Frigo *et al.* 2007). Nonostante la crescita, nel ranking europeo le imprese italiane si posizionavano comunque al 22° posto.

La crescita è continuata negli anni seguenti: nel 2018, secondo quanto rilevato dall’indagine INDACO Imprese-CVTS, il 67,8% delle imprese con 6 e più addetti ha investito nell’aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale. La propensione a realizzare interventi formativi cresce con l’aumentare della dimensione aziendale ed è tendenzialmente più ridotta nelle imprese con sede legale nelle regioni meridionali e insulari. Mentre non si riscontrano differenze rilevanti a seconda che si consideri l’industria o i servizi, l’analisi settoriale mette in luce discrepanze più ampie. Nel secondario, i valori più alti si registrano per la *Fornitura di elettricità, gas, acqua* e le *Costruzioni* (rispettivamente 74,6% e 78,9%); diversamente, il comparto del *Tessile e abbigliamento* e quello dell’*Industria della carta, cartone, stampa* mostrano una propensione alla formazione meno marcata, con un valore che si situa al di sotto del 50% nel primo caso e del 60% nel secondo. Per quanto riguarda il terziario, da una parte spicca il valore (prossimo al 90%) inerente i *Servizi finanziari, assicurativi e fondi pensione*, a cui segue a una certa distanza quello delle *Telecomunicazioni, editoria, informatica*; dall’altra, va messa in rilievo la percentuale, pari al 56,7%, riscontrata nell’ambito dei servizi di *Alloggio e ristorazione* e quella di poco superiore al 60% per il *Commercio* (grafico 5.3).

I lavoratori
coinvolti

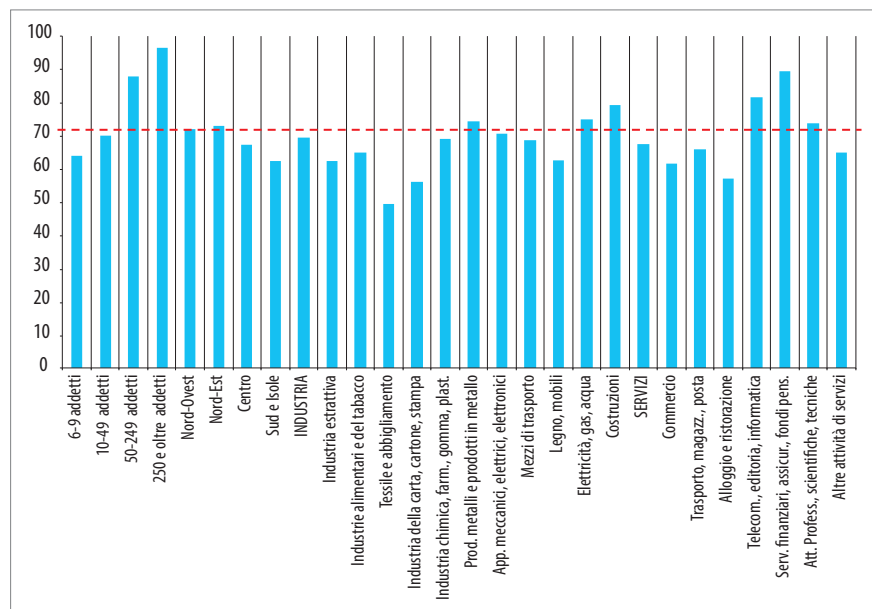
Nel 2018 il 43,2% del totale degli addetti presenti nel tessuto produttivo italiano ha frequentato corsi di formazione. Le donne risultano meno coinvolte nella formazione; la disparità di genere è più accentuata nelle regioni centrali e meridionali/insulari e nel settore secondario.

Infine, l’intensità della formazione, definita come numero medio di ore di formazione per partecipante, è stata in media di circa 22 ore per partecipante, con picchi per le grandi imprese e per il settore terziario. È interessante notare che le donne, pur partecipando a meno corsi di formazione, frequentano generalmente un numero di ore superiore agli uomini.

La spesa in
formazione:
costo o
investimento?

Per ciò che attiene ai costi e alla spesa per la formazione continua, un primo dato risiede nell’incidenza del costo delle attività corsuali su quello totale del lavoro, pari allo 0,82%. Guardando ai costi orari della formazione, si osserva che un’impresa, in media, ha sostenuto un costo pari a 27,6 euro per ora di formazione. Il costo medio di formazione per partecipante è di 611,6 euro e risulta essere sotto la media per micro (463,6 euro) e piccole imprese (533,1 euro) e sopra per medie (645,3 euro) e grandi imprese (695,1 euro).

Grafico 5.3 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato attività di formazione, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO Imprese-CVTS

Il quadro sin qui tratteggiato evidenzia alcune criticità, in parte consolidate, in parte emergenti.

In primo luogo, si nota da parte delle imprese una tendenza pronunciata ad investimenti formativi di tipo tradizionale e sulla base di un approccio di tipo conservativo. In generale, tra gli obiettivi che le imprese si prefissano di ottenere attraverso la formazione, il più diffuso, dichiarato da oltre l'80% delle imprese, è quello dell'aggiornamento delle competenze per obbligo di legge. Al secondo posto si posiziona l'aggiornamento di competenze esistenti, mentre solo al terzo l'acquisizione di nuove competenze.

Un secondo elemento riguarda la coerenza nelle decisioni prese in termini di formazione, rispetto all'obiettivo di sviluppo futuro dell'impresa. A tal riguardo, si osserva la tendenza all'imporsi di una 'coerenza negativa'.

Una preponderante percentuale di imprese ha dichiarato di non aver aggiornato o sviluppato tramite la formazione una competenza che precedentemente aveva indicato ritenere cruciale per il proprio sviluppo. La percentuale di coerenza negativa si attesta intorno al 90% e oltre, con l'unica eccezione delle competenze tecnico-operative o specifiche al lavoro (64%). La coerenza



Le fonti di
finanziamento

positiva' – ossia la percentuale di imprese che hanno affermato di aver aggiornato o sviluppato tramite la formazione una competenza indicata tra quelle ritenute cruciali – assume valori più eterogenei tra le diverse competenze, con quote generalmente tra il 25% e il 46%.

Le imprese che usufruiscono di finanziamenti pubblici per la formazione sono in generale una minoranza nel Paese. Tra i diversi canali di finanziamento pubblico a disposizione, quelli provenienti dai Fondi paritetici interprofessionali risultano essere fra i più utilizzati. Le imprese che utilizzano il finanziamento pubblico generalmente erogano un tipo di formazione più strutturata rispetto a quelle che erogano attività a finanziamento proprio, ma allo stesso tempo diversificano maggiormente gli ambiti di contenuto dei corsi. Tali imprese sono caratterizzate da un livello strategico più alto, tuttavia sono meno predisposte a dotarsi di sistemi di valutazione delle esigenze di formazione professionale. Le imprese con finanziamento pubblico possono garantire, infine, un tasso di accesso alla formazione più alto e i loro addetti usufruiscono generalmente di un numero maggiore di ore di formazione.

Occorre inoltre notare come le imprese in cui le rappresentanze sindacali partecipano alla pianificazione e organizzazione della formazione risultano essere più orientate alla formazione: il loro coinvolgimento nelle attività di formazione è infatti associato a una più alta probabilità di investire in formazione da parte delle imprese pari a circa il 10%.

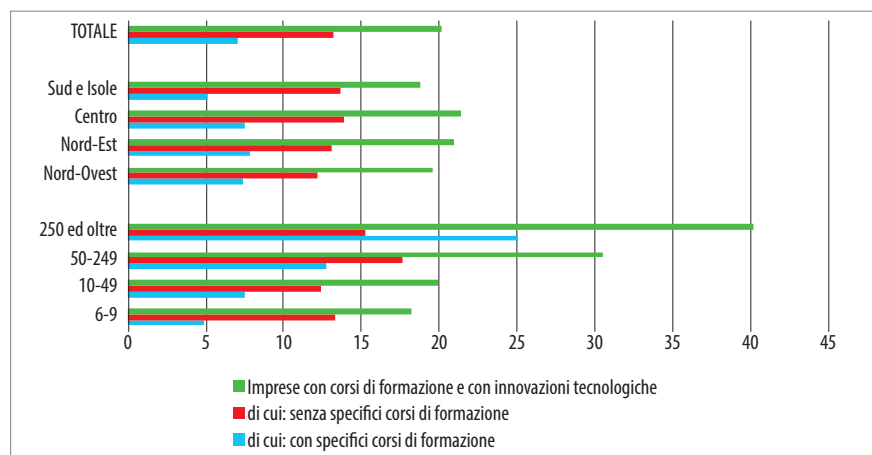
Sembra anche che un utilizzo della tecnologia informatica a fini formativi favorisca un maggiore controllo del processo formativo e incentivi notevolmente la formazione e l'innovazione. L'impiego delle tecnologie informatiche a fini formativi cresce all'aumentare della classe dimensionale delle imprese e muovendo da Sud verso Nord, queste sono associate a una maggiore propensione all'innovazione, sia di prodotto/servizio sia di processo, e a una superiore propensione alla formazione.

Innovazione
tecnologica
e formazione
continua

Sotto il profilo dei nessi che legano formazione continua, innovazione e scenari 4.0⁹, INDACO Imprese-CVTS ha messo in luce come poco più di un quinto delle imprese che hanno investito in corsi di formazione nel 2018 ha contestualmente adottato innovazioni tecnologiche 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione. Di queste, circa due terzi non hanno avuto la necessità di realizzare corsi di formazione inerenti durante lo stesso anno (grafico 5.4).

⁹ Sul rapporto fra formazione aziendale e altri investimenti intangibili delle imprese cfr. Inapp e Angotti (2017).

Grafico 5.4 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione e che hanno introdotto innovazioni tecnologiche 4.0, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (% delle imprese con corsi di formazione)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO Imprese-CVTS

Mentre non si osservano grandi differenze a livello territoriale, la percentuale delle imprese che hanno adottato innovazioni tecnologiche cresce con il numero degli addetti, attestandosi al 40% nelle grandi imprese, ove, peraltro, sono maggioritarie quelle che hanno realizzato corsi di formazione *ad hoc* rispetto a quelle che invece non hanno sentito una siffatta esigenza. A livello settoriale, il comparto dei *Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione* è quello che più ha investito in innovazioni tecnologiche nel 2018 (la percentuale di imprese supera il 40%); in aggiunta, si tratta dell'unico caso in cui le imprese che hanno realizzato specifici corsi di formazione sono state di più rispetto a quelle che non ne hanno sentito la necessità. Ad esso, seguono, con valori pari o superiori al 30%, tre attività industriali: i *Mezzi di trasporto*, l'*Industria della carta, del cartone e della stampa* e la *Produzione di metalli e prodotti in metallo*, per cui si osserva anche un bilanciamento quasi perfetto tra imprese che hanno e non hanno realizzato corsi di formazione specifici.

5.6 Le policy per la formazione continua

Anche se le imprese hanno dimostrato negli ultimi anni una maggiore attenzione all'investimento formativo (come si è visto nel paragrafo precedente), rimangono alcuni nodi cruciali per la tenuta e lo sviluppo dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro, in un ambiente in forte trasformazione. Gli



Il delicato
equilibrio tra
competitività e
occupabilità

interventi volti all'accrescimento e alla riqualificazione delle competenze, intesi quali risorse sia per il mantenimento dei livelli di occupabilità che per la transizione occupazionale, sono oggi al centro di complesse dinamiche nei diversi scenari regionali della formazione continua. Da un lato le imprese hanno la responsabilità di avviare azioni di *upskilling* e *reskilling* per mantenere aggiornate le competenze dei propri addetti, dall'altro è necessario rafforzare le strategie e gli interventi aziendali per mezzo delle quali potenziare l'accesso e la partecipazione degli adulti occupati alla formazione continua. Al protagonismo delle imprese è quindi necessario affiancare quegli interventi pubblici che, da una parte, rispondono all'obiettivo di sostenere e stimolare l'impegno imprenditoriale soprattutto con riferimento a linee di sviluppo economico concordate a livello nazionale, territoriale o settoriale, e dall'altra intervengono a superare quei fallimenti del mercato che lasciano ai margini i gruppi di lavoratori adulti più vulnerabili. Il quadro delle misure di finanziamento pubblico a sostegno della formazione continua è complesso e articolato, essendo il risultato di una trentennale stratificazione normativa e di una governance multiattore e multilivello. È un quadro che rimane difficile da ricostruire, nei risultati complessivi e con riferimento all'apporto delle singole misure, in mancanza di un sistema nazionale stabile di monitoraggio. A livello nazionale, sono stati recentemente introdotti due nuovi strumenti di policy che integrano il quadro delle forme di intervento a sostegno della formazione continua.

Nuovi strumenti:
il credito
d'imposta I4.0 e
il Fondo nuove
competenze

Il credito d'imposta I4.0, introdotto dalla legge n. 205/2017, è un meccanismo agevolativo per la promozione di iniziative formative dirette ai lavoratori occupati, che prevede un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nei casi in cui le iniziative formative siano finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze tecnologiche rilevanti per la trasformazione digitale prevista dal Piano nazionale impresa 4.0.

Il recente Fondo nuove competenze, previsto dal decreto legge n. 34/2020, risponde, da un lato, alla necessità di accompagnare la fase di ripresa delle imprese, dopo l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e riallineare le competenze del proprio personale ai nuovi fabbisogni; dall'altro sostiene i lavoratori nell'accrescere e rinnovare le proprie competenze e la capacità di adattarsi al cambiamento. Forte e determinante è il ruolo delle Parti sociali, inclusa la partecipazione dei Fondi interprofessionali. I 730 milioni di euro in dotazione al Fondo sono destinati a remunerare ai datori di lavoro il costo del personale, per le ore di frequenza dei percorsi di sviluppo delle competenze stabiliti da accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa o per favorire percorsi di ricollocazione.

Questi due nuovi canali si affiancano ai tradizionali strumenti di finanziamento che agiscono a livello regionale e settoriale.

A livello regionale, sono disponibili (pur con un livello di priorità diverso rispetto al passato) le risorse del Fondo sociale europeo assegnate alle Regioni nonché i residui delle risorse ex art. 9, legge n. 236/1993 e art. 6, legge n. 53/2000. Nel corso degli ultimi anni, alcune Regioni hanno ampliato il campo di intervento, destinando parte delle risorse al cofinanziamento regionale degli ammortizzatori sociali in deroga o integrando le risorse finanziarie disponibili. Nel corso del biennio 2018-2019, le Regioni hanno pubblicato 65 bandi, per un finanziamento complessivo di oltre 344 milioni di euro, principalmente provenienti dal Fondo sociale europeo e, in parte, da risorse statali (Fondo di rotazione, legge n. 236/93, legge n. 53/2000) e regionali.

Completano il quadro delle politiche di sostegno alla formazione continua i Fondi paritetici interprofessionali, il cui scopo è di promuovere e diffondere la formazione aziendale finanziata e continua dei lavoratori stessi. Nel biennio 2018-2019, i Fondi interprofessionali hanno pubblicato 172 bandi, per un finanziamento complessivo di oltre 970 milioni di euro. Al 31 dicembre 2016 (ultimo dato disponibile) i piani conclusi sono circa 83mila (a partire dal 2008), rispetto a circa 186mila piani approvati. I piani conclusi sono prevalentemente di tipo aziendale (70%), e hanno raggiunto 388mila aziende (Camera dei Deputati 2017).

Ad una lettura comparata tra la programmazione delle Regioni e dei Fondi interprofessionali relativa al 2018-2019, emergono alcune significative specificità e peculiarità, che possono essere interpretate sia nel segno della complementarità che della parziale sovrapposizione.

Una prima differenza riguarda le finalità dei bandi: l'esigenza di 'favorire l'aggiornamento delle competenze' è prevista nel 71% dei bandi regionali e nel 89% dei bandi dei Fondi. Una particolare attenzione degli interventi regionali è dedicata ai target deboli in una logica di sostegno all'occupabilità (31%), al supporto di processi di digitalizzazione delle imprese (17%) e al rafforzamento delle competenze tecnologiche e informatiche (18%). I Fondi puntano invece molto sull'ampliamento delle dimensioni delle imprese promuovendo la formazione al fine di consolidare la competitività (34%) e l'internazionalizzazione (24%) anche attraverso il rafforzamento delle competenze tecnologiche e informatiche (39%). Viene anche posta attenzione alla formazione in ingresso dei lavoratori (43%), al miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro (30%), tematica non compresa dalle amministrazioni regionali.

Un'altra differenza è la sproporzione nell'ammontare stanziato. I finanziamenti regionali sono ridotti ma coinvolgono i gruppi vulnerabili e intervengono

I canali tradizionali di finanziamento: FSE, L. 236/93 e Fondi paritetici interprofessionali

Gli strumenti a confronto, una fragile armonia



Risorse,
destinatari,
metodologie dei
diversi bandi

anche su particolari situazioni e contesti territoriali. Tale aspetto si ripercuote in modo molto evidente nelle tipologie di destinatari. I bandi regionali raggiungono anche categorie come i disoccupati, coinvolti in un'ottica formativa per l'*upskilling*, il *reskilling* e il reinserimento nel mercato del lavoro, oltre a intercettare lavoratori autonomi e imprenditori (destinatari del 60% dei bandi), lavoratori dipendenti (78%), lavoratori sospesi in CIG o in CIGS in deroga (34%) e giovani assunti con contratti di apprendistato (23%). Molto diverso è lo scenario offerto dai Fondi interprofessionali, le cui tipologie di destinatari sono più ristrette: essendo prevalentemente rivolti ai dipendenti privati (88%) non intercettano quasi mai lavoratori autonomi ma includono i lavoratori stagionali (37%), i lavoratori in apprendistato (69%), i lavoratori sospesi in CIG o CIGS (31%).

Un altro elemento interessante riguarda le metodologie didattiche ammesse dai diversi bandi. I bandi dei Fondi prevedono la presenza di combinazioni piuttosto omogenee di numerose modalità formative (con una maggiore presenza di Fad, e-learning, training *on the job*, coaching, affiancamento) mentre quelle regionali tendono maggiormente a differenziarsi, ma con un'impostazione più tradizionale.

Anche dal punto di vista dei modelli di piani formativi emerge la complessità e la flessibilità dei bandi dei Fondi, che offrono più soluzioni per soddisfare fabbisogni ed esigenze formative delle imprese. I bandi regionali, invece, pur nella loro articolazione interna, tramite la richiesta di piani formativi individuali, risultano maggiormente focalizzati sulla formazione delle competenze degli individui, anche di quelli che tendono ad essere esclusi dagli interventi tradizionali.

L'analisi comparata della programmazione dei principali strumenti di finanziamento della formazione continua evidenzia l'esigenza di operare un maggiore coordinamento fra i diversi attori (che nel complesso sono oggi oltre 40, fra Regioni e Fondi interprofessionali), esigenza peraltro sempre espressa dagli stessi stakeholder, al fine di rafforzare le complementarità e la specializzazione degli interventi e di raggiungere un assetto più equilibrato del sistema.

Box 5.2 Formazione e cambiamento: uno studio Inapp-Fondimpresa

Nell'ambito della formazione continua gestita dalle Parti sociali, Fondimpresa è il fondo interprofessionale più grande in Italia per numero di aziende aderenti. Grazie alla collaborazione con Inapp, nel corso del 2019 è stata realizzata l'*Indagine Rola - Rilevazione delle opinioni dei lavoratori e delle aziende* (Fondimpresa e Inapp 2020). Si tratta di uno dei primi lavori, dalla nascita dei Fondi paritetici interprofessionali, che consente di valutare l'impatto della formazione sulla carriera dei lavoratori e sulle imprese attraverso tecniche di analisi econometriche e valutative, approfondendo il ruolo della formazione come stimolo ai cambiamenti in azienda e nelle carriere dei lavoratori, nonché come fattore complementare all'innovazione.

Come evidenziato in un lavoro dell'OCSE (2019a) che cita la Convenzione Fondimpresa-Inapp, i risultati della valutazione d'impatto potrebbero incoraggiare le aziende a investire maggiormente in formazione per i propri dipendenti così come potrebbero costituire un incentivo per i lavoratori. La valutazione d'impatto potrebbe, inoltre, coadiuvare i Fondi interprofessionali a reindirizzare le risorse verso interventi più efficaci, ottimizzazione che diventa cruciale in periodi di budget limitati.

L'indagine, realizzata in modalità Cawi, ha coinvolto un campione di lavoratori formati; il numero di questionari completati (5.686) consente di effettuare analisi esaustive e di fare inferenza sull'intero universo dei formati attraverso il Fondo nel 2018 (465.459 lavoratori).

La probabilità che vi siano dei cambiamenti in esito alla formazione varia a seconda delle tematiche affrontate. Utilizzando come categoria di riferimento il corso sulla sicurezza, salute e ambiente, i cambiamenti nell'attività lavorativa si riscontrano maggiormente dopo la formazione sulle lingue straniere (7,6 p.p.); i cambiamenti aziendali sono registrati maggiormente dai formati nell'ambito delle innovazioni tecnologiche e di produzione (5,6 p.p.) e i cambiamenti di mansioni aumentano se il lavoratore è stato formato sullo sviluppo di abilità personali e manageriali (13,5 p.p.). La condivisione con il proprio responsabile degli esiti della formazione è correlata a un effetto più ampio della formazione sulle mansioni dei dipendenti, sulla carriera dei lavoratori e nel contesto aziendale.

Al fine di stimare l'efficacia dell'intervento formativo, sono stati confrontati i livelli di conoscenza delle tecnologie abilitanti su individui con caratteristiche simili, formati e non formati nello stesso ambito. I risultati confermano che il livello medio di conoscenze tecnologiche del lavoratore aumenta grazie al corso svolto su argomenti relativi alle tecnologie abilitanti: l'incremento stimato è di 8,5 p.p.. In particolare, la partecipazione al corso sulle tecnologie abilitanti industria 4.0 determina un aumento della probabilità che i lavoratori registrino cambiamenti in azienda di 12,2 p.p. in più rispetto ai lavoratori più simili che non sono stati formati sugli stessi argomenti.

Si consolida, pertanto, l'evidenza che la formazione funga da driver di possibili cambiamenti in azienda e abbia un ruolo di centralità e complementarietà alla formazione. Tale risultato, pur necessitando di ulteriori approfondimenti, conferma l'importanza di realizzare investimenti nella formazione tecnico specialistica al fine di assicurare a tutte le realtà aziendali un percorso di crescita esponenziale.



5.7 La transizione digitale nei sistemi di formazione

Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea per la ripresa post Covid con l'iniziativa Next generation EU e con i fondi strutturali rappresentano un'occasione molto importante da cogliere per affrontare l'emergenza educativa, che in Italia coinvolge da tempo ampie fasce di popolazione non soltanto giovanile, ma anche adulta, e per definire una proposta organica e ben strutturata.

Covid-19, la
scossa per la
digitalizzazione
che (non) ci
voleva

L'emergenza da Covid-19, con la conseguente necessità di distanziamento sociale e le restrizioni agli spostamenti, ha avuto un effetto dirompente sui sistemi di formazione, non solo in relazione alle metodologie e all'erogazione dei corsi, ma anche nella tipologia di offerta, adattandosi e anticipando i nuovi trend nel mercato del lavoro.

L'accelerazione impressa dalla pandemia alla trasformazione digitale ha richiesto scelte rapide e precise sia nella formazione iniziale che nella formazione continua. La reattività del sistema formativo, che si è aperto verso l'innovazione e l'utilizzo dei servizi in rete e piattaforme, ha permesso di rilanciare ed attuare il paradigma del *lifelong learning* attraverso diverse modalità, anche personalizzabili, che, in parte, erano già quelle che meglio esprimevano la domanda.

Le misure
anticrisi messe
in campo

Infatti, a seguito dell'emergenza da Coronavirus, sono state sospese le attività didattiche e formative in presenza. Le attività di formazione finanziate sono proseguite a distanza, grazie all'immediata richiesta da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, alla risposta positiva da parte della Commissione europea e al successivo l'Accordo Stato-Regioni del 31 marzo 2020. Le Regioni e le Province autonome hanno poi regolamentato tale passaggio con nuove procedure semplificate.

Come già ricordato, le attività didattiche dei percorsi regionali di leFP, nonché dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di IFTS, si sono svolte con modalità a distanza ed è stata garantita la validità dell'anno formativo 2019/2020. Le autorità regionali e i Fondi interprofessionali, in seguito alla nota Anpal del 10 marzo, hanno definito gli elementi minimi di riconoscibilità per l'erogazione della formazione a distanza: il raggiungimento degli obiettivi formativi degli interventi e la tutela degli allievi, il tracciamento delle presenze, la realizzazione di test intermedi e l'interattività con i formatori.

Sul piano attuativo, numerosi sono stati gli atti di indirizzo e di programmazione, in particolare delibere di Giunta, nuovi avvisi e bandi rivolti al territorio con una rapida programmazione e riprogrammazione delle risorse finanziarie, anche quelle del Fondo sociale europeo.

La commutazione dei corsi programmati in presenza con la formazione a distanza ha reso evidenti gli ostacoli burocratici del sistema e le criticità legate ai

ritardi nella digitalizzazione del Paese: carenza di connettività (disomogenea diffusione della banda ultra-larga) e di competenze digitali, con ripercussioni negative sull'utilizzo dei dispositivi e dei servizi digitali, a loro volta non presenti in modo capillare nella società. L'indice della Commissione europea DESI (Commissione europea 2020a) ha, infatti, registrato valori molto bassi per l'indicatore "Capitale umano" per il 2019 (CE 2020a), così come le rilevazioni OCSE TALIS (OCSE 2019b) e *Educare digitale* (AGCOM 2019) hanno evidenziato come, nonostante l'uso delle TIC sia stato incluso nella formazione degli insegnanti, solo il 36,6% di questi ultimi a fine 2019 risultava preparato all'uso delle stesse nell'insegnamento.

La crisi ha innescato un processo irreversibile di innovazione, ma ha anche reso tangibili le inadeguatezze e le disuguaglianze presenti nei vari territori e contesti formativi, evidenziando la necessità di intervenire sulle infrastrutture e soprattutto portando all'attenzione i temi dell'equità e dell'inclusione degli utenti più vulnerabili.

Durante la sospensione della formazione in presenza, sono state prese misure a livello nazionale e regionale per garantire la tutela dei gruppi di allievi vulnerabili e il loro accesso alle attività a distanza: le agenzie di formazione professionale sono state, in alcuni casi, autorizzate a modificare il budget dei loro progetti al fine di garantire che tutti gli studenti e i discenti disponessero di strumenti informatici; in altri casi si è fatto ricorso al *Byod* (*Bring your own device*). L'accesso all'apprendimento online, come ribadito dalla Commissione europea (2020b), deve essere garantito a tutti e può inoltre facilitare (OCSE 2020) l'acquisizione di alcune delle competenze chiave del Ventunesimo secolo, quali la collaborazione, la comunicazione, la ricerca indipendente e le abilità cognitive di ordine superiore, oltre a quelle digitali.

Permane la difficoltà legata alla realizzazione delle attività pratiche e laboratoriali della formazione, soprattutto per l'apprendimento duale e nella formazione iniziale, nonostante alcune pratiche innovative per la formazione da remoto. Nell'ambito della formazione aziendale si sperimentano, infatti, nuove metodologie basate sul digitale: apprendimento esperienziale di metodi collaborativi basati sull'applicazione di intelligenza artificiale, realtà aumentata e virtuale con tecnologie immersive per il *simulation learning*, uso dei big data per la valutazione della formazione tramite dati raccolti da sistemi di apprendimento digitale, *mobile learning*, tutor virtuali quali gli *elearning chatbot*. Anche nel sistema di istruzione e formazione sono stati introdotti modelli di *blended learning*: modelli misti di digitale integrato con analogico in presenza, quali la *flipped classroom*, con un apprendimento basato su video che sostituiscono le istruzioni testuali o in presenza.

Sistema e infrastrutture: il crash test della crisi

La flessibilità finanziaria

Nuove metodologie digitali, alcuni timidi segnali



Malgrado le difficoltà, il ricorso in emergenza alla formazione a distanza è destinato ad ulteriori sviluppi: anche la recente iniziativa nazionale del Fondo nuove competenze prevede, infatti, prioritariamente l'attivazione di corsi di formazione aziendali a distanza. Dopo questa grande sperimentazione forzata, la formazione a distanza svolta in modo sincrono grazie alle tecnologie di video-conferenza (o video-presenza) potrebbe passare da un uso straordinario e limitato ad uno ordinario e strutturato, arricchendosi di nuove metodologie e di tecnologie avanzate.

UE: parola
d'ordine
'trasformazione
digitale'

Tale trend è confermato dalle nuove politiche messe in campo dall'Unione europea. Già il 26 giugno 2020 il Consiglio aveva invitato ad accelerare la trasformazione digitale dei sistemi di istruzione e formazione e rafforzare la capacità digitale degli istituti di istruzione e formazione per ridurre il *digital divide*, prestando attenzione alle pari opportunità di accesso, garantendo la qualità e incoraggiando la validazione e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento.

In seguito, il 30 settembre la Commissione europea ha lanciato un nuovo piano di azione per l'istruzione e la formazione digitale, invitando gli Stati membri a sfruttare l'esperienza dell'emergenza per sviluppare un insegnamento, un apprendimento e una valutazione digitali di migliore qualità, più accessibili ed inclusivi, quale elemento chiave della transizione europea, attraverso il ricorso al dispositivo dell'Unione europea per la ripresa e la resilienza con i Piani nazionali. Il Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), prevede due priorità strategiche nell'ambito della formazione:

- promuovere lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione e formazione digitale, attraverso investimenti mirati a infrastrutture, connettività, dispositivi digitali, oltre che allo sviluppo di capacità organizzative digitali, al miglioramento delle competenze digitali di docenti e formatori, alla definizione di contenuti di apprendimento di alta qualità con strumenti accessibili e piattaforme sicure;
- sviluppare a tutti i livelli e in tutte le fasce di popolazione le competenze e le abilità digitali necessarie per la trasformazione digitale.

Per un
ambiente di
apprendimento
aperto, digitale e
partecipativo

Il Consiglio, nelle sue Raccomandazioni del 24 novembre 2020, ha poi indirizzato un invito a rafforzare l'apprendimento a distanza e lo sviluppo delle competenze, indicando come l'istruzione e formazione professionale possa "rappresentare una scelta attraente se basata sulla fornitura moderna e digitalizzata di formazione/competenze". A tal fine è necessario favorire nell'IFP lo sviluppo di ambienti di apprendimento aperti, digitali e partecipativi, sostenuti da infrastrutture e attrezzature con tecnologie avanzate, accessibili ed efficienti (anche con simulatori basati sulle Tlc e sulla realtà aumentata) che aumentino l'accessibilità e l'efficienza della formazione anche per le Pmi.

5.8 La formazione come investimento individuale: il diritto soggettivo alla formazione

Nel nostro Paese sembra essere ampiamente disponibile una offerta educativa e formativa capace di rispondere alla potenziale domanda di *upskilling* e *reskilling* e, con altrettanta evidenza, esistono infrastrutture normative e organizzative in grado di garantire adeguati processi di identificazione e validazione di competenze e *saperi*, comunque e ovunque acquisiti. Il tema critico è quello del persistere di un tasso di partecipazione degli adulti a questo ventaglio di opportunità estremamente basso, certamente in aumento ma a ritmi estremamente lenti e con discontinuità.

La resistenza ad investire in formazione

La criticità è, fondamentalmente, da ricondurre al fatto che i livelli di padronanza delle competenze in *literacy*, *numeracy* e nell'uso delle risorse digitali e delle tecnologie detenuti da cosiddetti *low skilled* sono propriamente all'origine di scarsa fiducia nella redditività dell'investimento in formazione, scarsa autostima sulle risorse possedute per produrre cambiamenti della propria condizione sociale ed economica, insufficienti capacità di apprendimento o di utilizzo di quanto appreso in eventuali percorsi *upskilling* di tipo professionalizzante. Occorre, quindi, riflettere molto attentamente sull'efficacia di investimenti in progetti finalizzati a professionalizzare o a qualificare formalmente tali soggetti che non prevedano significative quote di recupero e potenziamento di quelle competenze preordinate e condizionanti l'efficacia stessa della formazione e l'utilizzabilità dei suoi esiti nei diversi contesti (famiglia, società, lavoro).

Una seconda area critica è costituita dalle connessioni sempre più evidenti tra problematiche di esclusione e marginalità e diminuzione della partecipazione attiva, difficoltà nell'esercizio di diritti di cittadinanza ed equità sociale seriamente a rischio¹⁰. Se la relazione tra cittadinanza attiva, equità sociale e apprendimento *lifelong* e *lifewide* trova in letteratura scientifica e istituzionale solidi riferimenti, un interessante sviluppo della riflessione riguarda la trasposizione didattica di tali concetti/contenuti realizzabile nei diversi contesti nei quali gli adulti attivano processi di apprendimento. La riflessione non dovrebbe limitarsi a riguardare i contenuti dei programmi didattici, la loro modularità o cumulabilità, il ritmo dell'erogazione, i registri comunicativi adottati dagli educatori e dagli allievi: ma il 'come' promuovere e rafforzare

La formazione continua come requisito per l'equità sociale

¹⁰ La definizione adottata in PIAAC per *literacy* è la seguente: "...l'interesse, l'attitudine e l'abilità degli individui ad utilizzare in modo appropriato gli strumenti socio-culturali, tra cui la tecnologia digitale e gli strumenti di comunicazione per accedere a, gestire, integrare e valutare informazioni, costruire nuove conoscenze e comunicare con gli altri, al fine di partecipare più efficacemente alla vita sociale...".



il paradigma dell'apprendimento permanente, investendo, legittimando e responsabilizzando una pluralità di attori e di contesti di nuovi ruoli e compiti. Appare evidente come l'infrastruttura normativa costituisca un notevole punto di forza del sistema nazionale. Il framework legislativo è oggi in grado – anche in esito a processi definitivi molto lunghi e dibattuti – di cogliere la complessità derivante dalla necessità di tenere sotto controllo e garantire regole chiare rispetto alle molte componenti dell'apprendimento permanente e, soprattutto, delle relative connessioni con il mercato del lavoro e con le politiche sociali.

Le garanzie offerte dalla normativa nazionale

Le più importanti – ma non le uniche – aree rispetto alle quali il quadro normativo offre nuovi elementi di tutela e di chiarezza sono:

- il diritto soggettivo all'apprendimento permanente;
- la valorizzazione degli apprendimenti acquisiti indipendentemente dai contesti nei quali il risultato è stato raggiunto;
- la garanzia di accesso alle opportunità educative e formative a costi nulli o agevolati;
- il riconoscimento formale delle reti territoriali dei servizi del lavoro e della formazione come contesti e attori di riferimento per la presa in carico dei bisogni della popolazione più fragile;
- il sostegno economico condizionato alla partecipazione a percorsi formativi o a processi di orientamento.

Ma la governance, multilivello e multiattore, che ha reso possibile il disegno complessivo di questi dispositivi, permane complessa: si pone, pertanto, il tema dell'implementazione e del relativo controllo, così come del monitoraggio degli effetti e della valutazione degli impatti.

Analfabetismo funzionale, l'urgenza di una strategia nazionale

Occorre inoltre sottolineare come i diversi impianti normativi siano stati disegnati con i livelli di dettaglio necessari ma che potrebbero far perdere di vista l'esigenza di una relativa iscrizione in un quadro strategico ed in una *vision* complessiva caratterizzata da programmi di medio-lungo periodo. In altri termini, il Paese non appare dotato di una strategia nazionale finalizzata al superamento dell'analfabetismo funzionale. Una pianificazione di tale spessore richiede certamente una intensificazione degli sforzi nel trovare le migliori forme di dialogo possibile tra i diversi attori, in vista del superamento della parcellizzazione con la quale sono stati affrontati i processi decisionali e, quindi, dell'approccio dell'incrementalismo disgiunto (Lindblom 1959) che ha costituito, anche in questo settore, il modello prevalente di policy making.

Una governance efficiente può presidiare non solo l'implementazione delle policy (e il suo adattamento progressivo a nuovi scenari), ma anche – e soprattutto – l'operazionalizzazione dei dispositivi in esse delineati.

Il bisogno di consolidare le relazioni tra i diversi stakeholder è preso in carico già al livello di legge costituzionale¹¹, laddove viene evocato il principio di *sussidiarietà orizzontale*, detto anche di *sussidiarietà sociale*¹². Naturalmente, la declinazione del principio di *sussidiarietà orizzontale* nella Costituzione e nelle sue interpretazioni esemplificative è stata ampliata ed estesa a nuove attorialità portatrici di interessi e capaci di esercitare il proprio ruolo rispetto al tema dell'apprendimento in età adulta (Salomone 2019)¹³. Ma il processo di messa in rete dei servizi territoriali, come recita anche il testo dell'Accordo in Conferenza unificata, *“non può e non deve comunque essere ridotto a un'ingegneria istituzionale e organizzativa che consideri le strutture e gli stessi servizi in termini meramente sommatori e funzionali. Le reti territoriali devono, anzi, costituire la modalità con cui l'insieme dei servizi viene ripensato in funzione della risposta che esso deve dare alla persona e al suo diritto all'apprendimento permanente”*.

È all'interno delle reti territoriali di servizi per il lavoro e la formazione che si debbono sperimentare ed esercitare forme di alleanze e collaborazioni permanenti tra tutti quegli attori socio-economici e istituzionali che, a vario titolo, possono contribuire a contenere le conseguenze derivanti da scarsa partecipazione alle opportunità di *upskilling* messe in campo.

La necessità di tradurre i principi in azioni

Tra queste, l'individualizzazione dei percorsi, ovvero la messa a disposizione di un'offerta educativa e formativa adatta ai bisogni degli individui e alla loro capacità di fruizione, è considerata una delle condizioni che permettono di trarre il massimo beneficio dall'investimento che sistema e persone fanno sullo sviluppo delle competenze.

Diverse fonti testimoniano come la prassi della personalizzazione di *upskilling* e *reskilling* stia progressivamente uscendo dalla scala della sperimentazione isolata e faccia parte ormai di modalità di erogazione previste in diversi contesti. Due gli esempi più rilevanti: il primo è la flessibilizzazione dei percorsi, con consistenti riduzioni del monte ore necessario per l'acquisizione delle conoscenze prescritte negli assi didattici che costituiscono il riferimento per il raggiungimento di titoli scolastici nei CPIA; il secondo è rappresentato dai Piani formativi individuali che vengono progettati ed erogati nei contesti di formazione continua in azienda.

Una formazione su misura

¹¹ Più precisamente all'art. 118.

¹² Tale principio prevede che Stato, Regioni ed Enti locali favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: in pratica, dovrebbero essere valorizzate quelle forme di organizzazione spontanea della società civile – per esempio associazioni di volontariato, Onlus, Cooperative sociali – per la gestione dei servizi da offrire alla cittadinanza.

¹³ Salomone (2019) ha ricordato le linee di cooperazione attivate con i Fondi Interprofessionali, gli Enti bilaterali e le sinergie con i Fondi territoriali nel territorio della Provincia autonoma di Trento.



Verso un punto
unico di accesso
ai servizi

Per quanto riguarda la personalizzazione in ambito CPIA, essa avviene anche attraverso l'uso delle tecnologie abilitanti l'apprendimento a distanza. Infatti, il DPR n. 263/12 prevede che l'adulto possa fruire a distanza di una parte del percorso formativo e le successive Linee guida¹⁴ stabiliscono che, a fronte di "documentate necessità", la fruizione a distanza può prevedere lo svolgimento di attività sincrone (conferenze on line) fra docente presente nelle sedi dei CPIA e gruppi di livello presenti nelle aule a distanza.

Per quanto riguarda i bassi livelli di partecipazione, le linee di azione sembrano essere sostanzialmente due: 'dare gambe' e potenziare i servizi previsti già al momento dell'accordo in Conferenza unificata e individuati nel quadro del potenziamento dell'orientamento permanente e agire sul fronte dell'*outreach*. Nel primo caso, l'infrastruttura che appare più efficace sembrerebbe quella del *one-stop-shop*, ovvero di un luogo fisico all'interno del quale sia rintracciabili per l'utenza un insieme di servizi, distinti per finalità immediate, ma limitrofi e interfunzionali rispetto ai bisogni delle persone. Si tratta, è bene ricordarlo, di necessità che spaziano dal supporto alla ricerca di occupazione, al sostegno nelle fasi di scelta e transizione, dall'aiuto immediato e concreto – anche finanziario – fino a giungere a bisogni di integrazione e recupero di fiducia in se stessi e di socialità minima. *Counselling and coaching*, informazione e assistenza tecnica, pratica dell'ascolto e capacità di far emergere bisogni reali, spesso latenti, sono le attività cui sarebbero chiamati gli operatori di questi 'sportelli unici'. Naturalmente, se da un lato la soluzione desiderabile è quella della concentrazione dell'insieme dei servizi richiamati in un unico spazio fisico, appare evidente che questa forma di infrastruttura possa essere implementata 'per gradi': ad esempio, mettendo in rete servizi distinti ma prossimi per vicinanza territoriale, capaci di interagire e di prendere in carico i problemi complessi dell'utenza, accelerando la risposta grazie a sistemi informativi pienamente condivisi, percorsi di aggiornamento e di scambio tra il personale e gli operatori e costruzione di progetti sociali e interventi condivisi.

Attivare pratiche di *outreach* è più complesso e costoso. Inoltre, nonostante alcuni esempi di questa pratica siano rintracciabili – anche in letteratura – la dimensione delle sperimentazioni è limitata, così come limitate sono le possibilità di un completo trasferimento di tali pratiche.

La prima sfida consiste nel rendere visibile ciò che visibile non è: il disagio latente e profondo degli individui che dovrebbero esser raggiunti e soste-

¹⁴ Decreto interministeriale 12 marzo 2015 recante *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti* (ex art. 11, comma 10, DPR 263/2012).

nuti gioca un ruolo dominante, riproducendo e rafforzando continuamente comportamenti di 'fuga' – con la maturazione di percezioni di inutilità dell'intervento, soprattutto pubblico – e di sottrazione dagli impegni, per quanto minimi, richiesti per accedere ai servizi.

Anche in questo caso la strategia percorribile non può che essere caratterizzata da progressività e distinzione in fasi da attivare nel breve periodo e azioni da programmare nel medio-lungo periodo.

Gli interventi
nel breve...

Nel breve periodo occorrerebbe:

- incrementare la visibilità di quelle esperienze che hanno mostrato significative capacità di intervento e di rottura anche se sviluppate su territori limitati e su target fragili molto specifici. Ad esempio, molte lezioni possono essere apprese studiando e diffondendo pratiche che si sono sviluppate localmente nell'ambito della lotta alla dispersione scolastica, quali quelle dei 'maestri di strada' napoletani e siciliani, nelle componenti più specificamente finalizzate all'individuazione, reclutamento e riattivazione dei giovani *dropout*;
- ricorrere massicciamente a campagne di sensibilizzazione, utilizzando *role-models* e testimoni e studiandone attentamente i linguaggi per offrire una *narrativa* dei servizi offerti più comprensibile e 'rassicurante';
- mappare le risorse disponibili sui territori, prestando particolare attenzione a luoghi di aggregazione finora esclusi dalle (poche) reti territoriali di servizio esistenti e sostenerne il ruolo attrattivo con risorse finanziarie e messa a disposizione di task force di operatori specializzati (ASL, uffici postali, terminal di trasporti pubblici, mercati alimentari ecc.).

In parallelo, e con aspettative di risultati più sul medio-lungo periodo, potrebbero essere considerate azioni di sistema volte a:

...e nel medio-
lungo periodo

- potenziare le competenze degli operatori dei Servizi per l'impiego, dei servizi sociali, dei dirigenti scolastici e degli insegnanti dei CPIA, dei volontari – soprattutto operativi nel servizio civile –, delle associazioni dei cittadini, dei responsabili di biblioteche e musei;
- avviare massicce campagne di sensibilizzazione attraverso media convenzionali (TV, radio, giornali e periodici, cartellonistica stradale) e social network;
- istituire premi e riconoscimenti – in beni e servizi, fino ad arrivare a piccole esenzioni fiscali – la cui esigibilità e riscossione potrebbe essere assoggettata a condizionalità in campo educativo e formativo.

Rafforzare l'immagine e la credibilità della leva 'istruzione per gli adulti', promuovendone non solo le finalità tipiche, acquisizione di titoli e qualifiche e crescita e sviluppo personale, ma anche quelle legate a obiettivi di occupabilità, implica la drastica riduzione delle risposte educative e formative non



adeguate ai bisogni dei discenti. Ciò significa poter contare sempre di più sull'affidabilità delle rilevazioni e degli strumenti legati alla *Labour market intelligence* potenziando, allo stesso tempo, la capacità di definizione dei percorsi educativi e formativi offerti.

5.9 Conclusioni e prospettive

Per attrezzare il nostro Paese a fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19 e per contribuire al superamento delle sue criticità strutturali, è necessario definire e attuare una strategia di lungo respiro per l'apprendimento permanente. Le risorse comunitarie che arriveranno in Italia per la realizzazione del Piano di ripresa e resilienza rappresentano un'occasione unica per dotare finalmente il Paese di un sistema di *lifelong learning* che guardi ai giovani e agli adulti e che consenta di acquisire conoscenze e competenze funzionali alle esigenze di qualificazione e riqualificazione per l'ingresso e il reinserimento nel mondo del lavoro, ma anche utili all'esercizio di una cittadinanza attiva e di una partecipazione democratica.

Un importante contributo in questa direzione può essere fornito dal sistema di formazione iniziale che, essendo più orientato al lavoro, è un elemento essenziale dello sforzo che deve essere compiuto per garantire il completamento dell'obbligo per centinaia di migliaia di ragazzi, per aumentare la loro occupabilità e favorire i processi di transizione e per sostenere l'occupazione giovanile (Commissione europea 2020b). In questo quadro è necessario superare la separazione e la gerarchizzazione delle filiere del ciclo secondario e porre la massima attenzione non soltanto all'istruzione tecnico-professionale, ma anche all'leFP a titolarità regionale. Si tratta di una filiera che, nei territori in cui è significativamente presente, costituisce un argine importante alla dispersione scolastica e al fenomeno dei Neet. Questo canale è però fortemente differenziato sul territorio nazionale e risulta pressoché assente – almeno nella forma basata su centri formativi accreditati – e comunque quantitativamente insufficiente rispetto alla domanda proprio nelle aree del Paese, a partire dal Mezzogiorno, dove più evidenti sono i fenomeni di marginalità educativa e le difficoltà di transizione al lavoro dei giovani. È dunque necessario operare un investimento significativo per il rilancio su nuove basi di questo segmento formativo che continua a soffrire la mancanza di una programmazione pluriennale e di un sostegno finanziario adeguati a garantire la verticalità della formazione professionale, costruendo una filiera lunga – comprensiva degli IFTS e degli ITS – disponibile in tutto il Paese.

I giovani rischiano di essere l'utenza che più a lungo soffrirà gli effetti della crisi economica innescata dalla pandemia, in particolare quelli più vulnerabili.

Nel set di misure utili a sostenere i percorsi di transizione al lavoro è necessario poter contare su strumenti efficaci di *work-based learning*, nella consapevolezza che la diffusione dello *smart training* impone una riflessione sui modelli di apprendimento in alternanza e sulle condizioni di fattibilità. È una riflessione che deve coniugarsi con l'impegno a promuovere ulteriormente la diffusione del tirocinio extracurricolare e dell'apprendistato, soprattutto nelle forme collegate ai titoli di studio, mantenendo alta l'attenzione sulle qualità dell'esperienza formativa.

Se adeguatamente potenziata, la formazione professionale potrà offrire una valida risposta non soltanto ai giovani, ma anche agli adulti. Il potenziamento del sistema di IFP può quindi essere considerato come un tassello importante di una strategia di intervento per lo sviluppo delle competenze degli adulti, occupati e non, di cui l'Italia ha un estremo bisogno per sostenere la ripresa e per contrastare l'aumento delle disuguaglianze sociali. Una strategia che deve essere dotata di adeguate risorse aggiuntive per accelerare la transizione digitale del sistema di istruzione e formazione e per garantire l'attivazione di servizi per la mobilitazione della domanda, anche quella che non si esprime autonomamente, di servizi di analisi dei bisogni di formazione e professionali, di accoglienza, di orientamento e di accompagnamento dell'utenza, di validazione delle competenze acquisite, oltre ad un'attenzione specifica per garantire la qualità e la fruibilità dell'offerta formativa. Si tratta di attività complesse che richiedono la presenza di personale stabile, numericamente adeguato e dotato di competenze specialistiche e multidisciplinari.

Affinché questa strategia sia di lungo respiro e possa essere adeguatamente sostenuta, è necessario che l'apprendimento permanente entri nell'agenda politica, a livello nazionale e territoriale, come una priorità e che possa poggiare su una solida governance multilivello. Per superare la frammentazione dell'offerta formativa e le logiche autoreferenziali che spesso si nascondono dietro presunte specificità da difendere, al livello centrale dovrebbe essere affidato un importante ruolo di coordinamento da agire in una sede stabile e strutturata di collaborazione tra gli attori istituzionali, con il pieno coinvolgimento delle Parti sociali. In questa sede il confronto dovrebbe svilupparsi a partire dai dati e dalle informazioni derivanti da attività ricorrenti di analisi, monitoraggio e valutazione, i cui risultati siano facilmente accessibili agli addetti ai lavori e ai cittadini e costituiscano la base di partenza di ogni intervento di implementazione del sistema di *lifelong learning*. Al livello centrale del sistema di governance potrebbe, inoltre, essere affidato il compito di assicurare la trasparenza, anche ripensando i meccanismi di finanziamento che devono garantire risorse adeguate, certe e stabili nel tempo, di accertare la rispondenza dell'offerta a criteri di qualità validi su tutto il territorio na-



zionale e di sostenere l'implementazione del sistema di certificazione delle competenze per favorire il passaggio da un percorso di apprendimento ad un altro e l'inserimento nel mondo del lavoro.

A livello territoriale la governance potrebbe essere rafforzata anche attraverso il consolidamento delle reti territoriali per l'apprendimento permanente e una maggiore collaborazione tra i diversi attori del sistema, ad esempio, tra le Regioni e i Fondi paritetici interprofessionali per garantire un'offerta completa e integrata di formazione continua e un maggiore coinvolgimento del mondo del lavoro e degli enti di formazione professionale, dei Centri per l'impiego e delle agenzie formative per favorire percorsi integrati di istruzione e lavoro (apprendistato, alternanza scuola-lavoro) e percorsi volti all'occupabilità. A questo scopo, tuttavia, aumentare il numero di accordi sottoscritti a livello territoriale può rivelarsi non sufficiente, se tali intese sono il risultato di un mero adempimento formale o sono legate alla soddisfazione di esigenze contingenti e occasionali o se gli attori che le stipulano sono privi della forza e delle capacità necessarie per garantirne l'attuazione. È quindi necessario rafforzare, anche a livello territoriale, la capacità degli attori di svolgere il ruolo loro assegnato, potenziare la capacità di analisi dei fabbisogni professionali per indirizzare l'offerta formativa elevandone la qualità, promuovere un maggiore coinvolgimento delle imprese di minori dimensioni e dei lavoratori più vulnerabili e sviluppare attività ricorrenti di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

Al centro di un rinnovato e rafforzato sistema di apprendimento permanente non vi sono però né le filiere di istruzione e formazione, né le istituzioni, gli enti e gli organismi che concorrono al suo funzionamento, ma le persone, che dovrebbero trovare, in un'offerta formativa di qualità e di facile e rapido accesso, le risposte più adeguate ai loro bisogni e aspettative e la possibilità di vedere riconosciute le conoscenze e le competenze acquisite, sia nel mondo del lavoro e in altre esperienze formative non formali, sia nei percorsi formali. Il perseguimento di questo obiettivo può essere favorito dal riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione a vocazione universale e dalla rimozione di tutti gli ostacoli alla sua piena agibilità.

Un diritto all'apprendimento attribuito quanto meno a tutti gli attivi, indipendentemente dalla loro situazione lavorativa, dal momento dell'ingresso nel mercato del lavoro sino alla pensione, può contribuire a mettere in sicurezza le persone in un contesto di ciclo di vita, attrezzandole a fronteggiare i 'rischi' connessi ad una maggiore flessibilità del lavoro e ad affrontare le sempre più numerose transizioni tra diverse occupazioni e tra periodi di lavoro e fasi di disoccupazione. Il dispositivo introdotto dal Ccnl dei metalmeccanici nel 2016, che prevede un diritto soggettivo alla formazione per tutti i lavoratori

pari a 24 ore in tre anni, potrebbe rappresentare in questo senso il punto di partenza di un rinnovato impegno per favorire la sedimentazione di pratiche efficaci e per generare un significativo impatto sugli attori e sui contesti, ai fini di una graduale estensione del diritto soggettivo alla formazione.

Il semplice riconoscimento del diritto alla formazione non può tuttavia essere considerato sufficiente ad affrontare la tendenza, che anche i più recenti studi confermano, alla riproduzione delle ineguaglianze di accesso alla formazione. Diseguaglianze di accesso che si registrano rispetto, ad esempio, al genere e all'età e all'origine etnica, al livello di qualificazione e di inquadramento e ai titoli di istruzione e formazione. Si tratta di evidenze che mostrano quanto sia difficile superare le incoerenze di un sistema di formazione che si vorrebbe aperto a tutti e, in particolare, agli individui che fanno più fatica ad accedere e a reinserirsi nel mercato del lavoro, ma che finisce per privilegiare le categorie più forti e più competitive.

L'utilizzo del diritto alla formazione dipende, infatti, non soltanto dal grado di autonomia e di libertà riconosciute in astratto all'individuo, ma anche dalla sua effettiva capacità di agire, ossia dai mezzi di cui l'individuo dispone per esercitare il diritto, senza i quali la libertà non è che un artificio. Quel che si rileva è quindi la capacità di agire intesa come *capability*, ossia come la reale libertà dell'individuo di essere o fare ciò che considera degno e a cui attribuisce valore. In questo senso, la capacità di agire è sostenuta non soltanto dalle risorse interne ed esterne all'individuo che questi è in grado di mobilitare, ma anche dalla presenza di alcuni 'fattori di conversione', tra i quali fattori sociali e ambientali. Per attivare le persone non è quindi sufficiente fornire loro beni e servizi: occorre che gli individui siano messi in condizione di appropriarsi di tali beni e servizi e tradurli in valore. In questo senso, ciò che rileva è non solo il riconoscimento dell'importanza della soggettività nel garantire la sua libera espressione, ma anche l'affermazione del ruolo attivo delle collettività e delle istituzioni nel concorrere a formarla. Emerge quindi la centralità delle politiche pubbliche per rendere agibile a tutti il diritto alla formazione, politiche ispirate da una visione della formazione intesa non solo come strumento al servizio della performance delle imprese e per lo sviluppo economico del Paese, ma soprattutto come un mezzo di emancipazione sociale per consentire a ciascun individuo di costruire e valorizzare le proprie scelte di vita.



Bibliografia

- Adapt (2020), *I tirocini extra-curricolari al tempo di COVID-19: dall'inizio della pandemia alla fine del lockdown. Una guida pratica regione per regione*, Modena, Adapt University Press <<https://bit.ly/2RqfNMU>>
- AGCOM - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (2019), *Educare Digitale. Lo stato di sviluppo della scuola digitale. Un sistema complesso ed integrato di risorse digitali abilitanti*, Roma, AGCOM <<https://bit.ly/3spCKwN>>
- Anpal (2020), *Garanzia Giovani in Italia. Rapporto quadrimestrale n.2*, Focus Anpal n.92, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3g8pxWD>>
- Anpal (2019), *Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, Biblioteca Anpal n.7, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3mLSyZd>>
- Cedefop (2020), *Vocational education and training in Europe, 1995-2035. Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*, Cedefop reference series n.114, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/2QnMEBo>>
- Cedefop (2019), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 7. VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, Cedefop research paper n.74, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3sguQ8S>>
- Cedefop (2010), *Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Cedefop research paper n.2, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3mN0TMA>>
- Commissione europea (2020a), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020. Italia*, Bruxelles, Commissione europea <<https://bit.ly/20LC86G>>
- Commissione europea (2020b), *Relazione di Monitoraggio del settore dell'Istruzione e della Formazione*, Bruxelles, Commissione europea <<https://bit.ly/3acuERQ>>
- Consiglio dell'Unione europea (2018), *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 189/01, 4 giugno <<https://bit.ly/3uPNru1>>
- Fondazione CRUI (2019), *Report 2018 Osservatorio Università-Imprese. Osservatorio della Fondazione CRUI per il dialogo e la cooperazione tra università e imprese*, Roma, Fondazione CRUI <<https://bit.ly/3mMYPut>>
- Fondimpresa, Inapp (a cura di) (2020), *L'impatto della formazione continua in azienda. Rapporto ROLA 2019*, Roma, Fondimpresa-Inapp <<https://bit.ly/3mSbJRh>>
- Frigo F., Pellegrini C. (a cura di) (2007), *La formazione continua in Italia. Indagini nazionali e internazionali a confronto*, Milano, Franco Angeli
- Inapp (a cura di) (2021), *XIX Rapporto sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale e sui percorsi in duale nella leFP a.f. 2018-19*, Roma, Inapp (in corso di pubblicazione)
- Inapp (2019a), *La partecipazione ai percorsi IFTS, Post-qualifica e post-diploma. A.f. 2017-18*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/20N7Al7>>
- Inapp (2019b), *L'Apprendistato tra continuità e innovazione. XVIII Rapporto di monitoraggio. Executive Summary*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/32ezCJq>>

- Inapp, Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3dZtHNG>>
- Inapp, Carlini A., Crispolti E. (2020), *Formarsi per il lavoro: gli occupati dei percorsi IFTS e leFP*, Inapp Report n.14, Roma, Inapp <<https://bit.ly/2RxMCHY>>
- Invalsi (a cura di) (2018), *OCSE PISA 2018. I risultati degli studenti italiani in lettura, matematica e scienze. Rapporto nazionale*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/32fchr4>>
- Istat (2017), *La formazione nelle imprese in Italia. Anno 2015*, Statistiche Report, 27 ottobre, Roma, Istat <<https://bit.ly/3wUmnM0>>
- Lindblom C.E. (1959), The science of "muddling through", *Public Administration Review*, 19, n.2, pp.79-88
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2020. Le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3dhRBol>>
- OCSE (2020), *VET in a time of crisis. Building foundations for resilient vocational education and training systems*, Paris, OCSE <<https://bit.ly/3sfciFJ>>
- OCSE (2019a), *Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds? Getting Skills Right*, Paris, OCSE Publishing
- OCSE (2019b), *TALIS 2018 Results (Volume I). Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, Paris, OCSE Publishing
- Salomone R. (2019), La formazione nelle politiche attive del Lavoro, Atti del Seminario *La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello trentino di carattere europeo*, Trento, 21-22 marzo
- Camera dei Deputati (2017), *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2015-2016)*, Doc. XLII, n.4, XVII Legislatura, 26 aprile 2017 <<https://bit.ly/3e7PYcq>>
- Zuccaro A. (a cura di) (2020), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2020. Sintesi*, Firenze, Indire <<https://bit.ly/20LmhVG>>

6 Il sostegno al reddito durante la pandemia e il dibattito sul salario minimo



Sintesi

Gli interventi del Governo messi in atto durante l'emergenza si compongono di una pluralità di dispositivi di legge susseguendosi dalla prima fase della crisi fino alla fase attuale. Si è trattato principalmente di provvedimenti attuati, attraverso politiche settoriali e mirate, allo scopo di contemperare salute pubblica, sostentamento delle imprese e delle famiglie (finanza agevolata e trasferimenti monetari), con gli obiettivi macroeconomici. I numerosi provvedimenti atti a garantire la liquidità alle imprese e alle famiglie hanno avuto l'obiettivo di evitare che il blocco disposto per alcuni settori produttivi definiti 'non essenziali' si trasformasse in uno shock della domanda aggregata e aggravasse il quadro sociale. Il blocco dei licenziamenti e l'uso estensivo di *short time work scheme* – sostenuto anche dall'Unione europea con la creazione del fondo SURE – da una parte, e le deroghe per l'applicazione del 'lavoro agile' dall'altra hanno protetto il lavoro dipendente a tempo indeterminato e consentito a una percentuale di lavoratori, come mai in precedenza, di lavorare da casa. Tutte le altre forme di lavoro nei settori economici interessati dai provvedimenti restrittivi sono state sospese. Tra i disoccupati, tuttavia, non tutti hanno avuto accesso a schemi di protezione contro il rischio di disoccupazione. Molti hanno potuto fare ricorso agli strumenti di sostegno al reddito (RdC e Reddito di emergenza). Tra le categorie maggiormente colpite: le donne e i giovani, perché occupati con forme contrattuali 'precarie' in percentuale maggiore rispetto al resto della

popolazione. Si è trattato dunque di provvedimenti d'emergenza solo in parte riconducibili a schemi ordinari di politica del lavoro. Il meccanismo del *labour harding*, già all'opera nella prima fase della grande recessione del 2008-2013, è stato imposto alle imprese ma sostenuto in parte dalla fiscalità generale. Le linee di riforma dei sistemi di protezione sociale sono spesso ispirate dalle esperienze maturate in condizioni di emergenza, come già sperimentato in occasione della crisi economica del 2008-2013. La disciplina degli ammortizzatori sociali in Italia ha subito numerose revisioni nel corso degli anni. Le ampie deleghe legislative di cui hanno beneficiato i Governi dagli anni Novanta non sono state esercitate, sicché a consuntivo si sono registrati solo interventi tampone e settoriali 'in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali'. A fronte della progressiva riduzione nelle economie più avanzate della così detta *wage share*, la quota di prodotto destinata alla remunerazione del fattore lavoro, si è aperto anche in Italia il dibattito sul salario minimo. Nel nostro Paese l'autorità salariale è la contrattazione collettiva e una legislazione sul salario minimo non si è storicamente affermata. Già con l'approvazione del Jobs Act si era aperta una stagione di confronto attorno a questo istituto. Il tema è dibattuto anche nella legislatura vigente e due dei disegni di legge in discussione in Parlamento mirano all'introduzione di un salario minimo legale. È in corso, dunque, nel Paese un'ampia revisione degli strumenti di protezione sociale.



6.1 Sfide e prospettive delle misure di protezione sociale nel mercato del lavoro

Ammortizzatori
sociali:
una riforma
da fare

La disciplina degli ammortizzatori sociali in Italia ha subito numerose revisioni nel corso degli anni. Mentre, già a partire dalla fine degli anni Novanta (Pacchetto Treu; Riforma Biagi), si procedeva a disciplinare tutto il range degli strumenti di flessibilità contrattuale in entrata, quella disciplina, nonostante l'ampio e prolungato dibattito sviluppatosi negli anni, rimaneva incompiuta. La riforma degli ammortizzatori sociali si trascinò per due legislature poiché le ampie deleghe legislative di cui beneficiarono i Governi dell'epoca non furono esercitate, sicché a consuntivo di quegli anni si potevano registrare solo interventi tampone e settoriali, tutti, sintomaticamente, preceduti da una sorta di clausola di stile: 'In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali'. Proprio l'assenza di un intervento complessivo induceva, all'affacciarsi della crisi del 2008, ad interventi fuori-sistema volti soprattutto ad allargare il campo di applicazione dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro (Cassa integrazione in deroga) per coprire settori e lavoratori non tutelati, sostenuti grazie alla fiscalità generale, ma non solo. Un importante sostegno venne allora dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e dalla riprogrammazione dei finanziamenti dei Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo POR-FSE, il cui utilizzo, combinato con le politiche passive a sostegno dei lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali, in Italia fu autorizzato di fatto dalla Commissione europea.

Interventi
di sistema: la
Riforma Fornero

Solo le successive riforme sono state – o perlomeno aspiravano ad essere – di sistema, appunto. In primo luogo, si è intervenuti nel 2012 (Riforma Fornero) per promuovere maggiore equità e universalizzazione e mitigare e superare i difetti storici dell'apparato previgente, come detto, riservato a particolari tipologie di lavoro e settori produttivi. La Riforma Fornero riscriveva – e stabilizzava – la disciplina relativa alla indennità di disoccupazione di base: un unico trattamento, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), assorbe progressivamente altre prestazioni (indennità ordinaria di disoccupazione e quella di mobilità, ma non quella a requisiti ridotti, cui è dedicata la cd. mini-ASpl), stabilizzando anche misure introdotte in via emergenziale, per specifiche esigenze (ad esempio indennità *una tantum* per i lavoratori a progetto). Ma è soprattutto nel campo dei trattamenti di integrazione salariale che si sono registrate le maggiori novità. In buona sostanza: la Riforma Fornero, da una parte, stabilizza l'inclusione di alcuni settori produttivi nel campo di applicazione della CIG, dall'altra, prevede l'introduzione di un nuovo tipo di integrazione salariale, istituito sulla base di accordi collettivi, che a tal fine prevedono la costituzione di appositi fondi di solidarietà bilaterali nei settori non 'coperti' dalla stessa Cassa integrazione. Anche nel 2015 (Jobs Act) si inter-

Il Jobs Act
e la NASpl

venne in materia, perseguendo gli stessi obiettivi già fissati con la riforma del 2012, per così dire, portati a compimento. Come in quella riforma, si affronta l'opera di riscrittura considerando separatamente le tradizionali nozioni di disoccupazione totale da quella parziale (integrazioni salariali in costanza di rapporto). Per tutelare la prima è istituito un unico trattamento (D.Lgs. n. 22/2015) ovvero la NASpl che, sostituendo ASpl e Mini ASpl, comunque è solo virtualmente universale poiché continuava a residuare un separato e specifico trattamento per il lavoro autonomo continuativo (Dis-COLL). In sintesi, la nuova indennità per campo di applicazione e condizioni di fruizione non poneva significative novità rispetto al passato; invece, si registrava una consistente riduzione dei requisiti di assicurazione e di contribuzione per il diritto al trattamento, riduzione però bilanciata dall'intervento su misura e durata del trattamento collegati alla 'pregressa storia contributiva del lavoratore' e anche da una più rigorosa disciplina del cosiddetto *decalage*. Infatti, per incentivare la ricerca di nuova occupazione, oltre al legame con le politiche attive del lavoro, la riduzione progressiva della NASpl (3% ogni mese) viene anticipata già al quarto mese di fruizione (prima scattava dopo il sesto). Per tutelare la disoccupazione parziale, si ridisciplinava nel complesso il regime delle diverse forme di Cassa integrazione guadagni (D.Lgs. n. 148/2015), addivenendo a una sorta di Testo unico in materia. Proseguendo l'opera iniziata nel 2012, in sintesi, si interviene soprattutto su durata, causali e contributi dovuti (in particolare quello addizionale) per l'accesso agli strumenti di protezione, mentre non risultava modificato il tradizionale campo settoriale di applicazione dei trattamenti, la cui estensione continuava ad essere affidata agli enti bilaterali di settore, pure ridisciplinati.

Infine, focalizzando l'attenzione sugli interventi più recenti in materia, questi sono condizionati, chiaramente, dall'emergenza pandemica e qui l'attivismo è stato, per così dire, frenetico perché fortemente condizionato dall'esigenza di sostenere aziende e lavoratori la cui attività è rimasta sospesa a causa delle misure di sicurezza sanitaria e di distanziamento sociale. Proprio correlata alla sospensione produttiva, a partire dal Decreto Cura Italia (decreto-legge n. 18/2020), si è innanzitutto reso necessario ampliare copertura, condizioni di eleggibilità e generosità (livello e durata), nonché semplificare le procedure di accesso ai *short-time working scheme* italiani. Finalità comune di questi schemi, variamente articolati, è quella di prevenire massicci licenziamenti durante i periodi di crisi economica. In Italia, tipicamente, lo strumento è quello della Cassa integrazione guadagni (CIG), su cui, con finalità di riordino, erano, come detto, intervenute sia la riforma Fornero, che il Jobs Act. D'altro canto, gli *short-time working scheme* sono noti anche in Europa e infatti su proposta della Commissione europea, nell'ambito degli strumenti di lotta alla

La reazione alla
pandemia, il Cura
Italia



SURE: una
sicurezza
europea da 100
miliardi

pandemia, è stato approvato un regolamento volto a concedere assistenza finanziaria, per un importo di 100 miliardi, agli Stati membri che devono affrontare aumenti repentini della spesa pubblica a causa di misure finalizzate, appunto, al ‘mantenimento dell’occupazione’. Lo strumento emergenziale prende il nome di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) e, secondo le informazioni disponibili, dalla sua messa in opera sono già stati erogati 31 miliardi di euro a favore di nove Stati membri, tra cui l’Italia. Aldilà del meccanismo di assistenza finanziaria proposto, qui interessa sottolineare il vincolo di destinazione del SURE: il finanziamento accordato deve essere utilizzato per sostenere, appunto, gli *short-time working scheme*. Accanto al rafforzamento degli *short-time working scheme*, sempre il Cura Italia ha introdotto anche una misura del tutto innovativa; questa, per il peculiare campo di applicazione soggettivo, testimonia la diversità e pervasività della crisi attuale, costituisce infatti una sorta di presa d’atto delle caratteristiche del mercato del lavoro su cui la crisi impatta, ormai popolato anche da una vasta schiera di lavoratori atipici. Si tratta, infatti, di una prestazione previdenziale *una tantum* a protezione del reddito dei lavoratori autonomi in attività, nonché di alcune categorie speciali di lavoratori dipendenti (stagionali del turismo e dell’agricoltura e lavoratori dello spettacolo), dotata di una disciplina unitaria, relativamente a: *quantum*, regime di cumulabilità e compatibilità e istanza di accesso, ma fortemente differenziata per platea, requisiti di eleggibilità e relativa disponibilità finanziaria. La platea soggettiva e i requisiti richiesti evidenziano che la *ratio* della prestazione – la tutela del reddito – a causa dell’impatto imprevedibile della crisi, travalica consolidate divisioni e, in un *continuum* indistinto, abbraccia lavoratori autonomi (professionisti, commercianti e artigiani), la cui attività risulta sospesa a causa del lockdown, ma anche lavoratori subordinati in settori caratterizzati da stagionalità, o che comunque non garantiscono continuità occupazionale (turismo, agricoltura e spettacolo).

La protezione si
estende al lavoro
autonomo

D’altro canto, nella Comunicazione della Commissione europea relativa al SURE, sopra ricordata, nel descrivere le misure nazionali finanziabili vengono considerati bisognosi di tutela non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i lavoratori autonomi, i quali – secondo la Commissione – come i dipendenti, devono essere protetti “dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito”. Il SURE potrà, perciò, essere utilizzato anche per il sostegno finanziario in favore di questa platea di lavoratori, introducendo “regimi di reddito sostitutivo in situazioni di emergenza”. Tale spunto potrebbe essere colto, anche grazie appunto al sostegno europeo, per disciplinare una specifica e ordinaria misura rivolta ai lavoratori autonomi per fronteggiare temporanee riduzioni delle attività e quindi del reddito. Come suggerisce la dottrina più attenta

(Treu 2020), la pandemia e la crisi occupazionale collegata spingono cioè a una rimeditazione del complessivo sistema di ammortizzatori sociali, superando la impostazione tradizionale degli istituti di sostegno al reddito che, “costruiti su base contributiva e sul presupposto di percorsi di lavoro stabili”, già erano, e sono ancor più ora, insufficienti per lavoratori che, aldilà della natura giuridica del loro rapporto, sono tutti vincolati a rapporti di lavoro intrinsecamente contingenti e discontinui. Il raffronto ravvicinato tra le due crisi spinge, infine, a riflettere su una delle lezioni apprese: le misure d'emergenza, per poter essere efficaci nei momenti di crisi, devono essere predisposte in condizioni di normalità, per essere pronte e attivate all'occorrenza (secondo due principi: disponibilità e scalabilità).

La normativa¹ predisposta per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia di Coronavirus dedica una parte significativa dell'articolo alla definizione e al finanziamento delle misure d'intervento destinate al sostegno al reddito di:

La normativa di emergenza

- lavoratori dipendenti in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Cassa integrazione guadagni ordinaria - CIGO, CIG in deroga e Fondo di integrazione salariale);
- lavoratori dipendenti in caso di disoccupazione (misure di agevolazione ed estensione degli strumenti già esistenti quali NASpl e Disoccupazione collaboratori/Dis-Coll);
- lavoratori autonomi e professionisti, nonché di un buon numero di attività lavorative non 'coperte' dai tradizionali strumenti di sostegno al reddito (indennità Covid-19)².

Si tratta di tre decreti che mirano a potenziare diffusione e copertura del sostegno al reddito. Sia in costanza di rapporto di lavoro, con una sorta di 'CIG universale', in modo tale da preservare le famiglie e la capacità produttiva per la successiva fase della ripresa economica, sia in assenza di lavoro, per evitare lo scivolamento delle persone e delle famiglie verso la condizione di povertà. Pilastro della strategia complessiva è il temporaneo divieto per i datori di lavoro di licenziare, per giustificato motivo oggettivo (licenziamenti individuali per motivi economici) e di avviare procedure di riduzione del personale (licenziamenti collettivi). Il divieto di licenziamento a partire dalla

¹ Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia), il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (Rilancio 1) e il D.L. 14 agosto 2020, n. 104 (Rilancio 2 o Decreto Agosto), la Legge di Bilancio del 30 dicembre 2020 n. 178 e il D.L. 22 marzo 2021, n. 41 (Decreto Sostegni).

² Circa l'incumulabilità e incompatibilità tra NASpl e l'Indennità onnicomprensiva finalizzata al sostegno di alcune categorie di lavoratori le cui attività lavorative sono state colpite dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, si veda la circolare Inps n. 125 del 28 ottobre 2020.



data del 17 marzo 2020 è stato prorogato a più riprese per tutto il 2020 dai decreti emanati nel corso dei mesi (Decreto Cura Italia, Decreto Rilancio e Decreto Agosto) e poi fino al 31 marzo 2021 (Legge di Bilancio 2021) e, infine, con il nuovo Decreto Sostegni (il D.L. n. 41/2021) è arrivata un'ulteriore proroga del blocco dei licenziamenti individuali per motivi economici e collettivi fino al 30 giugno 2021, mentre per le aziende che fruiranno dei trattamenti di integrazione salariale a far data dal 1° aprile, il blocco dei licenziamenti è ulteriormente prorogato fino al 31 ottobre 2021.

CIG e NASpl ai
tempi del Covid

L'insieme dei provvedimenti adottati e le misure d'integrazione salariale previste dai decreti emanati dall'Esecutivo con l'obiettivo di arginare gli effetti economici e occupazionali della pandemia ancora in atto hanno progressivamente rafforzato le compensazioni dei redditi per le fasce più povere della popolazione.

La crisi ha determinato un forte incremento della domanda di utilizzo dello strumento delle integrazioni salariali da parte delle aziende. A partire dal mese di aprile 2020, in cui sono stati autorizzati complessivamente 832 milioni di ore, fino a dicembre, le ore autorizzate a seguito dell'emergenza sanitaria, quindi con causale specifica Covid-19, sono state in totale 4 miliardi, di cui 1,9 miliardi per Cassa integrazione ordinaria, 1,3 miliardi per assegni ordinari dei fondi di solidarietà e 798 milioni per la Cassa integrazione in deroga.

Tabella 6.1 Ore di integrazione salariale autorizzate nel periodo marzo-dicembre 2020 con causale Covid-19 per tipologia di intervento e mese di competenza (in milioni)

2020	CIG ordinaria	Assegno ordinario fondi di solidarietà	CIG deroga	Totale
aprile	702,95	82,58	46,83	832,37
maggio	220,90	397,22	231,04	849,16
giugno	148,32	148,38	112,05	408,74
luglio	214,80	153,97	80,83	449,60
agosto	97,05	104,96	77,26	279,28
settembre	91,85	101,09	46,02	238,96
ottobre	152,39	117,24	60,39	330,02
novembre	170,95	127,55	73,87	372,37
dicembre	101,77	116,23	70,14	288,15
Totale	1.900,97	1.349,22	798,45	4.048,64

Fonte: Inps, Coordinamento generale statistico attuariale (dati rilevati a gennaio 2021)

Secondo alcune stime, le misure del Governo avrebbero evitato che circa 300mila persone risultassero esposte al rischio di povertà e a 1,6 milioni di famiglie di essere a rischio di crisi di liquidità (Ministero dell'Economia e finanze 2020; Banca d'Italia 2020). Gli interventi previsti sembrano essere stati efficaci nel mantenere sostanzialmente stabili gli indicatori di disuguaglianza tra marzo e maggio 2020, arginando l'incremento che si sarebbe probabilmente verificato in loro assenza. Ciononostante, i lavoratori e le lavoratrici con contratti a termine, in molti casi costretti al rinnovo di contratti dalla durata brevissima, hanno pagato il prezzo maggiore durante la pandemia non essendo protetti dal combinato disposto del divieto di licenziamento e dalla 'CIG universale'. La forte decrescita delle attivazioni dei contratti di lavoro ha riguardato innanzitutto i contratti brevi o brevissimi (con durata compresa tra 1 e 3 giorni) e a questa riduzione – a distanza di pochi giorni – ha fatto seguito un conseguente calo delle relative cessazioni che, in termini di variazione tendenziale sullo stesso mese dell'anno 2019, raggiunge un valore pari a -79,3% per i rapporti di lavoro della durata di un giorno e -75,6% per quelli con durata di 2-3 giorni³. Le cessazioni dei contratti di durata 4-30 giorni diminuiscono, invece, del 17,8%. Di contro, crescono, sempre in termini tendenziali, le cessazioni dei contratti di durata 2-3 mesi (+10,4%), che restano in linea con i valori pre-Covid (gennaio e febbraio 2020), e soprattutto quelli di durata 4-12 mesi, +22,7% (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2020c). Analizzando nel dettaglio le causali di cessazione dei contratti di lavoro, nel primo semestre del 2020⁴, a parte il forte aumento dei pensionamenti, si nota l'eccezionale incremento (150%) di cessazioni anticipate dei contratti a termine (quasi 106mila) rispetto al primo semestre del 2019 (erano stati circa 42mila)⁵. Ben 47.550 di queste cessazioni anticipate sono avvenute nel periodo che va dal 23 febbraio al 17 marzo 2020; il 50% si concentra nel settore della ricezione turistica e, in particolare, nel Nord-Est, con una concentrazione molto alta in Trentino-Alto Adige, che è passata dai 1.500 casi del 2019 ai quasi 26mila casi del 2020. La ricaduta sui nuovi ingressi

Il conto salato
per i lavoratori
a termine

³ In Italia i contratti di lavoro della durata brevissima sono tantissimi. Nel 2019, su un totale di 11,34 milioni di contratti di lavoro cessati, quelli inferiori al mese erano il 35% e la quota di quelli dalla durata di un solo giorno era del 13,3%, ai quali si aggiungeva un ulteriore 5,4% dalla durata fino a 3 giorni (cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2020a).

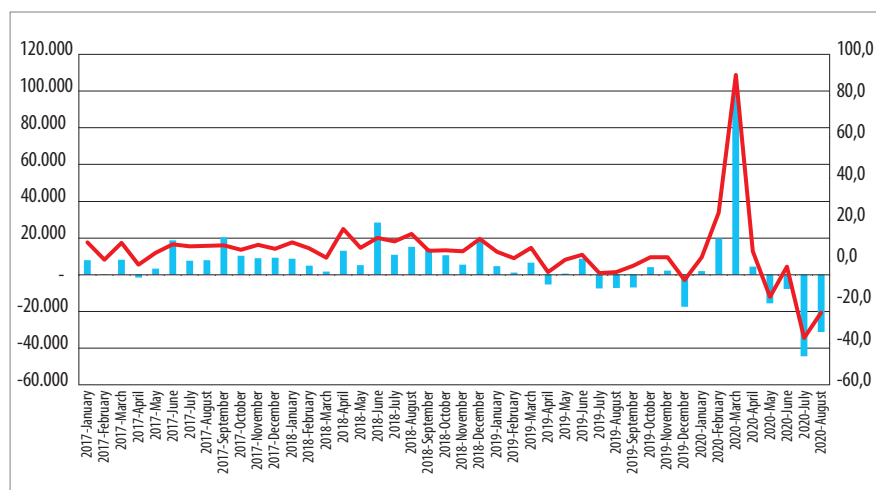
⁴ Microdati CICO (Campione integrato comunicazioni obbligatorie) <https://bit.ly/2TEcy5A>.

⁵ Con una numerosità certamente minore, si registra anche un aumento delle "dimissioni della lavoratrice madre nel periodo protetto" (che passano da 3mila nel 2019 a 6mila nel 2020). La procedura per ottenere la convalida delle dimissioni nel periodo protetto prevede l'obbligo per la lavoratrice madre di presentarsi personalmente presso l'Ispettorato del lavoro, dove i funzionari preposti sono tenuti ad accertare, attraverso un colloquio diretto con la stessa, la genuinità della volontà di dimettersi e, di conseguenza, l'assenza di condizionamenti da parte del datore di lavoro.



in trattamento NASpl è stata immediata. È presumibile che tutti (o quasi) i lavoratori e le lavoratrici entrati in disoccupazione e in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari abbiano presentato domanda di accesso al sussidio e – dopo un’attesa media di 16 giorni⁶ – abbiano iniziato a ricevere il sussidio per disoccupazione.

Grafico 6.1 Ingressi in trattamento NASpl – Variazione tendenziale sulla serie storica da gennaio 2017 ad agosto 2020 (v.a. e v.%)



Fonte: elaborazioni su microdati Inps – archivio Prestazioni sostegno al reddito

Il marzo nero
della NASpl

Rispetto al marzo 2019, i nuovi ingressi in trattamento NASpl nel marzo 2020 sono quasi raddoppiati passando da 110mila a poco più di 209mila, con una variazione tendenziale di +90% (grafico 6.1). Nei mesi successivi, almeno fino a dove è stato possibile spingere l’osservazione, la variazione tendenziale calcolata sullo stesso mese dell’anno precedente cala bruscamente, fino a diventare negativa da maggio ad agosto 2020 (ultimo mese disponibile in termini di dati stabilizzati). Molto probabilmente, questa netta diminuzione dei nuovi ingressi è legata sia alla progressiva ripresa delle attività nel turismo, a partire dal mese di maggio e per tutto il periodo estivo, sia al calo all’interno dei lavoratori in disoccupazione involontaria della sottopopolazione in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi, nonché, per contro, all’aumento di

⁶ La domanda di NASpl può essere presentata dal lavoratore o lavoratrice non prima di 8 giorni dalla data di cessazione del contratto di lavoro. A differenza delle prestazioni di CIG, non sono state registrate inefficienze o ritardi dell’Inps nella gestione delle domande di NASpl.

quella priva di tali requisiti⁷. Quest'ultima sottopopolazione è presumibilmente transitata nelle nuove misure di contrasto alla disoccupazione dei lavoratori precari, stagionali o in somministrazione, previste nei decreti predisposti nel corso dei mesi a partire da marzo 2020⁸. L'insieme delle misure e degli strumenti introdotti per sostenere i lavoratori e le lavoratrici e, nello specifico, le misure attuate per garantire continuità reddituale e, laddove possibile, la salvaguardia del rapporto di lavoro hanno rappresentato uno sforzo senza precedenti per le istituzioni pubbliche. Gli stessi strumenti, tuttavia, hanno mostrato delle rilevanti criticità ascrivibili alla loro eterogeneità e capacità d'azione (entità delle prestazioni) e, ancor più, alla numerosità e complessità delle procedure amministrative (autorizzazione, erogazione e controllo) necessarie alla gestione dei medesimi strumenti. Per affrontare queste criticità sarebbe necessario continuare quel percorso di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali già intrapreso in passato con la razionalizzazione dei sussidi per disoccupazione e la messa a regime della NASpl. Quel percorso andrebbe ripreso e sviluppato sia sul versante del sussidio al reddito per sospensione, arrivando a definire un'unica Cassa integrazione guadagni, sia sul versante del sussidio per disoccupazione. Rispetto a quest'ultima misura sembrerebbe urgente prevedere:

Una possibile
strategia di
intervento

- la revisione sostanziale del requisito contributivo e lavorativo per i giovani fino a 35 anni, per evitare che i lavoratori più giovani siano eccessivamente penalizzati nell'accesso al sussidio al reddito (De Vincenzi e De Blasio 2020);
- i contratti a part-time verticale e l'offerta di attività di adeguamento competenze nel periodo di non lavoro per i lavoratori stagionali del turismo e, almeno fino all'auspicabile completamento delle procedure di inserimento in ruolo, per i (troppi) lavoratori precari della scuola.

⁷ Non a caso, per le nuove prestazioni di NASpl concesse dal 23 marzo 2021 al 31 dicembre 2021 non si applica il requisito delle 30 giornate di lavoro effettivo negli ultimi 12 mesi antecedenti alla cessazione del rapporto di lavoro. È la semplificazione contenuta nel Decreto Sostegni sulla quale l'Inps è intervenuto a fornire i primi chiarimenti con il messaggio n. 1275 del 25 marzo 2021.

⁸ Ai lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali e ai lavoratori in somministrazione nelle medesime imprese che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 è riconosciuta un'indennità di 600 euro per il mese di aprile, purché non titolari al 23 febbraio 2020 né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente. A tali lavoratori è riconosciuta inoltre un'indennità di 1.000 euro per il mese di maggio se hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, purché non titolari alla data di entrata in vigore del decreto in esame né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASpl. In riferimento alla definizione dei beneficiari delle 'indennità onnicomprensive' e ai requisiti di accesso si veda la circolare Inps n. 125 del 28 ottobre 2020.



Per facilitare la riallocazione del lavoro e ridurre eventuali problemi di mismatch, infine, sarebbero necessari programmi formativi dedicati ai disoccupati e il rafforzamento della rete dei servizi per l'impiego, oramai in agenda da molti anni. Come sta avvenendo in diversi Paesi europei sotto la spinta dell'emergenza da Covid-19, andrebbe accelerata la digitalizzazione dei servizi per l'impiego (Anpal Servizi 2020). Per un'efficace gestione del matching nel mercato del lavoro, poi, è necessario identificare tempestivamente e con sufficiente precisione i settori e i profili professionali su cui si concentrano i nuovi posti disponibili, affinché i servizi formativi e di supporto alla ricerca offerti ai disoccupati siano in grado di incontrare le esigenze specifiche delle imprese in cerca di personale. Sarebbe necessario realizzare tutto ciò in tempi rapidi e con obiettivi chiari ed espliciti a breve e medio termine, sfruttando tutte le opportunità finanziarie rese disponibili dall'Unione europea, predisponendo sistemi di valutazione di efficacia già a monte degli interventi di riforma e valorizzando le tante e spesso misconosciute esperienze locali di successo realizzate sul nostro territorio.

6.2 Legge o contratto collettivo? il dibattito sul salario minimo

L'Italia, insieme a pochi altri Paesi del continente europeo, non affida alla legge il compito di determinare il minimo salariale, compito custodito gelosamente dalle Parti sociali. Già in coincidenza con l'approvazione del già citato Jobs Act, che prospettava una sperimentazione in materia, si è aperta una, per la verità breve, stagione di confronto attorno a questo istituto. Anche nella legislatura corrente si dibatte sul tema e sono in discussione due disegni di legge per l'introduzione di un salario minimo legale (SML): il disegno di legge n. 658/2018 del Movimento 5 Stelle e il disegno di legge n. 1132/2019 del Partito democratico. Il rinfocolarsi dell'interesse per l'istituto discende anche da un dibattito, politico e scientifico, volto a un coordinamento in materia a livello europeo. Dietro la spinta di alcuni Stati membri e della Confederazione europea dei Sindacati, o perlomeno di alcuni suoi affiliati, da più parti l'ipotesi riaffiora negli ultimi tempi nel dibattito pubblico, anche stimolata da esplicite e ripetute manifestazioni di sostegno del precedente e dell'attuale Presidente della Commissione europea, che si sono, per così dire, materializzate nell'ambito del processo di adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione europea 2021) del novembre del 2017. Nello specifico, nel Pilastro (principio n. 6), oltre ad essere richiamato il diritto – presente in fonti di diritto internazionale e in ambito europeo – a retribuzioni eque e sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso, sono fissati due principi fondamentali che, invece, riguardano l'ipotesi in cui l'ordinamento interno affidi alla legge la determinazione del salario minimo. Uno chiarisce ratio e limiti dello strumento, l'altro attiene alle modalità di adozione dello

Nel Pilastro europeo dei diritti sociali i principi per le leggi nazionali

stesso⁹. Quanto al primo, si individua l'aspetto più controverso dell'istituto dal punto di vista economico, ovvero la fissazione del livello ottimale di salario legale: se da una parte, difatti, si riconosce il ruolo di garanzia in favore dei lavoratori al livello più basso della distribuzione salariale, dall'altra, si evidenziano i potenziali effetti distorsivi derivanti dalla fissazione di un livello troppo alto, oppure troppo basso dello stesso¹⁰. Per quanto attiene alle modalità di adozione dello stesso, si richiedono trasparenza e regole chiare concernenti la determinazione del salario legale, garantendo cioè la consultazione di tutti gli attori interessati e modalità di aggiornamento, che rendano prevedibili gli andamenti del livello del salario minimo legale. Il Pilastro sociale europeo non azzarda ipotesi di coordinamento più spinto, ed in particolare – come è stato discusso – la fissazione di una soglia minima europea del salario legale, espresso sotto forma di percentuale comune da calcolare poi sul salario medio o mediano nazionale. D'altro canto, non poteva essere altrimenti, posto che pesano qui, più che altrove, i limiti di competenza dell'Unione (cfr. art. 153, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea 2012). In altre parole, la disciplina del salario nel mercato del lavoro rimane saldamente una competenza nazionale, le cui modalità di determinazione rimangono nell'alveo delle tradizioni del sistema interno di relazioni industriali.

Ratio e limiti del salario legale secondo la Commissione europea

Il primato nazionale

Nel quadro del Pilastro sociale, che, sia detto per inciso, proprio in tema di equità distributiva del reddito "descrive dei diritti e non dei meri principi" (Bronzini 2018), è intervenuta la Commissione europea con una proposta di Direttiva (d'ora innanzi Proposta). La Proposta segna una sorta di cambiamento di paradigma nella strategia di *crisis management* (Müller *et al.* 2021): se l'Europa aveva reagito alla crisi finanziaria e alle conseguenti ricadute occupazionali del 2008 suggerendo austerità e di "riesaminare gli accordi salariali e, laddove necessario, il grado di accentramento del processo negoziale" (Patto Euro Plus del 2011), nella attuale fase di crisi pandemica non solo non si abbandona l'idea di una politica europea volta ad assicurare il diritto a una retribuzione equa, ma nell'attuare tale principio si suggerisce a tutti gli Stati membri indistintamente – dotati o meno di SML – di promuovere la contrattazione collettiva sui salari, estendendone la copertura,

⁹ Espressamente la voce "Retribuzioni" prevede che: "a. I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. b. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando allo stesso tempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. c. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali."

¹⁰ Il compromesso raggiunto nell'ambito del principio n. 6 è evidente nella sua lett. b (riportata alla nota che precede). Infatti, se da una parte, il livello del SML deve garantire "retribuzioni minime adeguate" – tali cioè da soddisfare "i bisogni del lavoratore e della sua famiglia" – dall'altra, il livello stesso deve comunque salvaguardare "l'accesso al lavoro" e "gli incentivi alla ricerca di lavoro".



Dove non arriva
la contrattazione
collettiva,
intervenga lo
Stato

L'esperienza
della Germania

vale a dire ampliando la “percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo” (cfr. art. 3, n. 3 della Proposta). Secondo la Commissione UE infatti: “La contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato. I paesi caratterizzati da un’elevata copertura della contrattazione collettiva [...] tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati” (p. 3, Relazione Proposta). Pertanto, l’art. 4, comma 2 della Proposta, volto espressamente alla “Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari”, prevede una soglia minimale di copertura (70% dei lavoratori), al di sotto della quale si ritiene opportuno un intervento diretto da parte dello Stato membro. Peraltro, in questo articolo, oggetto di attenzione non è la contrattazione collettiva di qualsiasi livello, ma specificatamente quella di “livello settoriale o intersettoriale”. In sostanza, posto l’obiettivo fondamentale dell’adeguatezza dei salari minimi, il ruolo del SML in materia è comunque strumentale rispetto a un intervento adeguato della contrattazione salariale. La Commissione europea abbraccia così quell’approccio che rimarca, nell’esperienza comparata, i modelli in cui salario legale e contrattuale convivono virtuosamente influenzandosi reciprocamente, affidando al SML la funzione protettiva in particolare in favore dei lavoratori con salari più bassi (working poor) e anzi ne evidenziano la funzione di rafforzamento del ruolo del sindacato (Cnel 2014). Questo indirizzo, infatti, pragmaticamente riconosce l’impatto positivo di un salario legale per contrastare gli effetti recessivi in termini di membership e di diffusione della contrattazione collettiva determinati dal restringersi dell’area del lavoro dipendente a favore di quello *non standard* (Leonardi 2014). Da questo punto di vista si apprezza in particolare l’esperienza tedesca che, dopo una lunga stagione proprio caratterizzata da questi due fenomeni (caduta del tasso di copertura della contrattazione nazionale e diffondersi del fenomeno dei working poor) ha valorizzato l’integrazione funzionale tra legge e contratto collettivo. Le procedure di determinazione del valore nominale del salario che vedono la partecipazione organica delle Parti sociali, nonché precedenti misure di sostegno alla contrattazione collettiva di efficacia generale (‘rilassamento’ dei requisiti per l’estensione soggettiva dei contratti collettivi), hanno garantito la funzione protettiva dei salari più bassi propria dell’istituto. D’altro canto, proprio dal riconoscimento di questa funzione nasce la proposta, avanzata dalla Confédération Européenne des Syndicats, volta all’istituzione di un salario minimo europeo¹¹. Strettamente correlata a questa specifica funzione

¹¹ Per una ricostruzione del dibattito attorno a questa proposta vedi ancora Schulten *et al.* 2015, 338 e ss.

protettiva del SML è, d'altro canto, il campo di applicazione della Proposta. Questa, come altre recenti direttive (2019/1152 e 2019/1158), tendenzialmente va oltre il lavoro tipico e abbraccia in parte il cosiddetto lavoro atipico. La Proposta infatti (considerando n. 17), analogamente a quanto previsto dalla direttiva 2019/1152 (considerando n. 8), richiama in proposito la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sulla nozione di 'lavoratore', chiarendo che: "i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti" potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva se soddisfano i criteri indicati in quella giurisprudenza. Inoltre, esclusi i lavoratori effettivamente autonomi, la Proposta dovrebbe applicarsi al falso lavoro autonomo, che ricorre "quando il lavoratore, al fine di evitare determinati obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro". Da questo punto di vista, riguardando la questione dal punto di vista del diritto domestico, e posta la valorizzazione che da tempo la Corte di Giustizia riconosce all'eteroorganizzazione quale tratto distintivo essenziale della subordinazione (Ichino 2015), è lecito interrogarsi se i "lavoratori eteroorganizzati siano (...) 'falsi' lavoratori autonomi" (Borelli e Orlandini 2019) e, dunque, potenzialmente rientranti nel campo di applicazione della Proposta. Come già evidenziato, in Italia l'autorità salariale è la contrattazione collettiva e una legislazione sui minimi non si è storicamente affermata. Fattori esogeni ed endogeni al sistema di relazioni industriali inducono tuttavia a riflettere sulla tenuta di un sistema di determinazione del salario del tutto *anomico* come quello italiano. Senza qui soffermarci su quelli esogeni (come, ad esempio, il diffondersi dei working poor, del lavoro discontinuo e del part-time involontario), vanno considerate le tendenze in atto del sistema di contrattazione collettiva. Preoccupa in particolare la recente proliferazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro (Inps 2021) indotta dalla frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale. A tale ultimo proposito alcuni studi (Bergamante e Marocco 2017) mostrano che nel tempo è aumentata la quota delle imprese che dichiarano di applicare spontaneamente un CCNL, senza cioè aderire a un'associazione imprenditoriale. L'aumento della schiera di datori di lavoro *free riders* può essere espressione di fenomeni di *law shopping*. Ci si riferisce ai cosiddetti contratti pirata, un sistema 'fai da te' di *opting out* dalla contrattazione collettiva rappresentativa che rende incerto e inefficiente il tradizionale meccanismo giurisprudenziale ex art. 36 Cost. È noto che, in virtù di una consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, in Italia i minimi tabellari stabiliti nei CCNL costituiscono già un "equivalente funzionale del salario minimo legale" (Leonardi 2014),

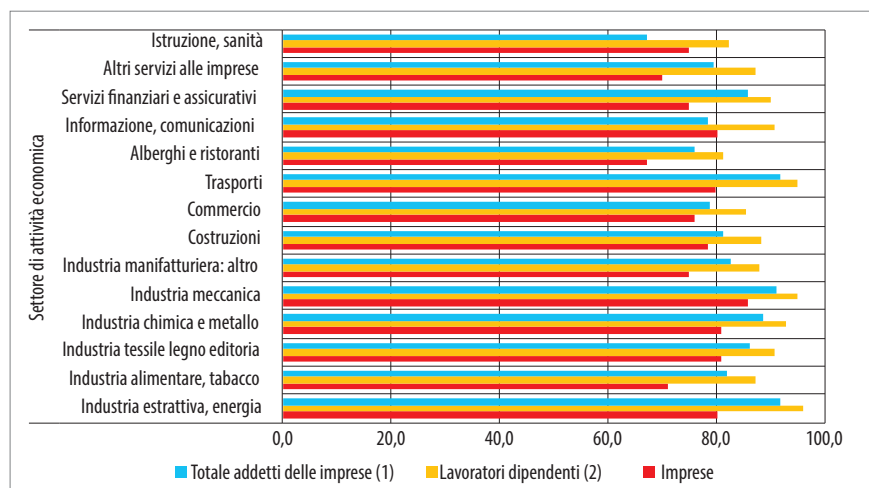
L'anomia italiana
e i contratti
pirata



Uno, nessuno,
100mila salari
minimi legali

poiché, grazie a questo meccanismo, i minimi risultano applicabili anche a imprese e lavoratori che non hanno sottoscritto alcun contratto collettivo. In sostanza, mentre nei Paesi europei dotati di SML il dibattito è tutto focalizzato sul livello dello stesso, in alcuni casi alimentato dalla assenza/debolezza della contrattazione *multi-employer* (si pensi in particolare ai Paesi di nuovo ingresso), in Italia ci si confronta non già con questa assenza, piuttosto, come detto, con la sua patologica proliferazione. D'altro canto, secondo recenti stime (Bergamante *et al.* 2021), l'Italia presenta una elevata copertura della contrattazione collettiva settoriale: i CCNL coprono l'88,9% dei lavoratori dipendenti e l'82,3% di tutti gli addetti, abbondantemente al di sopra quindi della soglia del 70% sotto la quale l'Europa chiede di agire. Tuttavia, disaggregando il dato (vedi grafico 6.2) emergono preoccupanti difetti nella copertura in linea con i punti dolenti di sviluppo del sistema produttivo e quindi del sistema di negoziazione collettiva, soprattutto se si considerano alcuni settori in cui è anche più presente il lavoro atipico.

Grafico 6.2 Tasso di copertura della contrattazione collettiva* per settore di attività economica, anno 2018 (%)



Note:

*) Sono considerati coperti da contrattazione collettiva gli occupati dipendenti delle imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria.

1) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale degli addetti delle imprese attive.

2) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale dei dipendenti delle imprese attive.

Fonte: Bergamante *et al.* 2021

A questo contesto generale, si aggiunge – come un fardello – la questione della diffusione della contrattazione non rappresentativa, che non solo fiacca il ruolo protettivo ed anche anticoncorrenziale della contrattazione collettiva nel suo complesso, ma finisce per rendere il dato sulla copertura quasi meramente figurativo. L'introduzione di un salario minimo legale potrebbe attenuare, se non eliminare, gli effetti sui salari dei 'contratti pirata'. Sebbene questi raramente agiscano sui minimi tabellari, quanto piuttosto su altri elementi del costo del lavoro, l'esistenza di una soglia minima incompressibile potrebbe avere l'effetto generale nel sistema economico di abbassare, per così dire, la posta in gioco e di 'impoverire' la convenienza economica degli stessi. Peraltro, la Proposta di Direttiva non detta solo regole relative ai sistemi che affidano alla legge il compito di fissare un salario minimo, fa di più: con un cambiamento di paradigma rispetto al recente passato, la Commissione europea chiede agli Stati membri di promuovere il ruolo della contrattazione collettiva salariale di livello settoriale o intersettoriale. L'intervento legale, cioè, deve avvenire promuovendo al contempo la contrattazione collettiva *multi-employer*, tenendo conto dell'esigenza, ormai imprescindibile, di un allargamento al mondo del lavoro atipico. Proprio il pieno e genuino sviluppo del livello gerarchicamente superiore, infine, potrebbe fare da viatico all'allargamento della contrattazione collettiva di secondo livello (notoriamente poco sviluppata in Italia), che dovrebbe essere in grado di tenere conto dei fattori di eterogeneità, recuperando a livello aziendale o territoriale le differenze nel carico di adeguamento. Inoltre, potrebbe costituire anche un punto di riferimento per ottimizzare, in ultima analisi, l'applicazione di un livello minimo legale del salario, nella prospettiva di utilizzare in modo complementare e coordinato i due modelli di determinazione del salario minimo: intervento legale e contrattazione collettiva.

Il ruolo della
contrattazione
collettiva di
secondo livello

6.3 Conclusioni e prospettive

Le risposte delle politiche alle sfide lanciate ai sistemi di protezione sociale dal succedersi delle crisi economiche sono andate nella direzione principale dell'estensione della copertura degli ammortizzatori sociali, in un'ottica redistributiva e a carico delle finanze pubbliche. È stata estesa a una platea sempre più ampia la copertura degli ammortizzatori sociali e degli altri schemi assicurativi, in quanto strumenti legati alla condizione occupazionale, attraverso una serie di riforme che hanno ampliato il ricorso alla fiscalità generale per il loro finanziamento. Le prospettive di riforma sono state spesso ispirate dalle esperienze delle misure adottate in condizioni di emergenza, come quella venutasi a creare già in occasione della crisi economica del 2008-2014. Di fronte alla nuova crisi sociale e



occupazionale, generata dallo shock globale della pandemia, esogeno al sistema economico e al mercato del lavoro, è tornata in cima all'agenda politica la riforma dei sistemi di protezione sociale. Due le possibili lezioni da apprendere: innanzitutto, l'importanza di avere una infrastrutturazione sociale già predisposta, pronta a rispondere a nuove crisi inattese; seconda, non meno importante, la 'scalabilità' degli strumenti in termini di 'copertura' dei rischi ed estensione della platea potenziale e del fabbisogno finanziario. Ma la necessità di ricorrere a una rete di ultima istanza per le frange più marginali nel mercato del lavoro può essere evitata incrementando la *wage share* anche ricorrendo a misure come il salario minimo, che possono contribuire a ridurre il fenomeno dei working poor.

Bibliografia

- Anpal Servizi (2020), *Covid-19. Ricognizione degli interventi di adeguamento e riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in alcuni paesi UE e nel Regno Unito a seguito dell'emergenza da coronavirus*, Roma, Anpal Servizi <<https://bit.ly/3qeGQs9>>
- Banca d'Italia (2020), *Le dinamiche del mercato del lavoro nei mesi estivi. Prime evidenze dalle regioni*, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/35wevE6>>
- Banca d'Italia, Inps (2020), *Le imprese e i lavoratori in Cassa integrazione Covid nei mesi di marzo e aprile*, Roma, Banca d'Italia, Inps <<https://bit.ly/35uZhil>>
- Bergamante F., Centra M., Marocco M. (2021), La direttiva sui salari minimi e la copertura dei Ccnl in Italia. Una stima sulla base dei dati Inapp, *Menabò di Etica ed Economia*, n.144 <<https://bit.ly/3wLY2Y4>>
- Bergamante F., Marocco M. (2017), Il doppio livello di contrattazione collettiva in Italia. Tendenze recenti alla luce dell'indagine Inapp-RIL, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.4, pp.181-200
- Borelli S., Orlandini G. (2019), Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza, *Questione Giustizia*, n.4, pp.54-70 <<https://bit.ly/3q1e65K>>
- Bronzini G. (2018), Introduzione, in Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, Fondazione Lelio e Lisli Basso <<https://bit.ly/2J5Gc2H>>
- Calzaroni M. (2020), Non lasciare indietro nessuno. Occupati e protezione sociale, *Menabò di Etica ed Economia*, n.123 <<https://bit.ly/2SHiH0H>>
- Cnel (2014), *Working poor. Un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Atti del Seminario, Roma, 1 luglio <<https://bit.ly/3cPfJ1c>>
- De Vincenzi R., De Blasio G. (2020), *La disoccupazione amministrativa: prestazioni di sostegno al reddito, copertura e persistenza*, WorkINPS Papers n.29, Roma, Inps <<https://bit.ly/3q532Va>>
- Ichino P. (2015), Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati membri. Estratto, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.2, pp.573-580 <<https://bit.ly/3vwaytr>>

Inps (2021), *Relazione per l'audizione informale del Presidente dell'Istituto, Prof. Pasquale Tridico, presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica*, 11 gennaio <<https://bit.ly/35uso5x>>

Inps (2020a), *Inps tra emergenza e rilancio. XIX Rapporto annuale*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3iJ4mM2>>

Inps (2020b), *Report mensile dicembre 2020. Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione*, Roma, Inps - Coordinamento generale statistico attuariale <<https://bit.ly/3wzpQiv>>

Inps (2020c), *Report trimestrale Rei-RdC-REm Aprile 2019-Dicembre 2020*, Roma, Inps <<https://bit.ly/2UdFnpx>>

Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione, Lavoro e diritto*, n.1, pp.185-211 <<https://bit.ly/3gDTOWR>>

Ministero dell'Economia e delle finanze (2020), *L'impatto del Covid-19 e degli interventi del Governo sulla situazione socio-economica delle famiglie italiane nei primi tre mesi della pandemia*, Analisi economica e statistica nota n.3, Roma, MEF Dipartimento delle Finanze <<https://bit.ly/3qaAz0n>>

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020a), *I rapporti di lavoro nel I trimestre 2020*, Sistema delle comunicazioni obbligatorie n.33, Roma, MLPS - Direzione generale dei sistemi informativi <<https://bit.ly/3vDYA0I>>

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020b), *I rapporti di lavoro nel II trimestre 2020*, Sistema delle comunicazioni obbligatorie n.34, Roma, MLPS - Direzione generale dei sistemi informativi <<https://bit.ly/3q3ez7y>>

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020c), *I rapporti di lavoro nel III trimestre 2020*, Sistema delle comunicazioni obbligatorie n.35, Roma, MLPS - Direzione generale dei sistemi informativi <<https://bit.ly/3iQ50MK>>

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal (2020), *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione. III trimestre 2020*, 18 dicembre <<https://bit.ly/3xrsia0>>

Treu T. (2020), *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi, Diritto delle Relazioni Industriali*, n.2, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre <<https://bit.ly/3iQ0PtI>>

Riferimenti normativi e giurisprudenza

Commissione europea (2021), *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2021) 102 final <<https://bit.ly/3gAWzgA>>

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/49, 26 dicembre 2012 <<https://bit.ly/3gxqK9F>>

7 Politiche di inclusione: il ruolo dei servizi sociali tra integrazione e contrasto alla povertà



Sintesi

Il ruolo delle politiche sociali, così come il tema dell'integrazione fra servizi nel garantire un'azione efficace del welfare a livello nazionale e locale, è un tema fondamentale delle raccomandazioni politiche ed è al centro delle principali misure di inclusione e di contrasto alla povertà del nostro Paese. La crisi sanitaria e sociale attuale impone una riflessione per capire come strutturare in maniera più efficace, nel prossimo futuro, le misure di sostegno all'inclusione nei confronti delle persone e delle famiglie più fragili e vulnerabili, in evidente crescita. Tale riflessione deve partire quindi da un'analisi della governance delle misure messe

in campo per favorire inclusione e contrastare forme di esclusione come la povertà – soprattutto nei contesti territoriali dove sono più marcate le fragilità –, delle forme di integrazione e di interazione attive tra enti e servizi nei territori, delle modalità di coinvolgimento di enti pubblici e privato sociale. Su tali punti, come anche sui nuovi modelli di professionalità (e di formazione) per le équipe multiprofessionali e sul ruolo di mediazione dei servizi alla luce del periodo pandemico, devono convergere le indicazioni per lo sviluppo di policy che rispondano a una domanda sociale sempre più complessa e a istanze culturali sempre più diversificate.

7.1 Misure di contrasto alla povertà: trasferimenti monetari, sostegni al reddito, condizionalità

Tra il 2007 ed il 2013 in Italia il numero di famiglie in povertà assoluta¹ è raddoppiato, passando da 830mila a 1,6 milioni. Il 2019 è stato il primo anno dalla crisi economico-finanziaria del 2008-2014 in cui l'indicatore è diminuito rispetto all'anno precedente (dal 7% al 6,4%). Il miglioramento non risulta, tuttavia, uniformemente distribuito e sono emersi nuovi profili di povertà. Per le famiglie con minori in cui il capo famiglia risulta in cerca di lavoro il valore cresce al 29,2%. L'intensità del fenomeno, nel confronto con gli altri Paesi europei, è maggiore in Italia nelle fasce di popolazione più giovane:

Povera patria, i numeri della crisi

¹ L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta, tale soglia varia in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del Comune di residenza.

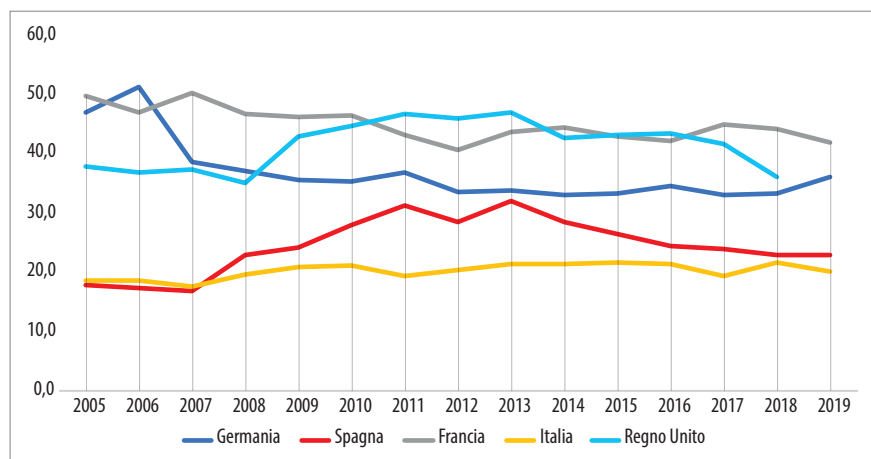


già nel 2015 oltre il 33% della popolazione fino a 16 anni di età era a rischio povertà relativa (in Germania e Francia, rispettivamente, il 18,6% e il 20,4%); nel 2012 la condizione di “severa deprivazione materiale” colpiva in Italia il 17% dei minori fino a 16 anni di età. In anni più recenti si sono registrati progressi significativi nelle fasce della popolazione più giovane in condizioni di severa deprivazione, in cui la percentuale nel 2019 si è ridotta al 6,8%, ma si tratta comunque di quasi 600mila minori ancora in situazioni di grande vulnerabilità economica e sociale.

Protezione
sociale, Italia
maglia nera in
Europa

Il sistema di protezione sociale italiano sconta una storia di scarsa efficacia nel contrasto alla povertà. L'indicatore Eurostat che misura l'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà post-intervento evidenzia che, al netto delle prestazioni previdenziali (ma non dei trasferimenti sociali, compresi quelli diretti al sostegno al reddito in caso di disoccupazione), la capacità di ridurre la condizione di povertà è costantemente e significativamente più bassa in Italia rispetto agli altri Paesi europei (grafico 7.1).

Grafico 7.1 Impatto su povertà dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) 2005-2019. Confronto Italia e altri Paesi europei



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat

L'efficacia è 'dimezzata' rispetto a Paesi come Francia, Regno Unito e Germania. L'indicatore, se utilizzato per una verifica degli effetti delle due principali misure di contrasto alla povertà introdotte in Italia tra la fine del 2017 e l'inizio del 2019 – il Reddito di inclusione, Rel (copertura beneficiari fino ad agosto del 2020) e il Reddito di cittadinanza, RdC (marzo 2019 e tutt'oggi

in vigore) – mostra, nella fase che ha preceduto l'avvio nel 2017 delle due misure nazionali, la scarsa efficacia del sistema dei trasferimenti sociali: sia sull'incidenza della povertà sia sulla sua intensità (Baldini *et al.* 2018). I due indicatori risentono, in quel periodo, della mancanza di uno schema di reddito minimo e dell'incapacità del sistema italiano di distribuire in maniera equa le prestazioni sociali allora esistenti. Nel 2013 quasi la metà delle famiglie italiane in povertà assoluta non riceveva alcun tipo di prestazione sociale di tipo monetario (Ranci Ortigosa e Mesini 2016). Ciò spiega, almeno in parte, l'esigenza (sociale) e l'opportunità (politica) che il contrasto alla povertà entrasse nell'agenda politica. Il percorso per mettere a regime le nuove misure è stato tuttavia profondamente diverso. Un percorso lungo e condiviso per il disegno del Rel, un processo decisionale più breve e centralizzato per la definizione del RdC (Gori 2020). Almeno altre due tappe significative hanno preceduto l'avvio del Rel: la sperimentazione nel 2013 della Carta acquisti sperimentale nelle undici città metropolitane (misura su cui Inapp nel 2017 ha svolto un monitoraggio) e il Sostegno all'inclusione attiva (SIA)², la prima misura a copertura nazionale sperimentata nel biennio 2016-2017 con il supporto finanziario del Fondo sociale europeo. Successivamente, la legge delega n. 33/2017 e il decreto legislativo n. 147/2017 introducono anche in Italia una misura strutturale di contrasto alla povertà: il Reddito di inclusione. La misura prevede un trasferimento monetario con accesso subordinato alla "prova dei mezzi" (requisiti di accesso di tipo reddituale e patrimoniale) e la condizionalità per il mantenimento attraverso l'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà. Gli interventi e i servizi sono definiti "livelli essenziali delle prestazioni". In particolare, tre tipologie di prestazioni essenziali devono essere garantite: un primo livello di accesso al Rel (porta di accesso), la definizione di un progetto personalizzato e l'elaborazione di una valutazione multidimensionale del bisogno. Nel 2019, con il decreto legislativo n. 4/2019 convertito con legge n. 26/2019, dopo un anno dall'attivazione, al Rel si sostituisce il RdC.

Le tappe verso
il Reddito di
inclusione e
il Reddito di
cittadinanza

² La Carta acquisti sperimentale viene inserita nel Programma nazionale di riforma del 2012 recependo le indicazioni della Raccomandazione della Commissione europea sull'Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro del 3/10/2008 e l'attuazione della Strategia di Europa 2020 di ridurre le persone in condizione di povertà ed emarginazione. Il SIA fu strutturata in termini categoriali e riferita alle famiglie in condizione di povertà, con minori e con bassa soglia di reddito. La motivazione di tale impostazione fu legata alla scarsità delle risorse finanziarie previste che portarono all'individuazione di target specifici all'interno della popolazione in condizione di povertà nel contesto italiano.



Il Reddito di cittadinanza è misura strutturale, universale e condizionata³. I criteri di accesso alla misura si discostano dal Rel⁴ sia per i requisiti reddituali e patrimoniali di accesso (viene innalzata la soglia ISEE), sia per criteri più specifici e restrittivi di residenza e soggiorno⁵. Anche il RdC si qualifica come livello essenziale delle prestazioni⁶.

Rel e RdC, così
uguali, così
diversi

Le due politiche presentano molti punti in comune. Hanno una natura plurischema, ovvero integrano l'erogazione di un trasferimento monetario di sostegno al reddito (componente *cash*) con l'erogazione di servizi di inclusione sociale e/o attivazione lavorativa (componente *in kind*). Riconoscono la natura multidimensionale del bisogno alla quale rispondono con un patto sottoscritto tra i beneficiari e i responsabili dei servizi. Sono *means tested*, ovvero prevedono requisiti reddituali e patrimoniali per l'accesso ai benefici. Prevedono entrambe la condizionalità, ovvero il rispetto delle condizioni previste nella norma e nel patto sottoscritto ai fini del mantenimento dei benefici. Sono plurifondo perché il sistema di finanziamento poggia sia su risorse nazionali, utilizzate in particolare per il rafforzamento del sistema dei servizi sociali a supporto dell'attuazione della misura, che sui Fondi strutturali dell'Unione europea.

Ma nel RdC viene rafforzata in maniera significativa la condizionalità della misura (Impellizzieri 2019), contribuendo a sbilanciare il patto a favore dei servizi e a sfavore dei beneficiari degli stessi, con riferimento a impegni e obblighi, diritti e doveri⁷.

Entrambe le misure hanno in comune la complessità del processo di implementazione che coinvolge i beneficiari e i servizi sul territorio per l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi. Si differenziano non solo per l'estensione della platea dei beneficiari, ma soprattutto per la centralità che nel Rel è data ai Servizi sociali, mentre nel RdC si fa perno sui Servizi per l'impiego. Nel Rel i Servizi sociali sono responsabili della presa in carico dei beneficiari che, solo successivamente, sono indirizzati per la ricerca di lavoro ai Centri per l'impiego. Nel Reddito di cittadinanza i beneficiari vengono smistati direttamente, in parte ai Centri per l'impiego (CPI) e in

³ È una misura condizionata al rispetto di una valutazione dei requisiti di cittadinanza e residenza, della condizione economica, dell'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, <https://bit.ly/35ruUK0>.

⁴ Per approfondimenti vedi <https://bit.ly/3iLYdii>.

⁵ Cfr. <https://bit.ly/3zxUsTx>.

⁶ Sono definiti livelli essenziali delle prestazioni (nei limiti delle risorse disponibili): la valutazione multidimensionale, il Patto per il lavoro, il Patto per l'inclusione sociale, i sostegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale.

⁷ Per un approfondimento del significato e delle implicazioni dell'applicazione della condizionalità si veda il *Glossario delle disuguaglianze sociali* della Fondazione Gorrieri, <https://bit.ly/3wuZKgZ>.

parte ai Servizi sociali comunali. I CPI, attraverso il Patto per il lavoro, accompagnano i beneficiari del RdC nella ricerca di un lavoro. I Servizi sociali ne analizzano i bisogni complessi attraverso l'analisi multidimensionale⁸ e attivano i percorsi personalizzati sottoscritti nel Patto per l'inclusione sociale (art. 4 del decreto legge n.4/2019). L'integrazione tra i servizi (siano pubblici o privati) rappresenta, dunque, la vera sfida per entrambe le politiche, ed è l'elemento essenziale di questo processo di segmentazione dell'utenza presso gli enti competenti (Finn 2016). Il cambio di rotta impresso con il RdC evidenzia il ruolo centrale assunto dal reinserimento lavorativo rispetto a quanto precedentemente previsto nel Rel.

Le risorse finanziarie stanziare sono cresciute parallelamente all'evoluzione delle misure. Il Fondo povertà è stato istituito nel 2016⁹ con l'obiettivo di finanziare il rafforzamento dei servizi sociali professionali, sostenere la realizzazione dei progetti personalizzati, adeguare i sistemi informativi dei Comuni e coprire il costo dei progetti utili alla collettività¹⁰. Le disponibilità del Fondo, che nel 2018 ammontavano a 272 milioni, salgono a 347 milioni nel 2019 e quasi si raddoppiano nel 2020 (587 milioni). Il Fondo povertà è inoltre integrato con risorse dell'Unione europea¹¹: 250 milioni di euro ripartiti tra gli Ambiti territoriali con gli stessi criteri. Nel complesso, il RdC ha una dotazione finanziaria a disposizione maggiore del Rel, sia per i beneficiari¹², sia per il

L'impegno finanziario, la crescita nel passaggio dal Rel al RdC

⁸ Il Patto per l'inclusione di fatto cambia solo il nome ma non le modalità operative, applica lo stesso impianto complessivo previsto per il Rel: dalla definizione del progetto personalizzato alla valutazione multidimensionale con relativa costituzione di un'equipe multidisciplinare.

⁹ Istituito dalla Legge di Stabilità 2016 originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal Rel - Reddito di inclusione. A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con la legge di bilancio per il 2019 viene istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza (finanziato per il 2019 con 5,8 miliardi di euro e per il 2020 con 7 miliardi di euro) destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. Il Fondo povertà, pertanto, viene ridotto e finalizzato al solo finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà e, in particolare, l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi e degli interventi attivati nei Patti per l'inclusione sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza, che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili.

¹⁰ Per la definizione dei progetti utili alla collettività, <https://bit.ly/2TFKvma>.

¹¹ Avviso pubblico n. 3/2016 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo sociale europeo, programmazione 2014-2020, Programma operativo nazionale (PON) Inclusione, <https://bit.ly/3cMHbMT>.

¹² Le risorse finanziate per l'attuazione del RdC sono 7.100 milioni di euro per il 2019, 8.055 milioni di euro per il 2020 e 8.317 milioni di euro per il 2021. A questi si aggiungono quelli della legge di bilancio per il 2019 riferite al rafforzamento dei servizi territoriali, complessivamente di 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 per il 2021.



rafforzamento della rete dei servizi pubblici nel territorio, che comprende le risorse destinate al potenziamento dei Centri per l'impiego¹³.

L'analisi dei criteri di riparto delle risorse del Fondo povertà, proposti dal decreto interministeriale del 18 maggio 2018, serve a verificare la coerenza tra le risorse destinate ai territori e il valore a livello locale di tale investimento (De Angelis *et al.* 2019). A fronte di disparità regionali in termini di spesa sociale pro capite, ovvero di una maggiore spesa per servizi sociali dove la povertà è minore (per numerosità e intensità), si evidenzia che i criteri di riparto del Fondo non riescono a colmare tali disparità. Tali criteri rischiano infatti di attribuire un peso eccessivo alla numerosità della popolazione rispetto ad altri indicatori quali l'intensità della povertà. Se la distribuzione delle risorse, nel complesso, sembra corrispondere alla distribuzione della povertà sul territorio, non sembra tuttavia in grado di compensare il divario nella spesa sociale dei Comuni da Regione a Regione¹⁴, soprattutto lì dove la povertà si presenta con livelli di maggiore intensità. Nel decreto interministeriale del 24 dicembre 2019 la numerosità della popolazione rimane un indicatore fondamentale nei criteri di riparto¹⁵.

Famiglie
beneficiarie:
dalle 466mila del
Rel al milione e
200mila del RdC

L'incremento e la diversificazione delle risorse del RdC¹⁶ rispetto al Rel consentono dunque un significativo aumento sia della platea dei beneficiari che dell'importo medio del sussidio erogato. La platea dei potenziali beneficiari del Rel, stimata da Inapp sui dati dell'archivio Inps delle Dichiarazioni sostitutive uniche per la richiesta dell'ISEE (Dsu-Isee), ammontava per l'anno 2018 a poco più di un milione di potenziali famiglie (circa 2,6 milioni di individui) – in linea con quanto evidenziato in altri studi empirici in let-

¹³ Ulteriore stanziamento previsto è quello destinato al potenziamento dei Centri per l'impiego (decreto 28 giugno 2019 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) attraverso l'adozione di un Piano triennale straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro approvato dalla Conferenza Stato-Regioni. Le risorse destinate, a partire dalla legge di bilancio e dall'art. 12 del decreto legge n.4/2019, sono rivolte all'assunzione di personale e al potenziamento del servizio in base ai fabbisogni delle Regioni e all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il potenziamento del servizio in termini di risorse umane prevede l'inserimento della figura del 'navigator' con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale. Il navigator viene istituito come la figura professionale operativa chiamata ad un ruolo di assistenza tecnica per il sostegno delle attività svolte dai Centri per l'impiego.

¹⁴ Per approfondimento <https://www.istat.it/it/archivio/253929>.

¹⁵ i) quota regionale sul totale nazionale dei nuclei familiari beneficiari del Rel o del RdC sulla base del dato, comunicato dall'Inps, aggiornato al 1° giugno 2019, cui è attribuito un peso del 60%; ii) quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale, secondo i dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2019, cui è attribuito un peso del 40%.

¹⁶ Nelle analisi che seguono ci si riferisce sempre al totale di Reddito di cittadinanza e Pensione di cittadinanza.

teratura – a fronte di 466mila nuclei familiari di beneficiari effettivi. Il Rel ad un anno dalla sua introduzione aveva raggiunto un cosiddetto *take-up rate*¹⁷ del 40,5%: un dato da leggere in chiave comparativa, dal momento che misure simili di reddito minimo adottate in altri Paesi europei¹⁸ hanno raggiunto un tasso di *take-up* del 50%, dopo periodi di implementazione più lunghi¹⁹. Le informazioni disponibili non consentono di distinguere tra esclusioni e mancate richieste, né ricostruire le cause di esclusione dei potenziali beneficiari²⁰. Attingendo ad altri dati di fonte campionaria (Banca dati Inapp-PLUS 2018), si evidenzia, tuttavia, che in quel periodo solo il 36,6% dei rispondenti dichiarava di essere a conoscenza dell'esistenza in Italia di una misura di sostegno al reddito e che, tra coloro di questi che beneficiavano della politica, solo il 47%, ad un anno dalla sua introduzione, era in grado di associare il nome 'Rel' al beneficio percepito (De Angelis e Van Wollegheem 2021)²¹. Il Rel, in quindici mesi, ha infine raggiunto circa 1,4 milioni di persone equivalenti a oltre 500mila nuclei familiari, con un tasso di inclusione a livello nazionale (numero di persone coinvolte ogni 1000 abitanti) pari al 23,8x1000 e una variabilità regionale legata al divario territoriale tra il Nord e il Sud del Paese.

Il RdC, nell'anno dell'emergenza da Covid-19, ha raddoppiato la platea dei beneficiari, raggiungendo a dicembre 2020 più di 2,8 milioni di persone e oltre 1,2 milioni di nuclei familiari, con un tasso d'inclusione nettamente maggiore rispetto al Rel, pari a 47 persone ogni 1000 abitanti.

La platea selezionata si differenzia nelle due misure per numerosità e tipologia di utenza. A livello nazionale, l'11% dei beneficiari Rel era rappresentato da cittadini extracomunitari (il 29%, nelle regioni del Nord). Nel RdC i nuclei familiari di cittadini extracomunitari rappresentano il 9%²² dei beneficiari. Con un importo medio mensile erogato di circa 529 euro per i cittadini italiani e 500 euro nel caso dei cittadini extracomunitari.

L'impatto della
pandemia sulla
domanda

Rel e RdC,
differenze tra
tipologie di
famiglie

¹⁷ Percentuale fra coloro che fanno domanda rispetto a quelli che ne hanno diritto.

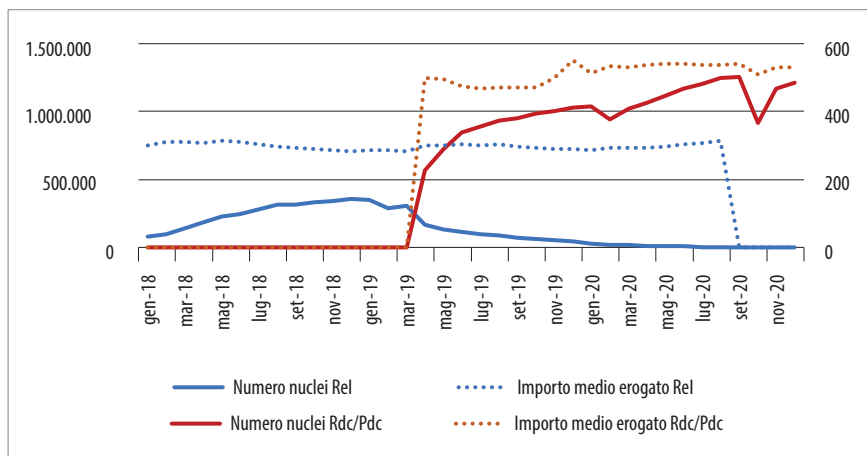
¹⁸ Si guardi a tal proposito, <https://bit.ly/3gwn4EU>.

¹⁹ Per l'analisi completa dei dati si rinvia al rapporto sull'implementazione del Rel citato in precedenza.

²⁰ Ad esempio: il respingimento della domanda per vizi di forma; la non conoscenza della misura; la decisione di non fare domanda per scarsa attrattività dell'importo, per incapacità o difficoltà percepita nell'affrontare adempimenti burocratici, o ancora per paura di controlli fiscali da parte di evasori e lavoratori in nero.

²¹ Draft in attesa di referaggio.

²² Ad incidere probabilmente le restrizioni poste sui requisiti di residenza: 10 anni di residenza e l'obbligo per gli stranieri extracomunitari.

**Grafico 7.2 Nuclei percettori di Rel e RdC/PdC e importi medi erogati. Dati mensili**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dell'Osservatorio Inps

La dimensione delle famiglie è una variabile determinante nelle azioni di attivazione di una misura di contrasto alla povertà (Motta 2019). Tra i beneficiari del Rel, oltre il 35% dei nuclei familiari percettori risultava composto da quattro o più componenti, con una forte presenza di minori (52% dei nuclei beneficiari). Mentre nel RdC il 62% dei nuclei è composto da una o al massimo due persone e i nuclei con minori rappresentano solo il 34% del totale (Inps 2021). Nel RdC, nei nuclei familiari di 3 o 4 componenti si rileva una differenza esigua tra l'importo medio del beneficio economico percepito dai nuclei con minori e l'importo destinato ai nuclei senza minori²³. Inoltre, i nuclei con 5 o più componenti presentano un importo medio più basso di quello percepito dalle famiglie con 3 o 4 componenti.

Potenziali
beneficiari: un
ampliamento
non al passo con
le nuove povertà

L'ampliamento della platea dei beneficiari nel passaggio tra Rel e RdC ha influenzato struttura e composizione dei potenziali beneficiari. Le analisi Inapp (Gallo e Luppi 2019)²⁴ evidenziano che l'espansione di potenziali beneficiari avvenuta nel passaggio Rel-RdC non si è equidistribuita tra le classi di età dei

²³ Vedi Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio di marzo 2019 alle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati.

²⁴ Questo studio si basa su modello di micro-simulazione fiscale di natura statica (fonte dati Iit-Silc 2017) finalizzato alla stima delle caratteristiche delle potenziali platee beneficiarie del Rel e del RdC (in questo caso considerando in modo congiunto gli aventi diritto sia al RdC che alla PdC). La scelta dell'utilizzo di dati di fonte campionaria e non amministrativa deriva dalla necessità di utilizzare una base dati univoca ai fini di garantire la comparabilità tra le stime di entrambe le misure.

beneficiari ma, soprattutto, è risultata in controtendenza con l'evoluzione dei profili generazionali della povertà²⁵. I maggiori beneficiari dell'espansione della platea dei percettori risultano essere infatti gli anziani, mentre si registra una riduzione dei nuclei familiari più numerosi e di quelli con minori, che presentano minori vantaggi anche in termini economici (importo), e dei nuclei di origine straniera. Il RdC appare in tal senso un'opportunità non colta fino in fondo per migliorare il contrasto alla povertà delle famiglie. È tra i nuclei numerosi e con minori, tra le nuove generazioni e nella popolazione straniera, infatti, che la povertà tende ad essere più marcata in Italia.

La gravità e la durata dell'attuale crisi sanitaria e sociale generata dal Covid-19 non possono non essere al centro del dibattito pubblico, non solo accademico (Bray *et al.* 2019). L'implementazione del RdC presenta certamente nuove sfide, in particolare per gli attuatori della misura. La sua messa a regime ha prodotto un aumento nel tempo del flusso dei beneficiari che si traduce anche in un aumento del carico di lavoro per i diversi servizi. A questo va aggiunto che i vari decreti attuativi hanno impatto sulle modalità di lavoro dei servizi coinvolti, sia da un punto di vista gestionale, dovendo integrare più politiche, in particolare lavoro e sociale, sia da un punto di vista funzionale: su quanto il territorio deve fare, come e quali competenze può/deve mettere in campo.

Le nuove sfide

Le risorse stanziare hanno portato ad una crescita della platea dei beneficiari, il lavoro svolto dai servizi (Centri per l'impiego e Servizi sociali) è incrementato e si è modificato anche nelle modalità organizzative. L'infrastruttura messa in piedi ha bisogno non solamente di essere rafforzata ma soprattutto di lavorare in rete se vuole garantire dei reali percorsi di inclusione lavorativa e sociale. Ancor di più in uno scenario in cui le situazioni di povertà, di esclusione, perfino di 'invisibilità sociale', rischiano di acuirsi a causa della crisi.

7.2 I servizi sociali alla prova dell'integrazione

Nel 2020 si sono celebrati i vent'anni dall'approvazione della legge quadro n. 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali: uno strumento normativo ambizioso che, al di là degli ostacoli nel percorso di attuazione (Arlotti e Sabatinelli 2020), ha posto enfasi all'importanza del coordinamento e dell'integrazione tra servizi per una corretta ed efficace pianificazione sociale territoriale nell'ambito generale delle politiche socia-

²⁵ L'evoluzione della povertà in Italia ha interessato in modo sostanziale le dinamiche generazionali: l'incidenza della povertà assoluta della popolazione under 65 è costantemente cresciuta, mentre, al contrario, si registra una progressiva contrazione della quota di popolazione anziana esposta a tale rischio (Gallo e Luppi 2019).



Le tante tessere
di un mosaico
complesso

Le forti disparità
territoriali,
un indice per
misurarle

I molti livelli di
governance

li. Il concetto di integrazione presenta numerose sfaccettature semantiche e applicative (Leutz 1999; OECD 2015), a testimonianza della complessità di un processo che richiede un impegno comune e condiviso nel tenere insieme persone con professionalità, ruoli e competenze diverse e nel porre attenzione non solo al chi, ma anche al se e a cosa integrare. Nel contesto delle politiche sociali, come testimoniato dall'attività di monitoraggio della 'pianificazione sociale di zona' realizzata dall'Inapp nel corso del tempo (nel 2007, 2013 e 2017), emerge sempre, forte e argomentata, la necessità di migliorare il livello di integrazione tra le diverse aree (sanitaria, lavorativa, abitativa, formativa, giudiziaria) che, insieme, costituiscono il sistema di welfare locale (D'Emilione *et al.* 2020). L'obiettivo, al di là dell'auspicato, è però ancora lontano dall'essere raggiunto, soprattutto in alcuni contesti territoriali. Nel tentativo di pervenire ad una stima del livello di integrazione presente nei territori tra servizi sociali e altre tipologie di servizi, sulla base dei dati del monitoraggio nazionale della programmazione sociale del 2017²⁶, si è calcolato un indice specifico²⁷, che tiene conto di otto dimensioni che si sono mostrate significative²⁸. Il calcolo di tale indice ha consentito un confronto più sistematico e puntuale tra territori interregionali e intraregionali, evidenziando significative e marcate differenze. Se il valore medio sulla intera popolazione di Ambiti è di 14 punti, l'integrazione (media) è costantemente più bassa nelle regioni del Mezzogiorno rispetto alle regioni del Nord, e il divario tra un Ambito e l'altro nella stessa regione può superare i 10 punti. La forte variabilità dei valori all'interno delle singole realtà regionali rappresenta uno degli aspetti più rilevanti dell'indagine e una sfida per chi deve programmare e attuare un'offerta integrata di servizi (D'Emilione *et al.* 2018). Tale evidenza empirica rappresenta uno dei tanti difficili aspetti applicativi della già citata legge quadro, ma, allo stesso tempo, costituisce una delle pre-condizioni necessarie per la messa a regime delle politiche di contrasto alla povertà a livello nazionale. Il decreto legislativo n. 147/2017 istitutivo del Rel, richiamando in più punti la legge n. 328/2000 e certificandone l'attualità (e l'utilità), ribadisce l'importanza della pianificazione territoriale e il ruolo della governance multilivello nell'attuazione della prima misura nazionale per il contrasto alla povertà. Nel decreto, capo IV, si dispone il rafforzamento del

²⁶ Rilevazione straordinaria commissionata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

²⁷ L'indice è di tipo additivo, non attribuisce, quindi, pesi specifici alle otto dimensioni considerate. Il valore dell'indice varia da un valore minimo di 8 ad un valore massimo di 21 e il valore medio sulla popolazione considerata è 14.

²⁸ Le otto dimensioni che compongono l'indice sono il livello di gestione associata; il grado di collaborazione tra servizi pubblici; la presenza di équipe multiprofessionale per il contrasto alla povertà; la modalità di integrazione tra sistemi; il coinvolgimento del partenariato sociale; l'attivazione di interventi e di servizi nella progettazione condivisa con la famiglia; i soggetti coinvolti nella gestione dei servizi; la presenza della cartella sociale informatizzata.

coordinamento dei servizi territoriali e la gestione associata dei servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni. Si promuovono, per la realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi, gli accordi territoriali tra i servizi sociali e gli enti competenti in materia di lavoro, di salute, di istruzione e formazione, di politiche abitative. E si arriva alla definizione dell'offerta integrata di servizi quale livello essenziale delle prestazioni (art.23). Tale approccio, pur con qualche modifica, viene mantenuto anche nel (repentino) passaggio dal Rel al RdC. È possibile, dunque, sostenere che l'entrata del contrasto alla povertà nell'agenda politica italiana (vedasi cap. 6) abbia in qualche modo recuperato e rafforzato lo spirito della legge quadro, dando ancora più rilievo, nella messa a regime delle misure di policy, al sistema dei servizi sociali e, in particolare, all'Ambito sociale territoriale, inteso come organismo istituzionale cui viene demandato il compito di avviare nuove forme e modalità di progettazione, organizzazione e gestione associata dei servizi sociali. Nell'ambito delle policy per il contrasto alla povertà, è in corso, dunque, un tentativo concreto di creazione di un sistema di welfare integrato le cui articolazioni sono molteplici. Volendo semplificare, intorno alla nuova misura, il RdC, ruotano almeno nove tipologie differenti di attori: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Inps, le Regioni, i Centri per l'impiego; gli Ambiti sociali e i servizi sociali dei Comuni; le imprese 'profit' e il terzo settore; altri soggetti con funzioni tecnico operative come Banca mondiale, Poste italiane SPA e la rete di patronati e CAF. Tra i diversi soggetti si instaurano relazioni e connessioni a diverso grado di intensità e frequenza, a seconda di quanto previsto dalla normativa di attuazione, dai documenti di programmazione e dalle pratiche o prassi lavorative più o meno formalizzate. La governance efficace di una misura come il RdC rappresenta di per sé una sfida, specie se si considera una serie di fattori: i livelli di governo coinvolti (dal locale al nazionale), la numerosità degli attori (istituzionali e non), i tempi (stretti) di preparazione e messa a regime, le dotazioni umane e strumentali di partenza, le risorse finanziarie di diversa provenienza (risorse istituzionali e risorse comunitarie). Ogni attore coinvolto ha in capo una serie di attività più o meno complesse. In tale quadro, il sistema dei servizi sociali assume dunque un ruolo sempre più importante.

Gli attori
coinvolti

7.3 Servizi sociali e contrasto alla povertà: le risorse finanziarie in campo

Il sistema dei servizi sociali, dopo la crisi finanziaria del 2008 e la repentina crescita del numero di persone in condizione di bisogno, ha dovuto confrontarsi con un fenomeno non solo in rapida espansione quantitativa, ma anche con una maggiore eterogeneità qualitativa di bisogni e istanze: famiglie con



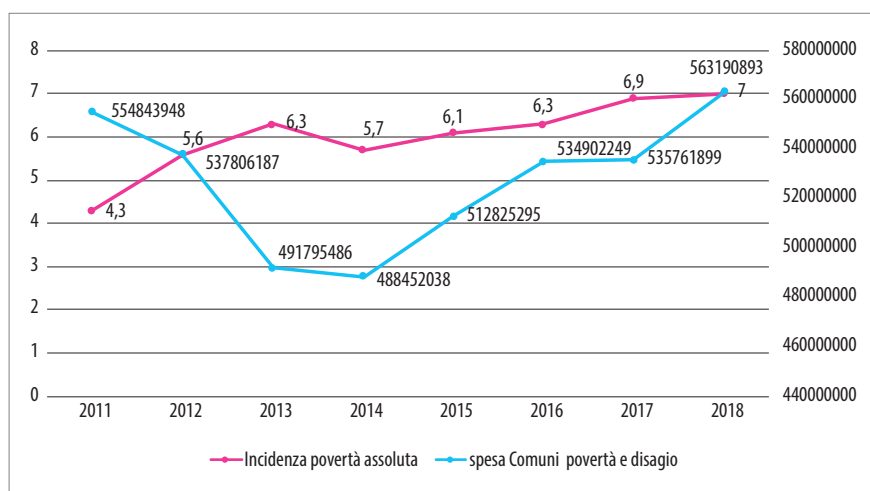
La dotazione
finanziaria
nell'esperienza
del Rei

Il Fondo
nazionale per le
politiche sociali

minori, immigrati, lavoratori poveri (Istat 2020). Per rispondere a tali nuove esigenze non si può non tener conto delle risorse finanziarie messe in campo a livello nazionale, regionale e locale per supportare i servizi sociali a livello territoriale. In proposito è utile mettere a confronto due fasi temporali differenti che differenziano il prima e il dopo l'istituzione della prima misura nazionale di contrasto alla povertà (il Rei). Rispetto alla prima fase, prima del 2017, è possibile osservare alcune dinamiche che incidono sulla capacità di fronteggiamento del problema da parte del sistema dei servizi: l'evoluzione della dotazione di risorse finanziarie a disposizione; l'evoluzione della spesa sociale a livello comunale; il volume del flusso di utenza che si è rivolto al servizio sociale professionale.

Rispetto alle dinamiche connesse alla spesa, la variabilità delle risorse nazionali a disposizione è testimoniata dalle fluttuazioni del Fondo nazionale per le politiche sociali che vede un picco in negativo nel 2012, annualità nella quale vengono stanziati poco più di 40 milioni di euro (erano circa 218 milioni nell'annualità precedente, diventeranno 340 in quella successiva) e un incremento crescente, ma non ancora sufficiente, negli ultimi anni con l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. Accanto agli stanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali, è utile ricostruire le dinamiche relative alla spesa sociale dei Comuni, focalizzando l'attenzione sull'area di utenza denominata *Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora* (Istat 2011-2018).

Grafico 7.3 Andamento della spesa sociale dei Comuni per l'area povertà in relazione all'incidenza di povertà assoluta familiare (% di famiglie in povertà assoluta)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat

Tenendo conto dei dati attualmente disponibili, è possibile mettere in evidenza come l'andamento delle risorse utilizzate a livello comunale per il finanziamento degli interventi a contrasto della povertà nel periodo 2011-2018 segua un andamento 'anticiclico' rispetto all'incidenza della povertà assoluta nella fase di aumento repentina di quest'ultima tra il 2011 e il 2013. Successivamente, all'aumentare dell'incidenza del tasso di povertà assoluta delle famiglie italiane corrisponde un aumento (non proporzionale) della spesa sociale erogata a livello comunale: nel periodo considerato, infatti, la povertà assoluta aumenta di circa il 23%, la spesa sociale del 15%.

La spesa sociale
dei Comuni

Il livello di spesa indicato, inoltre, rappresenta una quota costante (circa il 7,5%) del totale della spesa sociale dei Comuni, la quale, complessivamente, ha raggiunto nel 2018 i 7,4 miliardi di euro (Istat 2021), in costante aumento negli ultimi anni. Infine, la componente principale che caratterizza la spesa per gli interventi è quella dei 'trasferimenti in denaro' (sotto forma di contributi e sussidi), seguita dalla spesa in servizi e interventi (da servizio sociale professionale al pronto intervento sociale) e dalle spese in strutture (centri residenziali e/o semiresidenziali). Allo stesso tempo aumenta la pressione sul sistema dei servizi. Se si osserva il flusso di utenza intercettato dal servizio sociale professionale nell'ambito dell'area di utenza 'povertà e disagio' è possibile notare come si sia passati da circa 290mila utenti nel 2011 a oltre 420mila nel 2018 (circa il 46% in più in 7 anni). Variazioni non meno significative si sono avute anche nell'ambito dell'area di utenza 'famiglie e minori', tipologia di utenza dove è possibile intercettare una quota importante di famiglie vulnerabili. La seconda fase che in qualche modo aiuta a descrivere le modalità con cui i servizi sociali hanno affrontato la povertà è quella che coincide con la messa a regime delle misure di contrasto a livello nazionale. Le due fonti principali dedicate al rafforzamento della rete dei servizi sociali per il contrasto alla povertà e, dunque, della componente in *kind* della policy sono: le risorse del PON Inclusione e quelle del Fondo povertà (fonti finanziarie già richiamate nel cap. 6). Rispetto alla prima fonte di finanziamento, quella di origine comunitaria (oltre 700 milioni per i due bandi presentati), si evidenzia che si tratta di importi che riguardano risorse assegnate e non ancora completamente utilizzate, in particolare quelle relative al secondo avviso (anno 2019). Relativamente ai decreti di riparto del Fondo povertà²⁹, questi rappresentano la dotazione strutturale a disposizione del sistema di servizi. Uno degli elementi unificanti i due meccanismi di assegnazione è

La pressione
della domanda

L'avvento delle
misure nazionali
di contrasto

²⁹ La descrizione del funzionamento del Fondo e i singoli decreti di riparto sono disponibili su <https://bit.ly/3zuD1mK>; negli ultimi 3 anni si è passati da 272 milioni nel 2018, 322 nel 2019 e 562 per il 2020.



rappresentato dal soggetto istituzionale beneficiario (e gestore) di tali risorse: l'Ambito sociale territoriale.

La dinamica della spesa per quanto riguarda la dotazione strutturale è in significativo aumento, aspetto che sommato alla cospicua dotazione monetaria a disposizione del RDC (vedi legge di stabilità 2020) rappresenta un valore aggiunto nella costruzione di un sistema di welfare efficace.

7.4 Figure professionali ed équipe multidimensionali

Negli ultimi anni la metodologia di lavoro dell'équipe multidisciplinare ha trovato crescente spazio nei principali provvedimenti attuativi del complesso panorama delle politiche sociali e, nello specifico, nelle misure di contrasto alla povertà: in linea con il paradigma multidimensionale alla lettura della stessa povertà, la multidimensionalità dell'équipe è stata sempre più considerata fattore chiave sia negli ambienti politici sia negli ambienti operativi. Ma al di là dell'auspicio, molta letteratura sull'argomento evidenzia carenze proprio nella gestione della multidisciplinarietà di approcci, di modalità di intervento, di competenze e molto altro.

Nel delineare un modello di professionalità non si può non tener conto di alcune caratteristiche metodologiche che fondano il lavoro di équipe (D'Emilione *et al.* 2020). Quando si parla di équipe multidisciplinare, infatti, è necessario fare riferimento ad alcune dimensioni che la declinano e la caratterizzano in maniera molto più determinante di quanto le stesse peculiarità non si riferiscano ad ogni singola figura professionale. La prima fa riferimento al senso di appartenenza. Sentire di far parte di un gruppo che condivide obiettivi, altrimenti preclusi alla singola professionalità, che si assume rischi perché sa di poter disporre del sostegno di tutti i membri del gruppo, ha indubbiamente anche effetti positivi sulla resilienza rispetto all'impatto dei fattori stressanti, rafforza le capacità di coping e il senso di autoefficacia. Le singole identità professionali si fondono e si rafforzano in un'identità complessiva di gruppo che fa riferimento all'insieme delle risorse percepite come disponibili a offrire supporto di tipo emozionale, cognitivo e operativo. In tale ottica l'identità è plurima perché in costante rapporto con gli altri e dinamica perché in continuo adattamento e rappresenta un processo di sviluppo sotteso all'agire collettivo, in quanto membro di una comunità professionale in cui vengono condivise modalità di azione, di lettura e di analisi del contesto sociale e organizzativo.

Una seconda dimensione su cui fondare un significativo lavoro di équipe fa riferimento alla corresponsabilità intesa come processo di assunzione delle decisioni che chiama in causa la natura coscienziale di ogni singola pro-

La
multidimensionalità
come fattore
strategico

Il senso di
appartenenza

La condivisione
delle scelte

fessionalità in relazione con tutte le altre ma anche con le organizzazioni e le istituzioni di appartenenza, in un *continuum* di dialogo e di confronto. Il processo deve sempre tener conto dei rischi e dei benefici che ne possono derivare. E deve fare riferimento a tecniche di *decision making* dove siano ben definite le interazioni tra singole responsabilità, procedure gestionali e organizzative nonché strumenti di controllo.

Una terza dimensione fa riferimento all'integrazione intesa anche come capacità di tenere insieme la propria diversità professionale con quella altrui. La concezione di diversità professionale ha un'accezione contenutistica, che si riferisce agli specifici compiti assegnati ai singoli profili, ma anche un'accezione metodologica riferendosi in questo caso alle peculiarità delle procedure che i contesti organizzativi attribuiscono alle diverse professioni. Una reale integrazione, che non significa omologazione né va confusa con la perdita di autonomia, è un processo di apprendimento continuo che impara a riconoscere e valorizzare le differenze a favore di una mappa concettuale e operativa di obiettivi, compiti e procedure, dove siano esplicitate integrazioni ma anche confini e specificità professionali. Correlata alle dimensioni precedentemente presentate è la condivisione, ma si vuole qui distinguerla dall'integrazione in quanto intesa come la capacità di riconoscersi nella specificità del gruppo di appartenenza con la consapevolezza che l'équipe, in quanto insieme di diverse professionalità, possiede un fervore concettuale e realizzativo impensabile per la singola persona. Seguendo un approccio psicosociale, l'équipe è qualcosa di diverso dalla somma delle parti, e solo se c'è vera condivisione, la pluralità, l'interazione e il legame professionale che la caratterizzano diventano motivo e propulsione al cambiamento. E, infine, come ultima ma non meno importante dimensione c'è il tema delle competenze, riferita ai modelli di professionalità e declinata nell'intreccio tra aree di attività e funzioni organizzative. Modelli quindi che devono porre enfasi all'insieme delle caratteristiche legate alle singole posizioni organizzative e di lavoro, all'insieme delle caratteristiche professionali, al potenziale di qualità che può essere trasferito da contesti diversi, ai vincoli e alle opportunità dei soggetti organizzativi di riferimento nonché al confronto sociale.

Una sola
moltitudine

7.5 L'offerta di servizi sociali non profit sul territorio: fornitori e tipologie di servizi

Sono poco meno di 19mila i soggetti non profit impegnati nella fornitura di servizi sociali e pesano sul totale del terzo settore per il 5,6%. A livello territoriale la presenza più elevata si riscontra nel Mezzogiorno (30,7%) seguito dal Nord-Ovest (29,4%) e, ad una certa distanza, dal Centro (20,2%) e dal Nord-Est



La copertura
territoriale,
prevalge il
Nord-Ovest

(19,7%). Un quadro più definito è dato dal rapporto per numero di abitanti che informa dell'effettiva copertura dei servizi sociali rispetto alla popolazione. Il tasso di copertura maggiore si registra nel Nord-Ovest (34,7 imprese per 100mila abitanti) seguito dal Nord-Est (32,1) mentre nel Centro le organizzazioni sono 31,7, per 100mila cittadini ed ultimo il Mezzogiorno (28 imprese ogni 100mila abitanti). Sebbene i dati siano parziali, la copertura sul territorio nazionale dei servizi appare al di sotto degli altri Paesi europei, condizione a cui si aggiunge il particolare ritardo delle regioni meridionali dove la produzione di servizi sociali è lontana dalla dinamicità di offerta del Settentrione.

Il panorama dei soggetti attivi nei servizi sociali è piuttosto variegato (tabella 7.1), prevalgono le organizzazioni di volontariato (38,6%), seguite dalle cooperative sociali (25,7%), dato che traccia una linea di discontinuità rispetto al passato quando le cooperative erano l'unica presenza consolidata nel settore dei servizi di welfare.

Tabella 7.1 Distribuzione territoriale imprese erogatrici di servizi sociali per tipologia giuridica. Val.%

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cooperativa sociale	22	21,1	21,2	35,1	25,7
Fondazione	10,9	8,1	5,1	4,6	7,3
Associazione di promozione sociale	11,3	10,1	14,5	9	11,1
Organizzazione di volontariato	37,8	42,6	40,9	35,6	38,6
Associazione non riconosciuta	9	9,3	7,9	7,6	8,3
Altro*	9	8,8	10,3	7,8	8,9
Totale	100	100	100	100	100

Nota: * Nella voce Altro sono contenuti i dati delle Organizzazioni non governative e degli Enti ecclesiastici
Fonte: Inapp 2018

Viceversa, le organizzazioni di volontariato sono una recente acquisizione, attratte dalla necessità dei Comuni di abbassare il costo delle prestazioni sociali. Molto contenuta la presenza delle altre tipologie giuridiche di non profit: 11,1% le associazioni di promozione sociale, 8,3% quelle non riconosciute, 8,9% altri soggetti (tra cui organizzazioni non governative ed enti ecclesiastici) e infine 7,3% le fondazioni. Interessante notare come il Nord-Ovest punti sulle

fondazioni (10,9%), fenomeno in rapida crescita in tutta Europa, realtà atipica nel terzo settore caratterizzata da sistemi proprietari e gestionali a forte valenza imprenditoriale, vicina al profit e al mondo della finanza. Soggetto che viceversa nel Mezzogiorno (4,6%) non trova la maturità produttiva-finanziaria necessaria alla propria crescita. Nel Nord-Est è molto diffusa la presenza di organizzazioni di volontariato (42,6%) contesto dove la considerevole crescita del volontariato è stata indirizzata anche nei servizi sociali. Il Mezzogiorno si concentra, invece, sulle cooperative sociali (35,1%) con un valore di oltre 10 punti percentuali in più rispetto alla media nazionale, chiara testimonianza di quanto il Meridione sia alla ricerca di solide basi per lo sviluppo del sistema degli interventi sociali. Un Meridione con un'offerta, comunque, in evoluzione che vira verso attori più flessibili e economicamente meno onerosi come le organizzazioni di volontariato (35,6%). L'associazionismo nelle sue diverse forme (di promozione e non riconosciuto) è moderatamente impiegato nei servizi sociali anche se per nulla marginale la presenza in alcuni territori, come ad esempio il Centro, dove la promozione sociale raggiunge il 14,5% o il Nord-Ovest dove gli enti non riconosciuti sono il 9,3%. Un ulteriore balzo in avanti verso la flessibilità dell'offerta in senso volontaristico. Contenuta la presenza di organizzazioni non governative e di enti ecclesiastici raggruppati sotto la voce 'Altro', apprezzabile soltanto nel Centro (10,3) e nel Nord-Ovest (9,0%). Per quanto attiene le tipologie di servizio sociale erogate (grafico 7.4) prevale la macro area dei servizi di informazione, sostegno e accoglienza della persona (59,1%). La maggior parte delle prestazioni di quest'area appartiene al bagaglio storico di offerta pubblica, evidenza in apparenza poco coerente con la forte presenza del privato sociale. È facile intuire, quindi, come il non profit abbia ormai permeato un campo d'azione un tempo di esclusiva competenza dell'attore pubblico scalfendo la tradizionale ripartizione delle funzioni che vedeva il terzo settore nel solo ruolo di gestore degli interventi sociali. Seguono, in ordine di importanza, i servizi diurni (48,1%) area dove, viceversa, il terzo settore vanta un'esperienza pluriennale. Di rilievo anche l'offerta di servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa (39,2%) e di servizi residenziali (36,5%), prestazioni caratterizzate da un ciclo di erogazione h24, seppure con diverso livello di intensità e vocazione (custodia, riabilitazione ecc.).

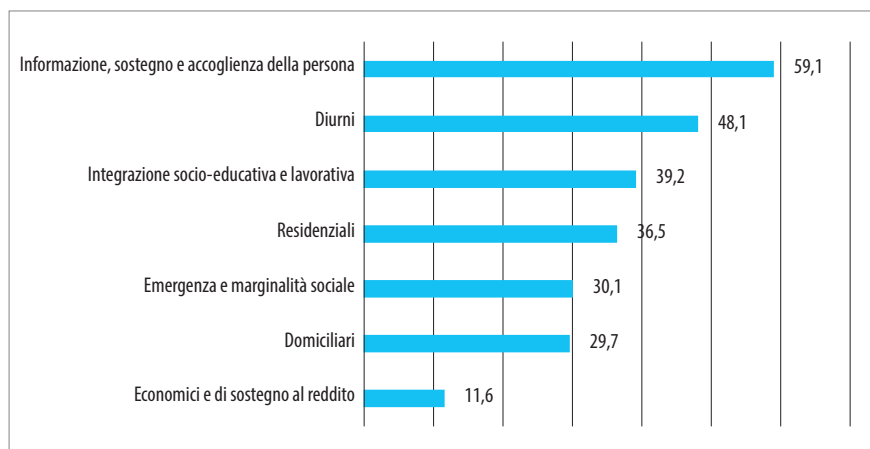
L'area dell'emergenza e marginalità sociale raccoglie una percentuale quasi modesta (30,1%) se si considera la forte coerenza tra la valenza benefattiva e solidaristica di queste prestazioni e la vocazione tipica del non profit. I servizi domiciliari (29,7%), in precedenza cardine del sistema di outsourcing dei servizi sociali, hanno subito un forte calo in ragione dei tagli alla spesa il cui effetto ha spinto gli utenti (e le loro famiglie) ad acquistare le prestazioni da canali informali alternativi all'offerta pubblica e privata formalizzata. Chiu-

Informazione,
sostegno e
accoglienza della
persona in cima
ai servizi offerti



dono la rassegna i servizi economici e di sostegno al reddito forniti dal non profit, come prevedibile, in misura esigua (11,6%).

Grafico 7.4 Organizzazioni non profit che erogano le macro tipologie di servizio (incidenza%)



Fonte: Inapp 2018

A livello di distribuzione territoriale l'offerta di servizi sociali tende ad una equa dislocazione geografica non presentando scostamenti significativi. L'assenza di importanti differenze territoriali coincide con la propensione delle organizzazioni ad un'offerta polivalente, posizionata su vari segmenti tipologici. In media vengono erogati 10 servizi diversi per ente, posizionati su almeno 2 macro aree (ad esempio residenziale/diurno, informazione/domiciliare ecc.). L'assenza di processi di specializzazione è attribuibile, in larga misura, alle caratteristiche del modello di produzione dei servizi sociali tipicamente *labour intensive*.

7.6 Il lavoro sociale di cura e prossimità per il post Covid-19

Un sistema
sanitario in
affanno

L'emergenza sanitaria che sta duramente colpendo luoghi, persone, servizi, economie ha messo in evidenza la ridotta capacità del welfare italiano di incidere sulle disuguaglianze sociali ed economiche. I principi guida che hanno storicamente definito il sistema sanitario italiano (universalismo, globalità dell'approccio, equità di accesso indipendentemente dalle condizioni reddituali e di residenza) sono stati profondamente disattesi nel corso degli anni (Galera 2020). Permangono disparità territoriali nell'accesso ai servizi,

così come debolezze nella capacità di adeguarsi a mutamenti demografici e sociali, e nel definire strategie di prevenzione dei rischi di salute. Oltre ai divari tra Nord e Sud del Paese, inoltre, permangono squilibri tra sistemi sanitari regionali, tra privatizzazioni, efficienza della spesa e qualità dei servizi (Svimez 2020).

Accanto a queste evidenze, l'emergenza sanitaria ha permesso di strutturare un 'discorso pubblico' sul pluralismo dell'offerta di servizi territoriali, sulla qualità del lavoro di cura e sul ruolo degli operatori sociali. Accanto al necessario ruolo di regia dello Stato, è emersa chiaramente, in un'ottica di sussidiarietà, l'organizzazione territoriale dell'offerta di servizi socio-sanitari, in termini di prossimità e di soggetti coinvolti. È quindi emersa l'importanza degli attori locali e delle diverse forme di integrazione tra terzo settore e servizio sanitario, in un'ottica di welfare sociale, di comunità, anche alla luce della riforma del terzo settore (Scalvini 2020). È possibile isolare due dimensioni chiave attraverso cui osservare adattamenti e possibili cambiamenti dei sistemi di welfare locale: da un lato il lavoro di cura e di prossimità e, dall'altro, l'infrastruttura sociale dei servizi, nell'integrazione tra pubblico e privato sociale, con un ruolo determinante del terzo settore e delle organizzazioni di cittadinanza (Forum Disuguaglianze e Diversità e Iris Network 2021).

I due fattori chiave del welfare locale: il lavoro di cura e l'infrastruttura sociale dei servizi

Il lavoro sociale nel welfare italiano va letto alla luce della sua organizzazione territoriale (sotto-finanziamento, differenze nei costi socio-assistenziali e nella spesa sociale dei Comuni, con conseguenti disuguaglianze territoriali), dell'evoluzione del terzo settore (tra collaborazione e competizione) e del ruolo delle associazioni locali, dell'attivismo civico, del mutualismo. Il lavoro nei servizi socio-assistenziali è condizionato, inoltre, da aspetti organizzativi che minano la tenuta dei servizi e del lavoro sociale e la difficile progettazione locale (Istat 2020). I contenuti del lavoro degli assistenti sociali richiedono, quindi, capacità di azione, di contatto con i territori, costruzione di comunità, radicamento nei contesti di vita delle persone (Sanfelici *et al.* 2020). A fronte di anni di politiche di contenimento della spesa, l'emergenza sanitaria ha reso evidente il tema del lavoro sociale e della qualità del lavoro di cura, ma anche il pluralismo dell'offerta di servizi e dei servizi territoriali nel fronteggiare le criticità (infrastruttura sociale dei servizi). Nelle esperienze note di valorizzazione del servizio territoriale di prossimità, come le micro-aree a Trieste, il lavoro sociale territoriale è diventato un metodo di analisi e di cura, a fronte di politiche e strategie territoriali (Gallio e Cogliati Dezza 2018). L'idea è quella di incidere sulle 'determinanti sociali della salute' lavorando sull'attivazione delle risorse delle comunità, sulla mappatura dei bisogni e delle domande di salute delle persone, ponendo il tema del legame tra territorio e salute. Il ruolo degli operatori sociali necessita quindi di essere legato alle



infrastrutture sociali che si strutturano a livello territoriale, nell'integrazione territoriale tra servizi, pubblico e privato, in chiave di welfare di comunità. Si fa riferimento alle pratiche territoriali, al ruolo delle imprese sociali, alle strategie territoriali inclusive in cui l'ente pubblico (l'Azienda sanitaria locale, l'Ambito territoriale sociale, il Comune) investono sui contesti decisionali e programmatici delle politiche.

Le nuove sfide
per la policy

Emergono alcuni temi chiave, di interesse per l'attività di ricerca e per il decisore pubblico:

- l'evoluzione dei contenuti del lavoro sociale, considerando l'integrazione tra ente pubblico e privato sociale, le alleanze tra amministrazioni e civismo attivo, gli strumenti con cui i servizi e gli operatori sociali si interfacciano con fasce della popolazione che non sono interessate dalle tradizionali misure di contrasto alla povertà;
- le soluzioni adottate/da adottare per sostenere/innovare l'infrastrutturazione sociale dei servizi, nei contesti territoriali dove sono più marcate le fragilità (dalle periferie urbane ai contesti territoriali meno popolati);
- le nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato, attraverso la co-progettazione, intesa come azione programmatica e metodologia di supporto e accompagnamento.

Le conseguenze sociali ed economiche generate dall'emergenza sanitaria richiedono di investire in azioni di policy capaci di trarre dai bisogni dei territori elementi di conoscenza e tradurli nell'organizzazione/gestione dei servizi di rete, per innovare le progettualità locali e prevenire futuri rischi sociali.

7.7 Conclusioni e prospettive

Dall'analisi riportata scaturiscono alcune indicazioni di policy, per innovare i sistemi di welfare in generale e, in particolare, la qualità dei servizi per l'inclusione sociale, anche alla luce delle recenti e nuove esigenze emerse nell'attuale periodo pandemico. In primo luogo, si avverte la priorità di analizzare i bisogni degli utenti in maniera puntuale, per avere un quadro aggiornato della domanda che possa essere facilmente accessibile ai decisori politici. Se da un lato il settore è ricco di iniziative e sperimentazioni che offrono servizi vari e articolati per rispondere a una domanda che è notevolmente cresciuta e, soprattutto, più consapevole rispetto al recente passato, dall'altro il servizio non riesce a raggiungere tutti e permane una serie di vincoli strutturali e organizzativi. È importante, pertanto, ripensare le politiche per l'inclusione creando servizi centrati sulle esigenze degli utenti, accessibili a tutti e, localmente, erogati in continuità e in maniera ricorrente, valorizzando le azioni che sostengono la persona nell'identificare la sua posizione nella realtà, che esplorano le rap-

presentazioni che ha di se stessa (*self-determination, self-confidence* ecc.) e le relazioni che intrattiene con il contesto e dal quale riceve un decisivo feedback per rafforzare la propria identità. Di conseguenza è sempre più urgente nel progettare le policy promuovere l'accesso ai servizi, la qualità nell'erogazione dei servizi, l'accompagnamento degli utenti verso progetti e interventi personalizzati, la predisposizione di approcci coordinati. È fondamentale, pertanto, l'integrazione tra i diversi sistemi e i diversi livelli di governo. In questa prospettiva è necessario implementare lo schema attuale di governance permettendo la partecipazione degli stakeholder territoriali, compresi i rappresentanti del terzo settore. La necessità, dettata da una forte esigenza di comunicazione tra il settore sociale e il settore lavoro e anche quello sanitario, suggerisce l'urgenza di sottoscrivere accordi e protocolli che rafforzino e definiscano modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi afferenti al sociale, all'istruzione, alla formazione, alle politiche abitative, alla sanità, nella fasi di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. Un'ulteriore esigenza riguarda il miglioramento e lo sviluppo della qualità dei servizi e dei singoli interventi che contempli anche la programmazione di nuovi modelli organizzativi. In tale prospettiva, un monitoraggio continuo e dinamico del processo, attraverso un osservatorio nazionale, potrebbe svolgere un ruolo trainante molto importante. Urgente è anche implementare la cultura della valutazione delle misure intraprese in materia di assistenza e di inclusione sociale e la conseguente necessità di predisporre strumenti validi ed efficaci che possano essere di supporto alla definizione di standard di qualità e al miglioramento delle politiche. In ultimo, ma non meno importante, la necessità di pervenire a modelli di professionalità innovativi per le équipes multidisciplinari, anche prevedendo specifiche misure di formazione in linea con i nuovi fabbisogni e i nuovi contenuti del lavoro sociale. Se da un lato, per un lavoro sistemico che operi in una efficace logica di rete con tutti gli altri soggetti territoriali implicati nelle azioni di contrasto alla povertà, è necessario perseguire delle finalità strategiche (ottimizzazione delle funzioni, condivisione degli obiettivi, integrazione dei servizi), allo stesso tempo tali finalità devono costituire il terreno su cui fondare una nuova professionalità per gli operatori del settore. Se, come sottolineato da più parti, le misure previste e i servizi dedicati devono avere carattere di 'dinamicità propositiva', nel senso che devono cercare di raggiungere la maggior parte delle persone e non attendere che siano i cittadini a richiedere sostegno e aiuto, il ruolo degli operatori dovrà avere una funzione strategica nel facilitare l'avvicinamento dell'utente al servizio e proporsi come agenti di cambiamento sociale. Andranno, pertanto, utilizzati adeguati canali di comunicazione verso l'utenza alternativi a quelli usuali, puntando l'attenzione su quelli di tipo non-formale e informale che trovano espressione, ad esempio, nelle associazioni del terzo



settore e nel volontariato, cercando, così, di ampliare il numero dei destinatari e arrivando ad interagire con le fasce più svantaggiate di utenti che, paradossalmente, pur essendo i più bisognosi, spesso non riescono ad accedere alle misure. Se si condivide tale impostazione, i principali macro ambiti di attività entro cui collocare le diverse azioni che le équipes multiprofessionali realizzano sono rappresentate dalle seguenti 4 macro aree:

1. promozione e sviluppo delle reti territoriali con conseguente integrazione e coordinamento dei servizi;
2. analisi dei bisogni, accoglienza e assistenza alle persone;
3. progettazione e realizzazione degli interventi e dei progetti personalizzati di prevenzione e recupero;
4. monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati.

In linea con tali principali ambiti di intervento, si individuano le seguenti macro aree di competenze trasversali ai diversi profili ma specifiche delle équipes multiprofessionali: Progettazione di interventi complessi, Gestione organizzativa; Competenze relazionali-comunicative; Competenze informatiche e delle nuove tecnologie. Nello specifico la prima area di attività risponde a bisogni di analisi, progettazione e integrazione delle azioni in una logica di sviluppo sia intra-sistema sia inter-sistemi; la seconda e la terza macro area di attività hanno a che fare con l'erogazione di interventi rivolti direttamente all'utente; la quarta macro area ha a che fare con le attività di monitoraggio e di valutazione delle misure necessarie per dare legittimità e riconoscibilità a quell'insieme di attività legate all'ambito dei servizi alla persona, per valutare l'impatto che queste attività hanno, in termini di efficacia e di efficienza sia sui beneficiari sia nei confronti delle politiche di governance nazionali e regionali.

Bibliografia

- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020), Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00, *Politiche Sociali - Social Policies*, n.3, pp.357-374
- Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci Paesi europei, *Rivista delle politiche sociali*, n.2, pp.189-212 <<https://bit.ly/35obYf2>>
- Bray R., De Laat M., Godinot X., Ugarte A., Walker R. (2019), *The Hidden Dimensions of Poverty*, Montreuil, Fourth World Publications <<https://bit.ly/3xr40NZ>>
- De Angelis M., Pagliarella M.C., Rosano A., Van Wollegheem P.G. (2019), Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse, *Sinapsi*, IX, n.1-2, pp.2-21 <<https://bit.ly/3grb9s9>>
- De Angelis M., Van Wollegheem P.G. (2021), *Do the most vulnerable know about income support policies? The case of the Italian Reddito d'Inclusione (REI), draft in attesa di referaggio*

- D'Emilione M., Giuliano G., Grimaldi A. (2020), La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare, *Counseling*, 13, n.2, pp.16-41
- D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2018), L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.50-68 <<https://bit.ly/2SrHdmF>>
- Finn D. (2016), *Issues emerging from combining active and passive measures for the long term unemployed. The design and delivery of single points of contact*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Forum Disuguaglianze e Diversità, Iris Network (2021), *PNRR. Quale ruolo dell'impresa sociale nel potenziamento e democratizzazione dell'offerta di servizi di welfare. Alcune linee di indirizzo e priorità sulla coesione sociale*, Roma, ForumDD <<https://bit.ly/35nuc05>>
- Galera G. (2020), Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del terzo settore, *Impresa Sociale*, n.2, pp.88-122 <<https://bit.ly/3vISvWQ>>
- Gallio G., Cogliati Dezza V. (a cura di) (2018), *La città che cura. Microaree e periferie della salute*, Trieste, Edizioni Alphabeta Verlag
- Gallo G., Luppi M. (2019), Mutamento dei profili generazionali della povertà e misure nazionali di reddito minimo, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.25-43 <<https://bit.ly/35qBHDs>>
- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Roma, Laterza
- Impellizzieri G. (2019), Le sanzioni nel Reddito di cittadinanza, in Marocco M., Spattini S. (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del Reddito di cittadinanza all'italiana*, Modena, Adapt University Press, pp.98-106 <<https://bit.ly/35n7lfn>>
- Inps (2021), *Report trimestrale Rel-RdC-REm Aprile 2019-Dicembre 2020*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3gQn16b>>
- Istat (2021), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali. Anno 2018*, Roma, Istat
- Istat (2020), *La povertà in Italia*, Roma, Istat
- Leutz W. (1999), *Five Laws for integrating Medical and Social Service. Lessons from the USA and the UK*, Oxford, Blackwell Publishers
- Motta M. (2019), Che cosa sarebbe utile conoscere sul Reddito di Cittadinanza?, *Welforum.it*, 1 ottobre <<https://bit.ly/35lsD2T>>
- OECD (2015), *Education at a Glance 2015. OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3vwyVaq>>
- Ranci Ortigosa E., Mesini D. (a cura di) (2016), Costruiamo il Welfare dei Diritti. Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità e di efficacia. Speciale, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.2
- Sanfelici M., Gui L., Mordeglia S. (2020), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Franco Angeli
- Scalvini F. (2020), Costruire il futuro del terzo settore ai tempi del Covid-19, *Impresa sociale*, n.1, pp.3-7 <<https://bit.ly/35q0E10>>
- Svimez (2020), *Rapporto Svimez 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino

8 Scenari evolutivi del terzo settore



Sintesi

Alla fine di un ciclo pluriennale di imponente espansione quantitativa, il terzo settore italiano si è trovato a dover fronteggiare la grave sfida innescata dalla diffusione del Covid-19: tale emergenza ha fatto diminuire risorse e opportunità di consolidamento per le istituzioni non profit, pur stimolando significativamente la vocazione solidaristica e la finalità civica che le anima e che ha trovato di recente una cornice regolatoria sistematica con la riforma del terzo settore. Al pari di quanto rilevato per altri Paesi UE, le organizzazioni solidaristiche del nostro Paese hanno dato prova di capacità di mobilitazione

e di messa in campo di interventi rilevanti per il contenimento degli impatti della pandemia, specie per le popolazioni più vulnerabili. Per il rafforzamento di questo comparto, obiettivo del tutto coerente con gli indirizzi comunitari che proprio per il 2021 contemplano un rilancio consistente del sistema dell'economia sociale, saranno importanti in prospettiva la valorizzazione ed il completamento normativo della riforma avviata nel 2016, nonché la piena considerazione del contributo del terzo settore negli orientamenti strategici delle politiche pubbliche e nelle prassi delle amministrazioni territoriali.

8.1 Tra fragilità e resilienza: gli anticorpi del non profit

La pandemia ha ridisegnato in maniera repentina i rapporti tra persone, luoghi, autorità e organizzazioni sociali, dando linfa da un lato a un rinnovato interventismo pubblico¹ mirato a gestire le fasi più acute dell'emergenza, e minando, dall'altro, alcune reti sociali territoriali che caratterizzano il nostro sistema Paese (Svimez 2020; Italia non profit 2021; Oxfam Italia 2021). Invero, la crisi dovuta al Covid durante il 2020 è stata preceduta dall'ombra di una stagnazione economica che avrebbe comunque fatto sentire i suoi effetti e da una crisi climatica globale con cui si doveva, prima o poi, fare i conti: già nell'anno precedente alla pandemia si registrava in Italia una crescita diffusa di fenomeni legati al rischio di esclusione sociale e di marginalità. La situazione si è certamente aggravata durante il 2020, stando ad alcuni indicatori

Il presente capitolo è stato chiuso ad aprile 2021.

¹ Per una critica dell'interventismo pubblico nelle democrazie occidentali e dell'applicazione del principio dello 'stato di emergenza' in presenza della pandemia si veda Agamben 2020 e Stieger 2021.



Le
disuguaglianze
che aumentano

rilevati attraverso indagini specifiche che hanno misurato il grado di resilienza economica e sociale dei nuclei familiari (Banca d'Italia 2020; Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia 2021). In particolare, la metà dei nostri connazionali (50,8%) ha sperimentato un'improvvisa caduta delle proprie disponibilità economiche² e conseguentemente molte famiglie italiane hanno sviluppato apposite strategie di sopravvivenza, riducendo i propri consumi, in particolare quelli di beni e servizi non essenziali (Banca d'Italia 2020). Questi fenomeni, soprattutto se legati a gruppi particolarmente vulnerabili, producono un lento ma progressivo deterioramento della sicurezza e della coesione sociale, acuendo la forbice delle disuguaglianze³ e rendendo più profondo lo iato tra una popolazione protetta, che di fatto non ha ricevuto grossi contraccolpi a seguito del lockdown, ed una estremamente sensibile alle congiunture economiche sfavorevoli (Censis-Confindustria 2020) e all'incertezza imperante del mercato⁴. Ciò che caratterizza le categorie con una maggiore resilienza è definito, oggi, più dalla ricchezza accumulata che dal reddito da lavoro (Piketty 2018). Tale ricchezza è però legata a una fascia ristretta di popolazione, mentre si è evidenziato che durante l'emergenza da Covid-19 circa 10 milioni di italiani, con un valore medio del risparmio non superiore a 400 euro, non hanno avuto alcun cuscinetto finanziario per resistere autonomamente allo shock economico (Oxfam 2021).

La protezione
offerta dalle reti
sociali

In questo scenario il terzo settore non è rimasto inerte; si sono attivate reti di prossimità in territori non coperti da servizi emergenziali e si sono moltiplicati gli interventi laddove erano già presenti presidi rivolti alla cittadinanza (Capasso *et al.* 2020; Tortuga 2020). Si è insomma avuta dimostrazione che, senza il mondo associativo, la crisi avrebbe moltiplicato i costi sociali e in alcuni casi non avrebbe risparmiato fasce di popolazione più bisognose di aiuto. Non a caso l'ultimo rapporto sulla povertà della Caritas è stato intitolato *Gli anticorpi della solidarietà* (Caritas 2020). Nel titolo viene rappresentata la capacità del mondo associativo di reagire in tempi brevi e in modi mirati ad aggressioni esterne, metaforicamente rappresentate da un virus che ha provocato una 'pandemia sociale' di proporzioni inimmaginabili. In effetti è indubbio il ruolo centrale che le organizzazioni della società civile hanno nell'attivarsi tempestivamente quando i fabbisogni sociali (casa, consumi, cure) si moltiplicano e laddove si moltiplica il numero di persone bisognose

² Quindici italiani su cento hanno visto ridursi di più del 50% il reddito del proprio nucleo familiare.

³ Secondo uno studio di novembre 2020 (REF 2020), solo nella prima metà dello scorso anno in Italia i risparmi delle famiglie sono aumentati di ben 42 miliardi di euro. Ma questo accumulo riflette situazioni asimmetriche, fra quanti hanno mantenuto sostanzialmente invariati i loro redditi e quanti hanno dovuto usare i propri risparmi per fare fronte alle spese.

⁴ Sul concetto di 'incertezza' si veda l'interessante saggio di Lepore (2020).

e fragili. Ciò è quanto avvenuto durante la pandemia, con un aumento del 114% nel numero di persone che si sono rivolte ai Centri di ascolto e ai servizi delle Caritas diocesane, di cui il 30% 'nuovi poveri', persone, cioè, che stanno vivendo, per la prima volta, una situazione di deprivazione (Caritas 2020). Il Banco alimentare nello stesso anno ha registrato in tutta Italia un aumento del 40% delle richieste di aiuti alimentari e un incremento esponenziale degli interventi per la consegna dei pacchi di cibo, con picchi del 70% nelle regioni del Sud.

Lo spirito di reazione del non profit a seguito di questi nuovi fabbisogni è testimoniato dalle molteplici iniziative promosse in tutta Italia dalla rete dei Centri servizio del volontariato (CSV), che ha coinvolto numerose persone⁵ consentendo la formazione di un piccolo esercito di 'nuovi volontari' che si sono sommati ai circa 3mila della Croce rossa italiana⁶. Le attività si sono concentrate su alcune dimensioni chiave che hanno caratterizzato l'emergenza, quali la distribuzione/consegna di beni alimentari e farmaci a persone già in difficoltà (poveri, disabili) o rese fragili dall'isolamento (anziani); gli innumerevoli servizi di ascolto o supporto psicologico via telefono; il volontariato di Protezione civile e il trasporto sociale⁷.

A fronte di questo spirito di altruistica gratuità, devono essere evidenziati segnali più preoccupanti provenienti dallo stesso mondo associativo. Un'indagine-pilota condotta in Toscana nell'estate 2020 con 608 interviste a responsabili di enti del terzo settore (Sociometrica 2020) evidenzia i primi impatti della pandemia, imponendo una riflessione su quali dovranno essere nel prossimo futuro gli interventi a sostegno del comparto: il 14,2% degli organismi ha chiuso o sospeso tutte le attività; gli enti del terzo settore che hanno mantenuto lo stesso livello di attività pre-pandemia rappresentano solo il 19,1%, e questo si ripercuote anche sul versante delle risorse economiche che rappresentano un serio problema per metà degli intervistati (il 16,3% ha perso gran parte delle risorse di cui avrebbe bisogno per svolgere le sue attività e il 33,5% registra 'rilevanti' difficoltà economiche). In linea con questi segnali allarmanti si inserisce un'altra indagine condotta su 1.378 enti (Italia non profit 2021). Secondo tale rilevazione per oltre la metà tra associazioni, cooperative sociali, fondazioni, onlus e consorzi, la pandemia ha inciso negativamente in particolare sulle attività istituzionali e sulle raccolte

Impatti
negativi della
pandemia sulle
organizzazioni
solidaristiche

⁵ Un'indagine dei CSV dell'Emilia-Romagna evidenzia come quasi la metà degli enti di terzo settore intervistati abbia continuato durante l'emergenza a garantire attività di volontariato: ben 668 organizzazioni hanno dichiarato di svolgere servizi essenziali (Trasatti 2020b).

⁶ Cfr. <https://bit.ly/3rWRRNJ>.

⁷ Ancora una volta la solidarietà ha esaltato il potenziale latente del nostro territorio, mostrando che il paradigma del dono aspetta solo di essere riconosciuto e promosso (Lusini *et al.* 2019).



fondi. Lo stallo delle attività ordinariamente rivolte ai cittadini ha riguardato in maniera trasversale tutti i settori: il 30% degli intervistati ha dichiarato un blocco nelle attività educative e formative; il 28,4% ha dovuto sospendere le iniziative dedicate al tempo libero e alle attività culturali; il 18,7% ha dovuto azzerare interventi di assistenza alle persone.

In tali evidenze empiriche vengono sicuramente riflesse le preoccupazioni più sentite da tutto il settore, anche se si tratta di campioni relativamente ridotti rispetto all'universo di enti che compongono l'economia sociale.

8.2 Caratteri e dimensioni dell'economia sociale

L'economia sociale rappresenta a livello europeo un asset capace di stimolare crescita e occupazione, e di alimentare policy sostenibili e inclusive nell'alveo del proprio ecosistema nazionale e locale: Una definizione univoca del termine non è presente a livello di istituzioni comunitarie e lo stesso vale per il quadro normativo di riferimento: Commissione e Parlamento europeo in diversi documenti identificano l'economia sociale come un "insieme di soggetti socio-economici che non fanno coincidere lo scopo delle rispettive attività con l'orientamento al profitto e la distribuzione dell'utile". Perseguendo fini di interesse generale, dette organizzazioni indirizzano la propria azione verso la comunità e/o i propri membri, richiamandosi alla pratica concreta di alcune specificità fondamentali, come ad esempio:

- atteggiamenti responsabili e comportamenti virtuosi verso i soggetti svantaggiati, i lavoratori e le comunità in cui rispettivamente operano;
- apprendimento permanente e azione civica partecipativa;
- trasformazione sociale incentrata sui bisogni delle persone in un'ottica di sviluppo equo e sostenibile⁸.

Alle organizzazioni che in Europa rientrano nel tessuto dell'economia sociale (poco meno di tre milioni di unità) si stima che corrispondano più di 13,6 milioni di posti di lavoro retribuiti; circa 83 milioni di volontari; oltre 232 milioni di soci di cooperative, mutue ed enti analoghi (CIRIEC 2017)⁹.

Non profit,
oltre 13 milioni
di lavoratori e
83 milioni di
volontari in
Europa

⁸ Le specifiche di base richiamano in parte quelle esplicitate nella *Carta dei principi dell'economia sociale*, promossa da CEP-CMAF (Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni).

⁹ Durante la pandemia le organizzazioni solidaristiche di tutti i Paesi UE hanno realizzato attività rivolte soprattutto alle fasce vulnerabili dei rispettivi territori (minori, anziani, disabili), confermando capacità di adattamento e di collaborazione con varie componenti, tra cui enti territoriali ed imprese. Nell'area UE è risultata significativa la rapida mobilitazione in favore delle persone più fragili, in particolare nell'ambito della povertà educativa e del divario digitale, e insieme l'attivazione di percorsi di co-progettazione locale finalizzati a nuove soluzioni (OECD 2020).

Nel nostro Paese, in base alla più recente rilevazione Istat (2020) il peso dell'economia sociale può con soddisfacente approssimazione essere assimilato a un universo che al 31 dicembre 2018 assomma 359.574 istituzioni non profit¹⁰. Le istituzioni in questione occupano 853.476 dipendenti, i quali dal punto di vista territoriale sono concentrati per il 57% del totale nelle realtà del Nord: sono queste le organizzazioni che in termini comparativi e in rapporto alla popolazione impiegano un maggior numero di addetti.

Tabella 8.1 Istituzioni non profit e dipendenti per Regione/Provincia autonoma – ripartizione geografica. Anno 2018, valori assoluti, variazioni percentuali e rapporto di incidenza sulla popolazione

Ripartizioni	Istituzioni non profit			Dipendenti		
	v.a.	per 10mila abitanti	var.% 2018/2017	v.a.	per 10mila abitanti	var.% 2018/2017
Nord-Ovest	100.375	62,4	2,0	288.488	181,4	0,6
Nord-Est	81.921	70,3	1,7	204.563	175,5	2,6
Centro	79.780	66,4	2,2	193.689	161,2	0,5
Sud	63.809	45,7	4,1	103.729	74,3	1,4
Isole	33.689	50,7	4,5	63.007	94,9	-1,2
TOTALE	359.574	59,6	2,6	853.476	141,4	1,0

Fonte: Istat

Nel biennio 2017-2018 gli occupati nel non profit (tabella 1) aumentano nel Nord-Est del 2,6% e a Sud dell'1,4%, mentre diminuiscono (-1,2%) nelle Isole, che pure fanno registrare una crescita vistosa del numero di organizzazioni,

¹⁰ L'Istat definisce le istituzioni non profit come "unità giuridico-economiche dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non hanno facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che le hanno istituite o ai soci". Rientrano nella categoria associazioni (riconosciute e non riconosciute), imprese sociali e cooperative sociali, fondazioni, organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni non governative, enti ecclesiastici civilmente riconosciuti che svolgono attività di carattere sociale, ma anche comitati, partiti politici, sindacati e associazioni di categoria. In realtà, secondo differenti accezioni il perimetro dell'economia 'sociale e solidale' da un canto si incentrerebbe soprattutto su organizzazioni che hanno un più spiccato orientamento alla produzione di servizi (e non alla mera funzione di *advocacy*), e dall'altro addirittura potrebbe incorporare prassi socialmente responsabili di attori profit. Ma come già rilevato non esistono definizioni univoche e uniformemente accettate, e pertanto pare opportuno assestarsi sulle fattispecie note già configurate nell'ambito del terzo settore.



Non profit, in
Italia 853mila
lavoratori
per 235mila
istituzioni

attendibilmente caratterizzate da piccola consistenza e da un maggior peso di volontari¹¹. Le regioni più interessate dall'incremento degli addetti sono Molise (+8,4%), Friuli-Venezia Giulia (+4,2%), Emilia-Romagna (+3,8%) e Campania (+3,2%). Si registra invece una contrazione dei dipendenti in Calabria (-2,8%), Basilicata (-2,8%), Sicilia (-2,1%) e Valle d'Aosta (-1,4%).

Tabella 8.2 Istituzioni non profit e dipendenti. Anni 2001, 2011, 2015 e 2018, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi

	2001	2011	2015	2018
Istituzioni non profit	235.232	301.191	336.275	359.574
Dipendenti delle istituzioni non profit	488.523	680.811	788.126	853.476
Istituzioni non profit in percentuale sulle imprese	5,8	6,8	7,7	8,2
Dipendenti delle istituzioni non profit in percentuale sui dipendenti delle imprese	4,8	6,0	6,9	6,9

Fonte: Istat

L'incidenza delle istituzioni non profit rispetto alle imprese dell'industria e dei servizi continua ad aumentare (tabella 2), passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018, diversamente dall'evoluzione del peso dei dipendenti che nell'ultimo intervallo di riferimento rimane praticamente stabile (6,9%). Si tratta in ogni caso di un elemento che descrive un dinamismo generale del terzo settore consolidatosi nell'arco di più di un decennio.

A questo scenario, il solo che sia dato ricostruire sinteticamente con dati quantitativi consistenti, fanno riferimento due eventi di grande portata: l'entrata in vigore di una riforma complessiva, ad oggi in corso di completamento, e l'impatto della pandemia, tuttora in atto. A tali questioni sono dedicati i prossimi paragrafi.

8.3 Un percorso in fieri: la riforma del terzo settore

A cinque anni dall'emanazione della legge delega n. 106/2016¹² si propone una sintetica analisi giuridico-istituzionale dei principali elementi che caratterizzano la riforma del terzo settore, avviata nel 2014 e ancora in attesa di completamento. Ognuno degli atti normativi già approvati costituisce un tassello di un

¹¹ Il dato più recente sul numero di volontari attivi in queste organizzazioni, pari a 5.528.760 persone, risale al 31 dicembre 2015 e si riferisce ad un universo di istituzioni non profit inferiore di circa 25.000 unità (cfr. Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati – Anno 2017).

¹² E a dieci anni dal *Libro bianco sul terzo settore* che innescò un importante dibattito intersettoriale sul tema (Zamagni 2011).

percorso che, procedendo a sistematizzare e ad innovare¹³ la normativa correlata al terzo settore, ha avuto tra le sue finalità quella di garantire organicità e coerenza giuridica alle diverse identità in esso rappresentate, cercando al contempo di valorizzarne le singole specificità e i fattori di comune interesse (Bobba 2018; Fici *et al.* 2020), nonché il raccordo con i principi di cui agli artt. 2, 3 e 118¹⁴ della Costituzione. In particolare, la legge delega si è posta l'obiettivo di valorizzare il terzo settore nei suoi tre elementi costitutivi: finalità non lucrativa, scopi di utilità generale, impatto sociale attento alla valorizzazione delle persone e alla promozione dei territori e delle comunità.

Gli elementi
costitutivi

Oltre alla revisione (rimasta inattuata) della disciplina del Titolo II del Libro primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni senza scopo di lucro, la delega ha previsto un Codice del terzo settore (di seguito CTS) con cui procedere alla revisione organica di tutta la legislazione di riferimento. Tra le previsioni di carattere generale della legge n. 106/2016 si annoverano:

- l'individuazione delle attività di interesse generale che interessano gli Enti di terzo settore (ETS);
- la revisione della disciplina in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso;
- l'attribuzione delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli Enti del terzo settore al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (istituzione di coordinamento per il comparto);
- la previsione di un Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) suddiviso in specifiche sezioni;
- l'istituzione del Consiglio nazionale del terzo settore, organismo consultivo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali¹⁵;

¹³ Uno degli elementi più innovativi è rappresentato dall'introduzione della definizione di terzo settore, declinata nelle finalità e nell'oggetto. Con specifico riferimento alle prime il legislatore ha inteso favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione"; riguardo all'oggetto, la legge stabilisce che per terzo settore debba intendersi "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi".

¹⁴ L'art. 118 Cost. contiene l'esplicita previsione del principio cosiddetto di sussidiarietà orizzontale, secondo cui le istituzioni pubbliche devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sia come singoli sia come associati, per lo svolgimento di "attività di interesse generale". Tale principio, per cui ogni funzione pubblica, compatibilmente con le esigenze di efficacia, deve poter essere esercitata al livello più vicino ai destinatari dell'azione, può essere considerato uno dei fondamenti dell'impianto della riforma del terzo settore (De Petris 2020).

¹⁵ Insediato per la prima volta il 22 febbraio 2018, sta per essere rinnovato con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali. L'Inapp, per esplicita previsione normativa, vi partecipa con un proprio rappresentante.



- la previsione di misure fiscali e di sostegno economico in favore degli ETS;
- il completamento della riforma della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Nelle more del completamento dell'intervento riformatore, è opportuno accennare agli elementi qualificanti i decreti legislativi attuativi, segnalando anche alcune note ministeriali interpretative e la più recente giurisprudenza costituzionale di riferimento.

Il D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i. (integrato e corretto con il D.Lgs. n. 105/2018) con cui è stato adottato il CTS può considerarsi il provvedimento con cui si è proceduto alla "costruzione di una nuova governance basata su strumenti giuridici di alleanza tra soggetti non profit, for profit e pubblici" (Caldirola 2018). Nel CTS viene definito quali soggetti rientrano nella categoria degli ETS (e quali non debbano invece esservi ricompresi) e sono delineati alcuni elementi funzionali, tra i quali si evidenziano: le fonti di disciplina degli ETS; le attività di interesse generale, che costituiscono l'oggetto sociale esclusivo o principale di un ETS e delle attività 'diverse'; l'individuazione di un vincolo di destinazione di eventuali utili e, più in generale, del patrimonio degli ETS; la definizione dei rapporti tra gli ETS e le amministrazioni pubbliche, dalla fase di programmazione a quelle di co-progettazione e attuazione (artt. 55 e segg.); la revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato introdotti nell'ordinamento giuridico dall'art.15 della legge-quadro sul volontariato n. 266/1991; la disciplina delle misure di sostegno economico in favore degli ETS e l'istituzione del Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; l'inserimento dell'obbligo di iscrizione al RUNTS¹⁶.

Riguardo ai dubbi applicativi delle norme del CTS sono intervenute numerose e rilevanti note interpretative della Direzione generale del Terzo settore del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, tra le quali si segnalano quella del 5 febbraio 2020 che, in risposta ai quesiti di Regione Piemonte e Forum del terzo settore, ha fornito chiarimenti circa la base associativa degli ETS e quella del 4 marzo 2020, con cui lo stesso Dicastero ha dato prime indicazioni circa la *ratio* dell'art. 4, comma 2 del CTS, aprendo alla possibilità di considerare ammissibile per le amministrazioni pubbliche e per altri enti esclusi dalla qualifica di ETS la partecipazione alle organizzazioni del terzo settore. Con il D.Lgs. n. 112/2017 e s.m.i., tenendo conto anche degli orientamenti europei in materia di economia sociale, si è proceduto alla revisione della disciplina dell'impresa sociale e alla correlata abrogazione del D.Lgs. n. 155/2006. Il provvedimento enuclea alcuni principi fondamentali, tra cui:

Il codice del terzo settore, la definizione degli enti e degli aspetti funzionali

La revisione della disciplina dell'impresa sociale

¹⁶ In merito si evidenzia il DM del 15 settembre 2020 che disciplina le procedure riferite al RUNTS.

la definizione di impresa sociale, ricompresa nel perimetro degli ETS, e il relativo inserimento di cooperative sociali e loro consorzi che acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali; la previsione di interventi per il coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti; le misure di sostegno e fiscali volte alla promozione e allo sviluppo dell'impresa sociale; l'introduzione di novità in materia di controlli, attribuendo la titolarità degli stessi al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Il D.Lgs. n. 111/2017 ha previsto il completamento della riforma strutturale dell'istituto introdotto a titolo sperimentale dalla legge n. 266/2005, mediante l'istituzione di un Fondo nel quale far confluire una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, da destinare a finalità di interesse sociale e di ricerca. Il decreto ha delineato la revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio, la semplificazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti, nonché l'introduzione di obblighi di pubblicità delle risorse erogate e la revisione della disciplina sanzionatoria¹⁷.

Con il D.Lgs. n. 40/2017 e s.m.i. (modificato con il D.Lgs. n. 43/2018) è stato istituito il servizio civile 'universale'¹⁸, finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

Nell'ultimo biennio di riferimento (2019-20) la riforma organica del terzo settore ha subito taluni rallentamenti, imputabili anche all'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha comportato una revisione delle priorità d'intervento. Sono tuttavia stati adottati provvedimenti correlati che hanno avuto un impatto sull'impianto normativo in esame. Ci si riferisce alle modifiche introdotte dal D.L. n. 119/2018 (Decreto Fiscale 2018), convertito con la legge n. 136/2018, dal D.L. n. 135/2018 (Decreto Semplificazioni), convertito con la legge n. 12/2019, dalla legge n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020) e dalla legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021).

Occorre infine evidenziare come in vari provvedimenti siano state introdotte misure volte anche a tutelare gli ETS dalle conseguenze negative dell'emer-

I provvedimenti
più recenti

¹⁷ Al riguardo va segnalato il D.P.C.M. del 23 luglio 2020 che, nel disciplinare le modalità e termini per l'accesso al riparto del 5 per mille degli enti destinatari del contributo, ha disposto che nel caso del terzo settore, le norme decorrano dall'anno successivo a quello di operatività del RUNTS.

¹⁸ Nella normativa previgente il riferimento era al Servizio civile 'nazionale'. Alla base della programmazione del nuovo Servizio è previsto un Piano triennale, modulato per Piani annuali, predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentite le amministrazioni competenti previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e Intesa della Conferenza Stato-Regioni. Alla Presidenza del Consiglio sono affidate la programmazione annuale e l'amministrazione delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie.



genza da Covid-19. Nella prima fase pandemica il D.L. n. 18/2020 (Cura Italia), convertito con la legge n. 27/2020, ha introdotto specifiche misure in materia di terzo settore (art. 35). Successivamente, il D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio), convertito con la legge n. 77/2020, ha contemplato l'incremento del Fondo terzo settore di cui all'art. 72 del D.Lgs. n. 117/2017 (art. 67), la modifica della disciplina dei contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari (art. 77), l'accelerazione delle procedure di riparto del 5 per mille (art. 156) e la concessione di contributi, in forma di sovvenzione diretta, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020 (art. 246). Con il D.L. n. 104/2020 (Decreto Agosto), convertito con la legge n. 126/2020, è stato esteso anche agli ETS l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI. Con il D.L. n. 137/2020 (Decreto Ristori), convertito con la legge n. 176/2020, è stato istituito il Fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore¹⁹, con una dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2021, incrementato di 100 milioni di euro con il D.L. n. 41/2021 (Decreto Sostegni).

Intervento
della Consulta e
valorizzazione
della
sussidiarietà
orizzontale

Questa sintetica rassegna non può concludersi senza un richiamo alla più recente giurisprudenza costituzionale. Con riguardo al tema cruciale dei rapporti tra terzo settore e PA (Lombardi 2018), appare di grande rilevanza la Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020²⁰ che ha sottolineato come l'art. 55 del CTS rappresenti "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.", avendo realizzato "per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria". All'art. 55 del CTS viene quindi riconosciuto il merito di aver posto "in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare... il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi", in virtù di quegli elementi contenuti nei primi articoli del CTS che identificano chiaramente gli ETS come un "insieme limitato di soggetti giuridici" che rappresentano "la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con gli Enti pubblici". Sul punto è tornato di recente

¹⁹ Espressamente rivolto a realtà che non svolgono attività di impresa, ovvero organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, e onlus ancora non trasformate in ETS, il Fondo è gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse tra Regioni e Province autonome, anche per assicurare l'omogenea applicazione della misura su tutto il territorio nazionale.

²⁰ La pronuncia, pubblicata in G.U. n. 27 del 1.7.2020, è intervenuta a seguito di ricorso promosso dal Governo per il giudizio di legittimità costituzionale di una legge della Regione Umbria in materia di disciplina delle cooperative di comunità (questione peraltro dichiarata non fondata dal Giudice delle leggi). Cfr. <https://bit.ly/3usGyPe>.

il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con un atto che rimarca la rilevanza del tema²¹.

Da quanto sinteticamente esposto, si evince come si sia proceduto in maniera frammentaria²² a sostenere i soggetti operanti in questo ambito. La complessità dell'impianto riformatore, finalizzato a regolamentare una disciplina che per sua natura sfugge ad una classificazione rigida, suggerirebbe di procedere in maniera sistematica nell'opera di razionalizzazione e attuazione della normativa approvata negli ultimi anni, promuovendo, oltre a necessari momenti di confronto con gli operatori del comparto, una fase di "legislazione coordinata e integrata"²³ tra i diversi livelli di governo, per affrontare le sfide che l'emergenza sanitaria, sociale ed economica continua a porre anche al terzo settore.

8.4 Il mondo associativo alla prova della pandemia: i punti critici

La prova della pandemia sta rappresentando un poderoso stress test per il comparto non profit: da un canto sottrae risorse ed opportunità per il consolidamento delle organizzazioni, dall'altro stimola proprio la vocazione solidaristica che le sostiene e anima. Il primo versante può essere documentato a partire da una rilettura attenta della pubblicistica di settore, da cui si desumono informazioni francamente preoccupanti. Il 37% delle realtà associate ai Centri servizio del volontariato italiani risulta aver dovuto interrompere la propria attività in conseguenza dei vincoli imposti dall'emergenza sanitaria (Trasatti 2020a, 12), ed anche per enti del terzo settore operanti nei territori più avanzati del Paese si sono dovute forzosamente registrare perdite importanti per una caduta verticale delle entrate: uno studio condotto su Lombardia e Piemonte segnala variazioni negative dei proventi molto significative, in particolare per le realtà attive negli ambiti della cultura e dell'assistenza sociale (Barbetta *et al.* 2021). Nel confronto con anni precedenti al 2020 le erogazioni di denaro in favore del non profit paiono aver accusato una decisa battuta d'arresto (Istituto italiano della donazione 2020): infatti, pur raggiungendo soglie consistenti dopo una prima fase di stallo, le donazioni private non sono state tali da correggere la situazione generale di cui sopra, avendo

Il blocco forzato delle attività e il crollo delle donazioni

²¹ Si veda il D.M. 31.3.2021, n. 72, approvato a seguito dell'Intesa sancita in Conferenza unificata, con cui vengono adottate le Linee guida sul rapporto tra ETS e pubbliche amministrazioni, in attuazione degli artt. 55-56 del CTS.

²² Da ultimo, con la legge n. 29/2021, di conversione del D.L. n. 2/2021, è stata prevista la prosecuzione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte delle associazioni di terzo settore, e con il D.L. n. 44/2021 è stata disposta l'estensione della platea degli organismi in materia di svolgimento delle assemblee (art. 8).

²³ In tal senso cfr. Poggi 2020.



scontato una sorta di effetto collaterale di *crowding out* nel concentrarsi massicciamente su Servizio sanitario nazionale e Protezione civile²⁴.

Profonda
ibernazione o
percorso di re-
invenzione?

Lo stallo appena evocato non descrive però l'intera gamma degli esiti della pandemia sul comparto. Sicuramente questi dati segnano un punto di arretramento rispetto alla crescita che il settore stava registrando prima della pandemia. Nelle categorie proposte riguardo ad un interessante caso di studio (Levine 2021), la crisi indotta dal Covid-19 facilmente produce nel non profit la necessità di ridimensionamenti e tagli, o addirittura di una vera e propria *deep hybernation*: ma l'alternativa è rappresentata dal *reinvention path* e dalla riprogettazione consapevole di servizi e modelli di intervento, e ciò rappresenta l'altra faccia della questione, che vale la pena di provare ad illuminare.

In diverse realtà del nostro Paese il terzo settore ha dato spesso prova di una capacità reattiva, orientata alla rimodulazione dei servizi e ad un utilizzo più efficace dei mezzi digitali che le esigenze di distanziamento hanno reso fatalmente determinanti. Anche grazie alla funzione istituzionale di intermediazione specializzata di infrastrutture quali i CSV (tenute da conto nello stesso disegno della riforma), si è potuto disporre di informazioni relative all'apporto addizionale di nuove 'riserve' di prestazioni volontarie che hanno surrogato l'indisponibilità obbligata di volontari più anziani. Le stesse iniziative relative al servizio civile universale, dopo aver subito una sospensione radicale nel periodo del lockdown, hanno avuto modo di riprendere il proprio corso anche riorganizzando parzialmente alcune attività da remoto: di modo che a fine anno l'abbandono dei progetti ha riguardato solo poche centinaia di soggetti su quasi 32mila operatori interessati (Palazzini 2021).

Il non profit
si rimbecca le
maniche

Al problema rappresentato dalla contrazione delle donazioni e dalla penuria di entrate ha tentato di supplire anche una serie di azioni mirate promosse da ACRI e da diverse Fondazioni (Iniziativa Sollievo, Bando *Let's go*, Impatto sociale Reloaded), con finanziamenti dedicati a sostenere e riprogettare l'attività delle organizzazioni di terzo settore in termini coerenti con il quadro straordinario generato dalla pandemia.

Non è evidentemente possibile disporre di un set omogeneo ed esaustivo di informazioni su tali situazioni, che peraltro sono in costante evoluzione a causa del perdurare dell'emergenza. Questa capacità di reazione è elemento che per molti versi conferma la vitalità del sistema e la sua testimonianza come riserva di capitale sociale. Al proposito alcuni analisti di fenomeni territoriali si

²⁴ Che evidentemente erano le istituzioni sovraesposte nel problematico fronteggiamento dell'emergenza da Covid-19. Solo in subordine, e con quote di gran lunga minori, risultano esser state beneficiarie di donazioni private anche Croce rossa italiana e Caritas (Salvatori et al. 2020).

sono spinti a parlare di Covid-19 come “opportunità forzata” di ripensamento (Benedetti *et al.* 2020, 651) che ha fatto emergere reti di prossimità inattese e forme di aiuto essenziali per far fronte anche a fabbisogni elementari, i quali diversamente sarebbero rimasti privi di risposta.

Box 8.1 Interventi per persone senza dimora

Durante le fasi più acute dell'emergenza sanitaria il terzo settore ha giocato un ruolo di grande importanza in contesti sociali scarsamente presidiati, tra cui quello della grave marginalità adulta. Le misure di confinamento hanno infatti aggravato la condizione delle persone senza dimora, un insieme eterogeneo che assomma varie fragilità, composto da oltre 50mila persone (principalmente uomini, in maggioranza stranieri). Per loro la diffusione del Covid-19 ha costituito un pericolo notevole, da un lato perché le precarie condizioni della vita in strada o in abitazioni di fortuna espongono a contagi, poi perché le comorbidità accrescono le possibilità di sviluppare la malattia in forma grave, e infine perché l'accentuata mobilità geografica delle persone senza dimora può favorire la trasmissione del Sars CoV-2 e renderne più complesso il tracciamento (Ralli *et al.* 2020).

Inizialmente il lockdown, inducendo in questa popolazione fragile la perdita di punti abituali di riferimento, la rottura delle routine quotidiane e il venir meno della maggior parte delle forme di assistenza, ha prodotto lo spaesamento di istituzioni e associazioni del privato sociale. Tuttavia, nonostante i vincoli del confinamento, le organizzazioni che forniscono assistenza agli homeless non hanno tardato a riorganizzarsi (Caramelli *et al.* 2021), trovando il modo di offrire aiuto a questa parte di popolazione che l'insorgente crisi economica ha reso ancora più ampia. Le mense sono state chiuse ma al loro posto è stata organizzata la distribuzione di pacchi alimentari o di cibo da asporto. I servizi di segretariato sociale sono stati radicalmente modificati e affidati ai contatti telefonici. L'accoglienza notturna si è ovunque trasformata in accoglienza per l'intera giornata e sono stati congelati i nuovi accessi riservandoli a quanti potevano dimostrare di non essere portatori del virus. Cambiavano in parallelo anche le abitudini delle persone senza dimora: il timore di subire sanzioni da parte delle forze dell'ordine le ha spesso condotte a rifugiarsi in edifici abbandonati o a cercare ospitalità presso amici e connazionali, e per le organizzazioni che forniscono assistenza ciò ha significato incrementare i servizi a domicilio fornendo generi di prima necessità e di pronto soccorso oppure offrendo aiuti essenziali come il trasporto delle persone più vulnerabili. Anche l'assistenza sanitaria a favore delle persone senza dimora è stata rapidamente adeguata alla fase emergenziale fornendo innanzitutto informazioni – anche nelle lingue principalmente usate dai migranti – e dispositivi igienico-sanitari e provvedendo poi a monitorare e assistere chi vive in strada, attraverso unità mobili e presidi dedicati. Nel complesso le organizzazioni che operano in questo ambito hanno mostrato forte capacità di adeguamento alle condizioni estreme imposte dalla pandemia: hanno rafforzato la capacità di cooperare nella rete che collega pubblico e privato sociale, attivando risorse latenti, modificando all'occorrenza i canali di approvvigionamento di beni essenziali (cibo, vestiario, materiale sanitario), e facendo ricorso ad ampie disponibilità di volontariato: in tal modo hanno rafforzato la capacità di operare sul campo, pur non potendo più disporre degli abituali punti di accoglienza.



Alcune criticità:
polarizzazione
interna al
comparto e
rapporti con
la PA

Sembra comunque opportuno non nascondersi alcune criticità che gli adeguamenti imposti dalla pandemia hanno lasciato sullo sfondo. Un primo tema riguarda la relativa dissonanza di questo quadro rispetto a quello che a taluni osservatori esperti²⁵ è parso l'orientamento selettivo indotto dalla riforma avviata con la legge-delega n. 106/2016, che incentiverebbe le strutture di dimensioni medio-grandi meglio disposte verso uno sviluppo imprenditoriale, più capaci di reperire risorse finanziarie aggiuntive e di gestire processi di governance più complessi. Questa sorta di "*entrepreneurial turn*" (Esposto e Ficcadenti 2020) aggraverebbe la polarizzazione interna al nostro terzo settore e potrebbe addirittura finire per mettere sotto pressione istituzioni più piccole, poco avvezze a misurarsi con sistemi di rendicontazione e procedure formali di relazione con le pubbliche amministrazioni. Varrà la pena di capire se (e come) nel riassetto complessivo del settore indotto dalla pandemia tali differenze di dimensioni e caratteristiche tipologiche giocheranno un ruolo, avendo in ogni caso presente che in realtà varie micro-organizzazioni hanno già mostrato in diversi contesti agilità e rapidità nella risposta all'emergenza sociale.

Un secondo rilievo concerne proprio quel rapporto con la sfera pubblica che è al centro delle assunzioni strategiche del legislatore, e che si vorrebbe ispirato a logiche di condivisione e criteri di mutuo riconoscimento, come già sottolineato. Mentre segnalano un'inaspettata occasione di riconoscimento da parte di operatori profit (concretizzatasi in erogazioni di denari e merci destinate a cause sociali), le voci del volontariato e dell'associazionismo a diversi livelli territoriali denunciano come si sia avuta evidenza di atteggiamenti impropri e regressivi da parte delle amministrazioni locali, che in gran parte continuerebbero a guardare strumentalmente al terzo settore come ad una 'stampella' residuale e ad una provvista di manovalanza a costo zero, utile a coprire le difficoltà della mano pubblica (Trasatti 2020a). Se questa torsione implicata dall'emergenza pandemica è vera, diventa altrettanto vero che la strada da percorrere per arrivare agli auspicati obiettivi di co-programmazione si presenta lunga e faticosa, e dovrà per questo essere analizzata con la massima attenzione.

I risvolti
occupazionali

Non andrebbe in ogni caso trascurato il profilo delle potenzialità che restano in capo alle istituzioni sociali per quanto concerne l'ambito dell'occupazione. I dati a venire si incaricheranno di mostrare se e come sia stata modificata dalla pandemia la crescita imponente di addetti che dall'inizio dello scorso decennio fino al 2019 il non profit italiano ha fatto ininterrottamente registrare: ma

²⁵ Un riferimento importante in tal senso è Polizzi 2019.

è fin d'ora possibile ritenere che, al pari del necessario rilancio della salute come bene pubblico, la progressiva affermazione di sistemi di 'care economy' trovi motivi di conferma ulteriore nelle caratteristiche demografiche e sociali della crisi corrente. Accanto a questo, è stato recentemente osservato come il contesto del welfare aziendale possa rivelarsi quale segmento di nuovo sviluppo per un terzo settore ormai capace di creare occasioni rilevanti per forze di lavoro qualificate (Zandonai 2020), e come siano da considerare "non facilmente sostituibili per tempestività e per la loro relazione non formale" (Croce 2020, 113) gli interventi che queste organizzazioni possono assicurare per il benessere delle comunità e per la ripresa economica, oltre che per il fronteggiamento delle situazioni di disagio grave. Intorno a questi temi e alle peculiarità dell'azione promossa da soggetti che operano per il perseguimento di 'finalità solidaristiche e di utilità sociale' si potranno aprire prospettive non trascurabili, anche per ciò che riguarda l'impatto occupazionale. Ed in tal senso sarà utile guardare alle sollecitazioni che derivano dal contesto europeo e dalle istituzioni comunitarie.

8.5 Guardando all'Europa: quali prospettive

Se correttamente sostenute, le organizzazioni del terzo settore potranno avere un ruolo centrale nella ricostruzione che sarà necessaria nell'uscita dalla fase emergenziale. Nel contesto sopra delineato si inseriscono le opportunità che le organizzazioni dell'economia sociale potranno concretizzare a partire da alcune imminenti scadenze di interesse europeo. Infatti, si riferiscono in origine all'azione delle istituzioni comunitarie le due cornici di interesse strategico anche per il nostro terzo settore, ovvero il Piano d'azione europeo per l'economia sociale e il PNRR-Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il primo percorso rappresenta una rilevante occasione per dare visibilità alle organizzazioni che, sia pure in forme varie, hanno modelli partecipativi di governance e strutturalmente condividono obiettivi sociali fondamentali (*putting people first and producing a positive impact on local communities*). Il 28 maggio 2020 il Comitato di Monitoraggio della Dichiarazione di Lussemburgo²⁶ ha concordemente ritenuto che l'economia sociale dovrà svolgere un ruolo fondamentale nella ripresa post-Covid.

"Prima le persone", il Piano d'azione europeo per l'economia sociale

²⁶ Dalla Conferenza di Lussemburgo *Boosting Social Enterprises in Europe* (3-4 dicembre 2015) a cui segue la dichiarazione *A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises*. Più recenti indicazioni da parte delle istituzioni comunitarie vengono dal parere chiesto dalla presidenza portoghese del Consiglio UE all'European Economic and Social Committee: *The role of social economy in a fair and sustainable recovery: input for the future Action Plan on social*



Sulla stessa scia, che lega a questo tema l'impegno dell'Italia in ambito comunitario, si inserisce anche la Dichiarazione di Toledo sull'*Economia Sociale e Solidale*²⁷, sottoscritta il 4 dicembre 2020 da 17 Ministri del Lavoro di Stati membri dell'UE, tra cui il nostro. La Dichiarazione si pone l'obiettivo di rafforzare l'economia sociale e solidale nelle politiche pubbliche come *key-driver* per un futuro sostenibile ed inclusivo, e al contempo di promuoverne lo sviluppo in chiave economica, sociale ed ambientale.

Nei prossimi mesi l'intera UE e i singoli Stati membri sono chiamati a dar seguito ad un processo avviato da tempo e giunto ad un punto di svolta con la selezione di tre obiettivi-chiave (figura 1).

Figura 8.1 Obiettivi del Piano d'azione europeo per l'Economia sociale



Fonte: elaborazioni da Social Economy 2018

Sette pilastri per sostenere il rilancio dell'economia sociale

In linea con i tre obiettivi succitati la proposta dell'Intergruppo Economia sociale del Parlamento europeo fissa numerose azioni strutturate in sette pilastri, che in sintesi riguardano la piena valorizzazione delle seguenti direttrici:

1. stabilire una comprensione comune delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale e in Europa;
2. migliorare la visibilità, i valori e le caratteristiche delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale;

economy a seguito della proposta di Social Economy Europe (2018) per un European Action Plan 2021-2026 sull'economia civile, <https://bit.ly/2Q3B525>.

²⁷ Cfr. <https://bit.ly/39Li4c3>.

3. misurare e documentare ulteriormente il peso dell'economia sociale e la sua efficacia, nonché il contributo allo sviluppo socioeconomico dell'Unione europea;
4. fornire nel quadro del mercato unico europeo un ecosistema favorevole per la crescita delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale, supportandole nell'accesso ai finanziamenti, stabilendo il quadro giuridico necessario, consentendo loro di operare pienamente a livello transnazionale nel mercato unico;
5. integrare ulteriormente l'economia sociale nei fondi e nei programmi dell'UE, come FESR, FSE Plus e Fondi di coesione;
6. promuovere il ruolo dell'economia sociale nell'azione esterna dell'Unione europea;
7. consolidare e rafforzare un dialogo permanente e strutturato tra le istituzioni dell'UE e l'economia sociale.

All'inizio di marzo 2021 la Commissione ha dato notizia della pubblicizzazione di una roadmap²⁸ collegata al Piano d'azione, la quale prevede nello stesso mese una importante conferenza patrocinata dalla Presidenza portoghese ed un summit tematico a maggio in Germania prima del varo definitivo del Piano previsto entro la fine dell'anno.

Infine, nello scenario futuro dell'economia sociale c'è anche il PNRR-Piano nazionale di ripresa e resilienza e quindi il coinvolgimento proattivo del terzo settore nella co-progettazione e co-programmazione dello stesso che, a partire dalla stesura delle preposte Linee guida²⁹, risulta finora residuale. Detta 'residualità' può infatti rilevarsi nell'ultima versione del PNRR³⁰ del 12 gennaio 2021 per l'assenza della 'visione' trasversale e d'insieme – legata alla multisettorialità e multidimensionalità degli enti del terzo settore. Qui le realtà organizzative dell'economia sociale sono relegate ad una funzione di mero sostegno all'azione pubblica per quanto concerne i servizi destinati a contrastare la marginalità. Anche in tale caso il ruolo del terzo settore non sembra concepito come uno dei protagonisti del cambiamento delle policy finalizzate al benessere di territori e comunità³¹, bensì ispirato a logiche assistenzialistiche.

PNRR, alla ricerca di un ruolo di primo piano

²⁸ Cfr. <https://bit.ly/3cTHRjY>.

²⁹ Presentate dal Governo al Parlamento il 15.09.2020 e approvate il 15.10.2020 con due relazioni distinte da Camera e Senato. Cfr. <https://bit.ly/3fLb1DP>.

³⁰ L'ultima versione del PNRR è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 12.01.2021. Cfr. <https://bit.ly/2Ou4LVY>.

³¹ Camera e Senato hanno votato rispettivamente nelle date 31.3.2021 e 1.4.2021 la proposta del Governo di gennaio, con pareri in forma di risoluzioni contenenti integrazioni e osservazioni da apportare al medesimo Piano. In linea generale, nelle risoluzioni espresse dai due rami del Parlamento il terzo settore continua a non essere 'contestualizzato' come soggetto attivo, avente



Lo scenario di Next Generation EU, così come quello innescato dalla nuova valorizzazione dell'economia sociale in Europa, richiede invece che alle organizzazioni in esame si guardi con un approccio diverso, dando spazio al passaggio dalla concezione *additivista* a quella *emergentista* di terzo settore, "complementare e, pertanto, essenziale poiché in grado di superare la contrapposizione Stato/mercato, dando quindi piena concretezza attuativa alla sussidiarietà circolare" (Zamagni 2018, 12). L'auspicio è che nella imminente revisione del Piano risalti una visione del contributo dell'economia sociale alla ripresa del Paese caratterizzata da maggiore consistenza, e che alle stesse organizzazioni solidaristiche sia riconosciuta l'opportunità di concorrere alla determinazione dei nuovi orientamenti strategici³².

Bibliografia

- Agamben G. (2020), *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Roma, Quodlibet
- Banca d'Italia (2020), *Principali risultati della seconda edizione dell'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/2Sx3rUm>>
- Barbetta G., Canino P., Cima S., Gallo S. (2021), *L'impatto del Covid-19 sugli Enti di terzo settore*, Milano, Fondazione Cariplo
- Benedetti C., Marini S., Pica K. (2020), Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie globali, *Documenti geografici*, n.1, pp.647-659
- Bobba L. (2018), Prefazione, in Fici A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.9-14
- Caldirola D. (2018), Stato, mercato e terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà, *federalismi.it*, n.3, 31 gennaio <<https://bit.ly/3c0jdRo>>

una funzione trasversale e multidimensionale all'interno delle 6 Missioni del PNRR – inclusa la parte sulla valutazione di impatto del piano - ma rimane relegato, in particolare, alla missione 5 "Inclusione sociale". Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla *Relazione delle Commissioni Riunite sulla proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, comunicata alla Presidenza il 31 marzo 2021, cfr. <https://bit.ly/39Mjdjy>. Le risoluzioni di cui sopra impegnano il Governo a rivedere il Piano mantenendo comunque il raccordo con il Parlamento fino alla sua trasmissione a Bruxelles prevista entro il 30.4.2021.

³² Orientamenti strategici che non dovrebbero trascurare la dimensione trasversale della democrazia economica, del tutto coerente con lo spirito solidaristico del terzo settore. La democrazia economica è tanto un mezzo che garantisce la progettazione, attuazione e monitoraggio del piano, evitando i tentativi di utilizzare le risorse finanziarie senza cura sia per gli esiti che per gli effetti degli interventi, quanto un valore a sé, poiché è onnicomprensivo nella lotta alle disuguaglianze che si originano nella distribuzione iniqua dei poteri di decisione. L'idea di fondo è che la co-progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del PNRR dovrebbero essere colte come grande opportunità per lo sviluppo della democrazia economica (Sacconi 2021), con conseguente riconoscimento dei diritti di partecipazione alle decisioni sulla formazione della ricchezza e la distribuzione di reddito. Cfr. in <https://bit.ly/3cY99Gd> anche le proposte del Forum Disuguaglianze Diversità relative al PNRR.

- Capasso S., Cozzolino A., Musella M. (2020), *I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19. Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno*, Napoli, SRN <<https://bit.ly/3vw2BEs>>
- Caramelli E., Parente M., Tagliavia C. (2021), *Dalla violenza alla strada. Primi esiti di un'indagine su donne straniere e persone LGBT senza dimora*, Inapp Paper n.28, Roma, Inapp
- Caritas (2020), *Gli anticorpi della solidarietà*, Roma, Caritas
- Censis, Concooperative (2020), *Focus Censis Concooperative Covid, da acrobati della povertà a nuovi poveri*, comunicato stampa, 30 luglio, Roma, Confederazione cooperative italiane <<https://bit.ly/3cMOoMX>>
- CIRIEC (2017), *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, Brussels, European Economic and Social Committee <<https://bit.ly/35rXgDW>>
- Croce G. (2020), Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19, *Economia & Lavoro*, 54, n.2, pp.91-116
- De Petris D. (2020), Prefazione, in Pellizzari S., Borzaga C. (a cura di), *Terzo settore e Pubblica Amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, Trento, Euristicse, pp.5-7 <<https://bit.ly/3wuYcTG>>
- Esposito E., Ficcadenti C. (2020), An Ecosystem of Entrepreneurialisation? An interpretative approach to the transformation of the third sector, *Partecipazione e Conflitto*, 13, n.1, pp.691-718
- Fici A., Rossi E., Sepio G., Venturi P. (2020), *Dalla parte del terzo settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma, Laterza
- Istat (2020), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2018*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3gvjZoN>>
- Istituto italiano della donazione (2020), *Rapporto: NOI DONIAMO - ed. 2020*, Milano, Istituto italiano della donazione <<https://bit.ly/3xnibDZ>>
- Italia non profit (2021), *Non Profit Philanthropy Social Good Covid-19 Report 2020*, Milano, Italia non profit
- Lepore A. (2020), Rischio e incertezza in una dimensione storica. Le dinamiche dell'economia di fronte agli scenari della nuova pandemia, n.3-4, *Rivista giuridica del Mezzogiorno. Trimestrale della Svimetz*, n.3-4, pp.885-938
- Levine M. (2021), Taking risks during the pandemic. A nonprofit survival case study, *Non Profit Quarterly*, January 12 <<https://bit.ly/3zzvrHI>>
- Lombardi A. (2018), Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore, in A. Fici (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.219-262
- Lusini V., Meloni P., Zanotelli F. (2019), Gli usi sociali del tempo libero. Economie della condivisione nella crisi, *Archivio Antropologico Mediterraneo*, XXII, n.21 (1) <<https://bit.ly/2SGwZyP>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Banca Italia (2021), *Il mercato del lavoro dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie*, MLPS nota n.2, 29 marzo <<https://bit.ly/2TwnDFT>>
- OECD (2020), *Social economy and the COVID-19 crisis. Current and future roles*, Paris, OECD Publishing
- Oxfam (2021), *Il virus della disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus. Sintesi*, Oxford, Oxfam International <<https://bit.ly/35pQZZI>>
- Oxfam Italia (a cura di) (2021), *Disuguaglianza. Dati e considerazioni sulla disuguaglianza socio-economica in Italia. Briefing di accompagnamento del rapporto Oxfam "Il virus della disuguaglianza"*, Arezzo, Oxfam Italia <<https://bit.ly/3vyvKix>>
- Palazzini L. (2021), *La resilienza del servizio civile universale alla prova della pandemia*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3zuFltZ>>
- Piketty T. (2018), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani



- Poggi A. (2020), *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, *federalismi.it*, n.25, 9 settembre <<https://bit.ly/3iLAv5z>>
- Polizzi E. (2019), Per quale terzo settore è pensata la riforma? Nodi, rischi e sfide applicative, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.2, pp.227-244
- Ralli M., Cedola C., Urbano S., Latini O., Shkodina N., Morrone A., Arcangeli A., Ercoli L. (2020), Assessment of SARS-CoV-2 infection through rapid serology testing in the homeless population in the City of Rome, Italy. Preliminary results, *Journal of Public Health Research*, 9, n.4, pp.556-559
- REF (2020), La crisi del Covid-19 amplierà le distanze sociali, *Aggiornamento di Congiuntura REF*, 9 novembre
- Sacconi L. (2021), Cogliere l'opportunità del PNRR per sviluppare la democrazia economica in Italia. Consigli del lavoro e di cittadinanza in impresa, e imprese sociali, *Impresa Sociale*, n.1, pp.92-97 <<https://bit.ly/3gHdLt>>
- Salvatori G., Scarpat F., Schiavone A. (2020), *I sostegni al non profit nell'emergenza Covid-19. 20 casi emblematici della filantropia istituzionale*, Working Paper n.4, Milano, Fondazione Italia Sociale
- Social Economy Europe (2018), *The Future of EU policies for the Social Economy. Towards a European Action Plan*, Bruxelles, SEE
- Sociometrica (a cura di) (2020), *Il terzo settore alla prova più difficile. Indagine sull'impatto dell'epidemia in Toscana*, Firenze, Cesis <<https://bit.ly/3wxHsvd>>
- Tortuga (2020), La povertà in Italia prima e dopo il Covid-19, *HuffingtonPost*, 16 novembre <<https://bit.ly/3zwGe5f>>
- Trasatti S. (2020a), *Il volontariato e la pandemia. Pratiche, idee, propositi dei Centri di servizio a partire dalle lezioni apprese durante l'emergenza Covid-19*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3guiE1j>>
- Trasatti S. (2020b), *Volontariato. Anche nell'emergenza resta attiva un'associazione su due*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3vwuP26>>
- Zandonai F. (2020), Futuro del lavoro e terzo settore, *Economia e società regionale*, n.2, pp. 51-56
- Zamagni S. (2018), L'impianto filosofico della riforma del terzo settore, in UBI Comunità, *Convegno 09.10.2017: La riforma del terzo settore e gli strumenti di finanziamento*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore - UBI Banca, pp.12-13 <<https://bit.ly/3gHARY6>>
- Zamagni S. (a cura di) (2011), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, il Mulino

Indice dei grafici



Grafico 1.1	Attivazioni, cessazioni e saldo. Dati trimestrali	16
Grafico 1.2	Indice retribuzione contrattuale oraria* lavoratori dipendenti settore privato in Italia anni 2006-2020 (base dicembre 2015 = 100)	28
Grafico 1.3	Produttività del lavoro in Italia anni 2006-2019, valore aggiunto ai prezzi anno base per ora lavorata, valori concatenati (base 2015 = 100)	29
Grafico 1.4	Pil ai prezzi correnti in Italia anni 2006-2020	29
Grafico 1.5	Quota lavoro in Italia anni 2006-2020, percentuale del Pil ai prezzi correnti	30
Grafico 1.6	Distribuzione dei dipendenti nel settore privato per dimensione di impresa, imprese con dipendenti (escluso il settore agricolo)	31
Grafico 1.7	Incremento del valore aggiunto per occupato anni 2008-2018	33
Grafico 1.8	Caratteristiche manageriali per dimensione aziendale	35
Grafico 1.9	Caratteristiche manageriali per macro area	35
Grafico 1.10	Caratteristiche manageriali per settore	36
Grafico 1.11	Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per dimensione aziendale	38
Grafico 1.12	Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per macro area	38
Grafico 1.13	Investimenti in tecnologie digitali, innovazione e R&D per settore	39
Grafico 1.14	Fabbisogni formativi per dimensione di impresa	42
Grafico 1.15	Fabbisogni formativi per area geografica	42
Grafico 1.16	Fabbisogni formativi e settore di attività	43
Grafico 1.17	Disoccupati per classi di età	50
Grafico 1.18	Distribuzione per età della popolazione straniera in Italia	53
Grafico 2.1	Variazione tendenziale dell'occupazione per tipologia contrattuale (%)	66
Grafico 2.2	Variazione tendenziale dell'occupazione per classe d'età (%)	67
Grafico 2.3	Iscritti nell'elenco del collocamento mirato e assunzioni presso datori di lavori pubblici e privati (v. ass.). Anni 2006-2018	81
Grafico 2.4	Risorse finanziarie del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili (in euro) e assunzioni lavoratori con disabilità tramite Fondo nazionale (val. ass.). Anni 2016-2020	82
Grafico 3.1	Distribuzione per classi di età del personale della PA	99
Grafico 3.2	Personale Enti di Ricerca, età nel 2018	108



Grafico 3.3	Intensità dei corsi di formazione nella Pubblica amministrazione, per genere, livello di amministrazione, classe di personale in servizio e ripartizione territoriale. Anno 2018 (v.a. in ore)	110
Grafico 3.4	Unità istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (% delle Unità istituzionali e delle imprese)	114
Grafico 3.5	Livelli di coerenza fra competenze ritenute importanti per erogare un servizio ottimale e competenze con un ruolo rilevante nei corsi di formazione nelle Unità istituzionali. Anno 2018 (%)	118
Grafico 4.1	Occupazione per Canali di intermediazione	138
Grafico 4.2	Tasso di crescita avviamenti lavoro dipendente a T.I.: eleggibili e non eleggibili	146
Grafico 5.1	Distribuzione degli iscritti alla leFP (a.f. 2018-19) I-IV anno, per tipologia e per circoscrizione territoriale (v.a.)	173
Grafico 5.2	Condizione dei qualificati e dei diplomati della leFP a circa 3 anni dal completamento del percorso – anno 2018 (val.%)	174
Grafico 5.3	Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato attività di formazione, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (%)	187
Grafico 5.4	Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione e che hanno introdotto innovazioni tecnologiche 4.0, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (% delle imprese con corsi di formazione)	189
Grafico 6.1	Ingressi in trattamento NASpl – Variazione tendenziale sulla serie storica da gennaio 2017 ad agosto 2020 (v.a. e v.%)	216
Grafico 6.2	Tasso di copertura della contrattazione collettiva* per settore di attività economica, anno 2018 (%)	222
Grafico 7.1	Impatto su povertà dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) 2005-2019. Confronto Italia e altri Paesi europei	228
Grafico 7.2	Nuclei percettori di Rel e RdC/PdC e importi medi erogati. Dati mensili	234
Grafico 7.3	Andamento della spesa sociale dei Comuni per l'area povertà in relazione all'incidenza di povertà assoluta familiare (% di famiglie in povertà assoluta)	238
Grafico 7.4	Organizzazioni non profit che erogano le macro tipologie di servizio (incidenza%)	244



Tabella 1.1	Totale attivazioni nel 2019 per settore e genere	17
Tabella 1.2	Saldo attivazioni – cessazioni per trimestre	18
Tabella 1.3	Attivazioni. Variazioni tendenziali trimestrali per settore e genere. Val. %	19
Tabella 1.4	Attivazioni, cessazioni e saldo rapporti di lavoro per tipologia di contratto	20
Tabella 1.5	Durata (in giorni) effettiva dei rapporti di lavoro cessati. Variazioni tendenziali	23
Tabella 1.6	Attivazioni per classe di età. Variazioni tendenziali	24
Tabella 1.7	Distribuzione del numero di imprese nel settore privato per dimensione di impresa (escluso il settore agricolo)	31
Tabella 1.8	Profili professionali dell'analisi dei fabbisogni formativi	44
Tabella 1.9	Indicatori di struttura della popolazione italiana	46
Tabella 1.10	Struttura di popolazione (percentuale di popolazione per classi d'età)	46
Tabella 1.11	Età media degli occupati per settore di attività economica e sesso. Anni 2004 e 2019	51
Tabella 1.12	Età media degli occupati per professione e sesso. Anni 2004 e 2019	52
Tabella 1.13	Movimento migratorio con l'estero della popolazione italiana per cittadinanza (anni 2010,2019). Valori in migliaia	54
Tabella 2.1	Tasso di occupazione 50-64, intera popolazione e M/F. Confronto EU27 Italia. Anni 2009 e 2019 (%)	75
Tabella 3.1	Età media nella Pubblica amministrazione	98
Tabella 3.2	Età media, comparto scuola, nel 2008 e nel 2018	105
Tabella 4.1	Distribuzione quota e numero assunzioni a tempo indeterminato per anno ed età	143
Tabella 4.2	Distribuzione quota e numero assunzioni a tempo indeterminato di giovani per anno e genere	145
Tabella 4.3	Rapporti di lavoro instaurati con la fruizione dell'incentivo esonero triennale giovani – Anno 2020-2021	148
Tabella 4.4	Caratteristiche degli incentivi all'assunzione	150
Tabella 6.1	Ore di integrazione salariale autorizzate nel periodo marzo-dicembre 2020 con causale Covid-19 per tipologia di intervento e mese di competenza (in milioni)	214



Tabella 7.1	Distribuzione territoriale imprese erogatrici di servizi sociali per tipologia giuridica. Val. %	242
Tabella 8.1	Istituzioni non profit e dipendenti per Regione/Provincia autonoma - ripartizione geografica. Anno 2018, valori assoluti, variazioni percentuali e rapporto di incidenza sulla popolazione	255
Tabella 8.2	Istituzioni non profit e dipendenti. Anni 2001, 2011, 2015 e 2018, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi	256

Indice delle figure



Figura 1.1	Rapporti di lavoro attivati, cessati e netti 2020-2019	25
Figura 1.2	Retribuzione oraria lorda dei dipendenti e valore aggiunto per occupato nel settore privato per classe di addetti	32
Figura 1.3	Piramide per età della popolazione italiana (2004-2019)	47
Figura 1.4	Piramide per età delle forze lavoro (2004-2019)	48
Figura 1.5	Tassi di attività trimestrali 1993-2019 - Femmine	49
Figura 1.6	Tassi di attività trimestrali 1993-2019 - Maschi	49
Figura 2.1	Tasso di occupazione popolazione 15-64 anni in Italia. Anni 2000-2019. Per classi di età e genere (%)	76
Figura 2.2	Rischi relativi (con intervalli di confidenza al 95%) per gli immigrati, per livello di indice di sviluppo umano (HDI) di fatalità per Covid-19, ospedalizzazione e ricovero in terapia intensiva (T.I.) comparati con la popolazione italiana	87
Figura 3.1	Distribuzione per classi di età del personale del SSN e della Scuola	100
Figura 3.2	Medici e personale infermieristico, distribuzione per età, 2008-2018	102
Figura 3.3	Medici e personale infermieristico, a tempo indeterminato assunto in servizio (assunti puri)	103
Figura 3.4	Docenti e personale ATA a tempo indeterminato, distribuzione per età, 2008-2018	106
Figura 3.5	Docenti e personale ATA a tempo indeterminato assunti in servizio	107
Figura 3.6	Partecipanti a corsi di formazione, impiegati presso Unità istituzionali della PA (settore pubblico) e imprese (settore privato), per genere, classe di ampiezza e ripartizione territoriale. Anno 2018 (% dei lavoratori delle Unità istituzionali e delle imprese)	112
Figura 3.7	Metodi di trasferimento delle competenze dagli over 50 agli under 35 e viceversa. Anno 2018	121
Figura 8.1	Obiettivi del Piano d'azione europeo per l'Economia sociale	266

Negli ultimi mesi il mondo del lavoro e il sistema dell'istruzione e della formazione hanno subito una sorta di 'stress test' che ha messo in evidenza criticità e debolezze strutturali, aprendo profonde ferite non ancora cicatrizzate. La crisi legata alla pandemia ha anche intaccato la dimensione del vivere sociale, con conseguenze più pesanti per le persone in difficoltà, in condizioni di emarginazione sociale e di disagio abitativo.

Il Rapporto INAPP 2021 – il primo dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, ma in linea con la tradizione dell'Isfol – descrive dinamiche e scenari evolutivi di medio periodo relativi al mondo del lavoro, della formazione e della società, per i quali, nella prospettiva di analisi dell'Istituto, sembra esservi maggior bisogno di interventi da parte dei decisori politici, per affrontare adeguatamente sia le presenti emergenze congiunturali, sia le criticità strutturali.